

Arbejdsgruppen vedrørende analysearbejdet ift. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

RAPPORT OM MULIG DANSK DELTAGELSE I DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

APRIL 2015

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Kapitel 1: Sammenfatning	7
1.1 Baggrund for det styrkede banksamarbejde	7
1.2 Indholdet af det styrkede banksamarbejde	8
1.3 Deltagelse i det styrkede banksamarbejde	11
1.4 Samlet vurdering.....	21

Del 1: Beskrivelse af det styrkede banksamarbejde

Kapitel 2: Baggrunden for det styrkede banksamarbejde	24
2.1 Indledning	24
2.2 Gældskrisen og den negative spiral mellem banker og statsfinanser	25
2.3 ESM som instrument til direkte rekapitalisering	26
2.4 Styrkelse af det økonomiske samarbejde.....	27
2.5 Det indre marked og finansiel fragmentering i EU.....	27
Kapitel 3: Det fælles tilsyn	29
3.1 Indledning	29
3.2 De overordnede rammer og regler	29
3.3 Beslutningsproces	30
3.4 Større institutter under ECB-tilsyn	33
3.5 Tilsynsopgaver.....	34
3.6 Tilsynsbeføjelser.....	36
3.7 Inspektioner	38
3.8 Tilladelse.....	38
3.9 Tilsynskollegier	38
3.10 Institutternes bidrag til det fælles tilsyn.....	39
3.11 Klageadgang og erstatning.....	40
3.12 Bøder	41
3.13 Parlamentarisk inddragelse	42
Kapitel 4: Den fælles afviklingsmekanisme	44
4.1 Indledning	44
4.2 De overordnede rammer og regler	44
4.3 Afviklingsmyndigheder.....	45
4.4 Afviklingsprocessen	49
4.5 Krisehåndteringsværktøjer	53
4.6 Afviklingsformue	56
4.7 Offentlig brofinansieringsmekanisme	59
4.8 Afviklingskollegier	60
4.9 Ansvar for krisehåndteringsbeslutninger	61
4.10 Institutternes bidrag til afviklingsmyndighederne.....	62

4.11 Klageadgang og erstatning	62
4.12 Bøder	63
4.13 Parlamentarisk inddragelse	64

Kapitel 5: Ind- og udtræden i det styrkede banksamarbejde 65

5.1 Indledning	65
5.2 Generelle rammer for ind- og udtræden for ikke-eurolande	65
5.3 Danmarks mulighed for ikke at følge ECB's beslutninger	67
5.4 Lovgivningsmæssige aspekter ved deltagelse	69
5.5 Ind- og udbetaling af bidrag til og fra den fælles formue	70
5.6 Effekter af en udtrædelse	71

Kapitel 6: Den danske banksektor i et europæisk perspektiv 73

6.1 Indledning	73
6.2 Nøgletal for den danske og europæiske banksektor	73

Kapitel 7: Resultaterne af EU-stresstest 2014 84

7.1 Indledning	84
7.2 Resultater af aktivgennemgangen (AQR)	84
7.3 EU stresstest 2014	87

Del 2: Vurdering af konsekvenser ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

Kapitel 8: Europapolitik..... 92

8.1 Indledning	92
8.2 Dansk indflydelse i EU-samarbejdet.....	92
8.3 Ministerrådet	93
8.4 Øvrige institutioner	95
8.5 Opsamling.....	96

Kapitel 9: Det fælles tilsyn..... 97

9.1 Indledning	97
9.2 Kvaliteten af det finansielle tilsyn.....	97
9.3 Effektiviteten af det fælles tilsyn	101
9.4 Grænseoverskridende koncerner	102
9.5 Forventede konsekvenser ved at stå uden for samarbejdet	103
9.6 Opsamling.....	104

Kapitel 10: Makroprudentielle værktøjer 106

10.1 Indledning	106
10.2 Makroprudentielle værktøjer	106
10.3 Beslutningsprocedure	110
10.4 Vurdering af ECB's makroprudentielle beføjelser.....	111
10.5 Opsamling.....	112

Kapitel 11: Den fælles afviklingsmekanisme.....	114
11.1 Indledning	114
11.2 Kvaliteten i krisehåndteringsprocessen	114
11.3 Effektiviteten i krisehåndteringsprocessen	116
11.4 Krisehåndtering i den fælles afviklingsmekanisme.....	118
11.5 Grænseoverskridende koncerner	120
11.6 Opsamling.....	121
Kapitel 12: Afviklingsformer m.v.	122
12.1 Indledning	122
12.2 Anvendelse af afviklingsformuen	122
12.3 Tabsabsorbering og rekapitalisering	123
12.4 Oprettelse af et broinstitut	130
12.5 Finansiering af afviklingsformuen	131
12.6 Statens involvering i finansieringen af krisehåndteringssituationer.....	133
12.7 Forventede konsekvenser ved at stå uden for samarbejdet	136
12.8 Opsamling.....	136
Kapitel 13: National indflydelse og inddragelse.....	138
13.1 Indledning	138
13.2 Indflydelsesmuligheder i den fælles tilsynsmekanisme	138
13.3 Indflydelsesmuligheder i den fælles afviklingsmekanisme	139
13.4 Indflydelsesmuligheder i EBA.....	141
13.5 Rammer for parlamentarisk inddragelse	143
13.6 Opsamling.....	144
Kapitel 14: Konsekvenser for danske nationale regler og for det indre marked	146
14.1 Indledning	146
14.2 Mulighed for at opretholde national regulering og tilsynspraksis	146
14.3 Et dybere indre marked	150
14.4 Opsamling.....	151
Kapitel 15: Dansk realkredit	152
15.1 Indledning	152
15.2 Regelsæt for tilsyn med realkreditinstitutter	152
15.3 Dansk realkredit inden for den fælles tilsynsmekanisme	158
15.4 Dansk realkredit inden for den fælles afviklingsmekanisme	162
15.5 Opsamling.....	164

Del 3: Grønland og Færøerne

Kapitel 16: Grønland og Færøerne	168
16.1 Indledning	168
16.2 Grønland og Færøernes stilling i forhold til det styrkede banksamarbejde.....	168
16.3 Konsekvenser for Grønland og Færøerne ved dansk deltagelse	169
16.4 Opsamling.....	172

Bilag

Bilag 1: Kommissorium	174
Bilag 2: Tidslinje.....	177
Bilag 3: Lånemekanismer i EU og euroområdet.....	178
Bilag 4: Styrkelser af det økonomiske samarbejde i EU	180
Bilag 5: Oversigt over konklusioner i den tjekkiske rapport om deltagelse i det styrkede banksamarbejde	183
Bilag 6: Oversigt over nøgletal	184
Bilag 7: Trin i scenarieberegningen i kapitel 12.....	185
Bilag 8: Regneeksempler.....	186
Bilag 9: Besvarelse fra ECB	190
Bilag 10: Begrebsliste	195

FORORD

I juni 2012 anmodede eurolandenes stats- og regeringschefer Europa-Kommissionen (Kommissionen) om at fremsætte forslag om etablering af en fælles tilsynsmekanisme på bankområdet. Det blev startskuddet til etableringen af "det styrkede banksamarbejde" i EU, der ofte omtales som "bankunionen". Det styrkede banksamarbejde består, foruden en fælles tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism – SSM), af en fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism – SRM) inklusive en fælles afviklingsformue.

Kommissionen fremsatte på den baggrund i september 2012 forslag til SSM-forordningen vedrørende et fælles banktilsyn i regi af Den Europæiske Centralbank, ECB, der blev endelig vedtaget af Europa-Parlamentet og Ministerrådet i oktober 2013. I juli 2013 fremsatte Kommissionen forslag til SRM-forordningen vedrørende en fælles afviklingsmekanisme, som blev endeligt vedtaget af Europa-Parlamentet og Ministerrådet i marts 2014. Den mellemstatslige aftale vedrørende den fælles afviklingsformue blev underskrevet den 21. maj 2014.

Den 4. november 2014 overtog ECB tilsynet med de største kreditinstitutter i euroområdet. Den fælles afviklingsinstans ("afviklingsinstansen") under Kommissionen blev etableret 1. januar 2015 og har startet forberedelserne til at overtage ansvaret for afvikling af de største institutter den 1. januar 2016. Det styrkede banksamarbejde er obligatorisk for eurolande, mens ikke-eurolande kan ansøge ECB om at indgå i et såkaldt "tæt samarbejde".

Etableringen af det styrkede banksamarbejde er en af de største nyskabelser, der er sket i forhold til den europæiske banksektor. Der er tale om et væsentligt skridt i forhold til at ensarte tilsynet med og afviklingen af kreditinstitutter i de deltagende lande. Samarbejdet bygger ovenpå det grundlæggende EU-regelsæt for kreditinstitutter (kapitalkravsforordningen og -direktivet, CRR/CRD IV) samt de fælles regler for krisehåndtering og afvikling af kreditinstitutter (BRRD), der gælder for alle 28 EU-lande.

Danmark havde i forhandlingerne om det styrkede banksamarbejde fokus på at sikre, at ikke-eurolande kan deltage i det styrkede banksamarbejde på ligeværdige vilkår, såfremt de ønsker det. Det er i vid udstrækning lykkedes.

Regeringen nedsatte i februar 2014 en tværministeriel arbejdsgruppe under Erhvervs- og Vækstministeriet med repræsentanter fra de relevante ministerier m.v. med henblik på at forberede regeringens beslutning om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, jf. udvalgets kommissorium i bilag 1. Danmarks Nationalbank har deltaget i arbejdet og bidraget med fagligt input. Denne rapport er resultatet af arbejdsgruppens arbejde.

Rapporten tager udgangspunkt i den nuværende regulering og struktur på bankområdet i Danmark og i EU, ligesom det er lagt til grund, at Sverige og Storbritannien ikke aktuelt har planer om at deltage i det styrkede banksamarbejde. Der sker en fortsat udvikling på de finansielle markeder og i EU-samarbejdet, som vil kunne få betydning for Danmark fremadrettet. En sådan udvikling er imidlertid vanskeligt at forudsige og er derfor ikke inddraget i denne rapport.

Der har i forbindelse med rapportens udarbejdelse været drøftelser med bl.a. ECB og Kommissionen med henblik på afklaring af spørgsmål vedrørende fortolkning og håndhævelse af regelgrundlaget for det styrkede banksamarbejde. Ikke alle spørgsmål har dog kunnet afklares fuldt ud på nuværende tidspunkt.

Rapporten indledes med en sammenfatning (kapitel 1).

Den første del af rapporten (kapitel 2-7) omfatter en beskrivende gennemgang af henholdsvis baggrunden for det styrkede banksamarbejde (kapitel 2), det fælles tilsyn (kapitel 3), den fælles afviklingsmekanisme (kapitel 4), de særlige forhold der gælder for ind- og udtræden af samarbejdet for ikke-eurolande (kapitel 5), en beskrivelse af banksektorerne i Danmark og euroområdet (kapitel 6) samt resultatet af ECB's stresstest af de største europæiske banker i oktober 2014 (kapitel 7).

Den anden del (kapitel 8-14) fokuserer på konsekvenserne for Danmark på en række centrale områder, såfremt Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde. Først ses på Danmarks rolle i EU-samarbejdet mere generelt (kapitel 8). Dernæst ses på kvaliteten og effektiviteten af det fælles tilsyn (kapitel 9) samt på mulighederne for at kunne imødegå systemiske risici, dvs. anvendelse af såkaldte "makroprudentielle værktøjer" (kapitel 10). Efterfølgende ses på kvaliteten og effektiviteten af den fælles afviklingsmekanisme (kapitel 11) samt på de afviklingsformer, der etableres i og uden for samarbejdet samt øvrige finansieringsmæssige aspekter (kapitel 12). Herefter ses på konsekvenserne ved dansk deltagelse for den nationale indflydelse på tilsyns- og krisehåndteringsbeslutninger (kapitel 13), for nationale regler og det indre marked på det finansielle område (kapitel 14) samt for dansk realkredit (kapitel 15).

Endelig ses i den tredje og sidste del (kapitel 16) på betydningen af dansk deltagelse for Grønland og Færøerne, der i dag ikke er del af EU, men hvis banker er underlagt dansk tilsyn og afvikles efter danske afviklingsregler.

Den danske lovgivning, der implementerer direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber m.v. (BRRD), træder i kraft den 1. juni 2015. Lovgivningen giver en række beføjelser til de danske afviklingsmyndigheder. Ved udarbejdelse af rapporten er der undervejs gjort antagelser om, hvordan disse beføjelser vil blive brugt. Det skal understreges, at det – uanset disse antagelser – er op til de danske afviklingsmyndigheder at beslutte, hvordan beføjelserne skal anvendes.

KAPITEL 1: SAMMENFATNING

1.1 BAGGRUND FOR DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

Det styrkede banksamarbejde består af et fælles tilsyn og en fælles afviklingsmekanisme, der i udgangspunktet gælder for eurolandene med mulighed for deltagelse af ikke-eurolande. Den 4. november 2014 overtog Den Europæiske Centralbank (ECB) tilsynet med de største kreditinstitutter i euroområdet, hvorved det fælles tilsyn var en realitet. Den fælles afviklingsmyndighed ("afviklingsinstansen") under Kommissionen blev etableret 1. januar 2015 og har startet forberedelserne til at overtage ansvaret for afvikling af de største institutter den 1. januar 2016.

Det styrkede banksamarbejde udspringer af den finansielle krise i en række eurolande, hvor flere lande blev hårdt ramt af problemerne i landenes banker og vice versa. Krisen førte til en debat om, hvordan der kan skabes et mere sikkert finansielt system, så fremtidige kriser kan undgås. Krisen – herunder ikke mindst rekapitaliseringsprogrammet til Spanien i 2012 – gav anledning til drøftelser om at anvende eurolandenes fælles lånemekanisme, European Stability Mechanism (ESM), til løsning af udfordringer i den finansielle sektor i enkelte medlemslande via indirekte og direkte rekapitaliseringer. Centrale aktører argumenterede i disse drøftelser for nødvendigheden af at etablere et fælles tilsyn på EU-niveau, før man gav ESM mulighed for at yde direkte kapitalindsatser i nødlidende banker i euroområdet.

Et af de centrale mål i det styrkede banksamarbejde er at sikre, at tilsynet med europæiske banker gennemføres på en konsekvent og effektiv måde og er af en høj kvalitet. Det skal bidrage til, at problemerne i bankerne opdages hurtigere og inddæmnes effektivt, så de ikke spreder sig til den øvrige finansielle sektor eller samfundsøkonomien. Herudover skal samarbejdet bidrage til at bryde den negative vekselvirkning mellem stater, banker og realøkonomien og sikre effektive og ensartede krisehåndteringsbeslutninger i EU. Samarbejdet skal dermed understøtte den finansielle stabilitet i eurolandene og EU som helhed og samtidig bidrage til at fremme det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

Der er i forlængelse af den finansielle krise gennemført en omfattende styrkelse af den finansielle regulering og det finansielle tilsyn i hele EU med henblik på at imødegå fremtidige kriser og understøtte den finansielle stabilitet. Det gælder særligt de nye kapitalkravsregler for kreditinstitutter (CRR/CRD IV), de fælles EU-regler for krisehåndtering af nødlidende institutter (BRRD) og den øgede harmonisering af de nationale indskydergarantiordninger (DGS). I tilknytning hertil er der etableret en europæisk tilsynsmyndighed for banker (European Banking Authority – EBA) samt et europæisk udvalg vedrørende systemiske risici (European Systemic Risk Board – ESRB). Arbejdet i EBA og ESRB omfatter alle EU-lande.

Figur 1.1 illustrerer de fælles EU-regler og sammenhængen med det styrkede banksamarbejde.

Figur 1.1: Illustration af de fælles EU-regler og reglerne for det styrkede banksamarbejde



CRR/CRD IV, BRRD og DGS udgør de fælles regler (*single rule book*) for kreditinstitutter i alle EU-landene. De fælles regler er samtidig fundamentet for det styrkede banksamarbejde, da det fælles tilsyn og den fælles afviklingsmekanisme bygger videre herpå ved at etablere et særligt organisatorisk setup for anvendelse af de fælles regler i de deltagende lande.

CRR/CRD IV udgør de grundlæggende regler for kreditinstitutter i EU og stiller bl.a. krav til størrelsen og kvaliteten af institutternes kapital og likviditet samt krav til gennemsigtighed, aflønning, governance og værktøjer til at imødegå systemiske risici. CRR/CRD IV implementerer de internationale Basel III-standarder i EU.

BRRD baserer sig på princippet om, at tabene i nødlidende institutter som udgangspunkt skal bæres af bankernes aktionærer og kreditorer ("bail-in") fremfor af skatteyderne ("bail-out"). BRRD stiller således krav til institutterne om et minimumsniveau af nedskrivningsegne passiver, der skal kunne benyttes til at absorbere tab, hvis et institut kommer i problemer. Alle EU-lande skal endvidere etablere en sektorfinansieret national afviklingsformue, der skal udgøre minimum 1 pct. af de dækkede indlån i medlemslandet, og som vil kunne bidrage til finansiering af krisehåndtering af et nødlidende institut.

1.2 INDHOLDET AF DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

Det styrkede banksamarbejde består af en fælles tilsynsmekanisme og en fælles afviklingsmekanisme. Oprindeligt var tanken, at samarbejdet også skulle inkludere en fælles indskydergarantiordning, men dette element er siden udgået. Der er i stedet gennemført en yderligere harmonisering af reglerne for nationale indskydergarantiordninger og indført indskyderpræference, hvorved indskydergarantiordninger i højere grad er beskyttet mod tab.

Det fælles tilsyn er placeret i ECB, mens afviklingsinstansen er placeret under Kommissionen. For både tilsyn og afvikling er der fastsat en arbejdsdeling mellem EU-niveauet og det nationale niveau.

ECB fører tilsyn med de største kreditinstitutter i de deltagende lande, mens de nationale tilsynsmyndigheder som udgangspunkt fører tilsyn med de øvrige institutter. I forhold til de min-

dre institutter står de nationale tilsynsmyndigheder for tilsynet inden for de rammer, som ECB udstikker. ECB er bemyndiget til på ethvert tidspunkt at overtage tilsynet med et eller flere af de mindre institutter. For ikke-eurolande er der tale om en ordning som beskrevet i afsnit 1.3.1.

EU-forordningen om det fælles tilsyn (Single Supervisory Mechanism – SSM) fastsætter følgende formål for det fælles tilsyn:

- Styrke Unionen, genoprette den finansielle stabilitet og lægge grunden til økonomisk opsving.
- Tilsyn med kreditinstitutter gennemføres på en konsekvent og effektiv måde.
- Institutter underkastes tilsyn af højeste kvalitet, uafhængigt af andre ikke-tilsynsmæssige betragtninger.

Alle tilsynsbeslutninger for de enkelte kreditinstitutter under ECB's tilsyn forberedes i ECB's Tilsynsråd, der er sammensat af direktørerne for de deltagende landes nationale tilsynsmyndigheder og seks repræsentanter for ECB. Dette skal i videst muligt omfang sikre dels, at overlap mellem ECB's pengepolitiske opgaver og de tilsynsmæssige opgaver undgås, og dels at alle deltagende lande i samarbejdet er repræsenteret ligeligt i beslutningsprocessen. ECB's øverste organ, Styrelsesrådet, hvor kun centralbankdirektørerne fra eurolandene er repræsenteret, har dog mulighed for at gøre indsigelse i forhold til Tilsynsrådets beslutninger. Det vil i givet fald være op til Tilsynsrådet at træffe en ny beslutning, hvorefter Styrelsesrådet atter har mulighed for at gøre indsigelse.

ECB har også beføjelser i forhold til at adressere systemiske finansielle risici, dvs. risici der kan sætte hele eller væsentlige dele af det finansielle system, og dermed samfundsøkonomien, under pres. ECB kan adressere disse risici ved anvendelse af de såkaldte makroprudentielle værktøjer indeholdt i CRR/CRD IV, som er myndighedsbeføjelser, der har til formål at imødegå opbygning af systemiske risici på det finansielle område og afbøde konsekvenserne heraf. De makroprudentielle værktøjer anvendes ikke i forhold til enkelte institutter, men derimod i forhold til hele sektoren eller en gruppe af institutter. De makroprudentielle værktøjer omfatter fx den kontracykliske buffer og SIFI-kapitalkrav.

ECB har mulighed for at hæve – men ikke sænke – de nationale makroprudentielle krav inden for rammerne af EU-reguleringen. Formålet er at kunne imødegå risikoen for, at deltagende lande mindsker deres forebyggende makroprudentielle indsats, fordi ansvaret for tilsyn flyttes fra nationalt til europæisk niveau. Konsekvensen er, at ECB kan fastsætte et strammere finansielt regime for at imødegå systemiske finansielle risici, end det enkelte land isoleret set ville foretrække ud fra dets nationale prioriteter. Samtidig må det formodes at indebære en mere konsekvent og konsistent anvendelse af de makroprudentielle værktøjer på tværs af lande, som derved kan gavne den finansielle stabilitet i Europa.

Udover den fælles tilsynsmekanisme består det styrkede banksamarbejde af den fælles afviklingsmekanisme, der er operationel fra 1. januar 2016. Lande, der deltager i den fælles tilsynsmekanisme, deltager også automatisk i den fælles afviklingsmekanisme.

De primære formål for den fælles afviklingsmekanisme er i henhold til forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism – SRM):

- Bryde den negative vekselvirkning mellem stater, banker og realøkonomien.
- Forstærke integrationen af afviklingsregelsættet for kreditinstitutter med henblik på at genskabe finansiel stabilitet.
- Sikre effektive, ensartede krisehåndteringsbeslutninger i Unionen.

Inden for banksamarbejdet vil de nationale sektorfinansierede afviklingsformuer blive gradvist fusioneret ind i en sektorfinansieret fælles formue frem mod 2024. Denne fælles formue skal udgøre minimum 1 pct. af de dækkede indlån i kreditinstitutterne i alle de deltagende medlemslande. Formuen vil, når den er fuldt opbygget i 2024, være på mere end 400 mia. kr.

Med etableringen af den fælles afviklingsmekanisme flyttes ansvaret for at krisehåndtere de største institutter fra den nationale afviklingsmyndighed til afviklingsinstansen. Det indebærer, at hvis et stort institut bliver nødlidende, vil afviklingsinstansen beslutte, hvordan instituttet skal håndteres, idet den nationale afviklingsmyndighed dog bliver inddraget i beslutningen. De øvrige institutter vil som udgangspunkt fortsat blive afviklet af de nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsinstansen vil blive inddraget, hvis den nationale myndighed i håndteringen af et mindre institut måtte ønske at anvende midler fra afviklingsformuen.

I afviklingsinstansen træffes de fleste beslutninger vedrørende konkrete institutter i en såkaldt eksekutivforsamling, hvor nationale afviklingsmyndigheder fra de berørte lande deltager sammen med fem faste medlemmer af afviklingsinstansen. Beslutninger i sager, hvor afviklingsformuen ønskes anvendt i større omfang (fx rekapitalisering for over 5 mia. euro), eller mere generelle beslutninger, træffes i plenarforsamlingen, hvor alle de deltagende landes nationale afviklingsmyndigheder deltager. Kommissionen kan ændre i beslutninger fra afviklingsinstansen, og Ministerrådet kan endvidere i visse tilfælde blive involveret.

Hovedprincippet i EU-reglerne for håndteringen af nødlidende kreditinstitutter er, at tab og eventuel rekapitalisering som udgangspunkt dækkes ved først nedskrivning af aktionærer og dernæst nedskrivning og/eller konvertering af kreditorer, såkaldt bail-in. Det gælder både inden for og uden for det styrkede banksamarbejde og er samme tilgang, som i flere år har været anvendt i Danmark i regi af Bankpakke 3. Konkret skal der gennemføres bail-in på minimum 8 pct. af instituttets passiver, før afviklingsformuen kan bringes i anvendelse til tabsabsorbering og rekapitalisering. Hensigten er at sikre, at instituttets ejere og kreditorer selv finansierer en afvikling – ikke skatteyderne. Centraliseringen af krisehåndteringsbeslutningerne i det styrkede banksamarbejde kan øge troværdigheden på europæisk niveau om, at de nye værktøjer til krisehåndtering af kreditinstitutter, herunder særligt bail-in, vil blive anvendt efter hensigten.

I særlige tilfælde, fx hvis et systemisk institut – dvs. et institut, der vurderes at være så stort, at det har betydning for den finansielle stabilitet på nationalt plan – bliver nødlidende, kan der være behov for at trække på afviklingsformuen, såfremt den obligatoriske bail-in på minimum 8 pct. af passiverne ikke er tilstrækkelig til at rekapitalisere instituttet, og afviklingsmyndigheden vurderer, at yderligere bail-in ikke er hensigtsmæssig.

Hvis den fælles afviklingsformue ikke i tilstrækkelig grad kan bidrage til håndteringen af et konkret institut, og staten i instituttets hjemland ikke er i stand til at yde nationale lån, vil der som en sidste udvej kunne ydes lån fra en fælles offentlig brofinansieringsmekanisme til formuen (en såkaldt permanent offentlig "backstop"). Denne skal senest være etableret i 2024. De nærmere vilkår for mekanismen er endnu ikke fastsat, herunder vilkårene for offentlig finansiering fra de deltagende lande. I overgangsperioden, hvor formuen opbygges, kan eurolandenes fælles stabilitetsfond (ESM) anvendes for eurolandene til dette formål. For deltagende ikke-eurolande er der etableret en parallel løsning med andre EU-instrumenter.

Det styrkede banksamarbejde vil, ud over at understøtte finansiell stabilitet, også kunne styrke det indre marked. Det er således forventningen, at ECB og afviklingsinstansen vil udvikle en ensartet praksis for henholdsvis tilsyn og krisehåndtering inden for det styrkede banksamarbejde, så institutter fra forskellige lande behandles på samme måde.

Der er tale om et nyt system, som først skal til at finde sin form. Der skal skabes ensartethed i tilsyns- og afviklingspraksis på tværs af lande og institutter, idet der dog skal tages behørigt hensyn til de mange forskellige typer, forretningsmodeller og størrelser af kreditinstitutter i EU's banksektor.

Det formodes, at afviklingsinstansens uafhængighed af nationale regeringer vil understøtte, at bail-in bliver det centrale værktøj i alle de deltagende lande, også ved håndtering af større institutter.

Med den konstruktion og de regler, der ligger til grund for det fælles tilsyn og den fælles afviklingsmekanisme, er der et godt grundlag for, at såvel tilsynet som håndteringen af nødlidende banker bliver af høj kvalitet. På tilsynssiden blev det understøttet af det sundhedstjek af euroområdet banker, som ECB udførte i 2014 forud for starten på det fælles tilsyn.

1.3 DELTAGELSE I DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

1.3.1 Deltagelse for ikke-eurolande

Det styrkede banksamarbejde består på nuværende tidspunkt af de 19 eurolande. EU-lande, der indtræder i euroen, vil samtidig skulle deltage i det styrkede banksamarbejde.

Ikke-eurolande, herunder Danmark, har mulighed for at deltage i det styrkede banksamarbejde ved at indgå et såkaldt "tæt samarbejde" med ECB, jf. kapitel 5. Det sker ved en afgørelse truffet af ECB efter anmodning fra det pågældende ikke-euroland. Hvis fx Danmark anmoder om at deltage, vil ECB træffe afgørelsen på baggrund af bl.a. en vurdering af, om Danmark vil sikre ved lov, at de nationale myndigheder retter sig efter instrukser fra ECB. Derudover skal ECB gennemføre en vurdering af de danske kreditinstitutter for at sikre, at de er tilstrækkeligt kapitaliserede. I forbindelse med etablering af et tæt samarbejde med ECB vil Danmark også automatisk blive underlagt den fælles afviklingsmekanisme.

For deltagende ikke-eurolande vil ECB's tilsyn blive gennemført via instrukser til de nationale tilsynsmyndigheder, der forestår den nærmere gennemførelse heraf. Derimod vil den europæiske afviklingsinstans have ansvaret for krisehåndtering af danske kreditinstitutter.

Ikke-eurolande vil deltage i ECB's Tilsynsråd og i de besluttende organer i den fælles afviklingsinstans. Ikke-eurolande har ikke adgang til at deltage i ECB's Styrelsesråd, der er det øverste beslutningsorgan i ECB og dermed også i den fælles tilsynsmekanisme. Til gengæld har ikke-eurolande – i modsætning til eurolande – mulighed for at udtræde af samarbejdet og kan under visse omstændigheder vælge ikke at følge tilsynsbeslutninger truffet af ECB, jf. kapitel 5. Sidstnævnte er muligt, såfremt Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet. I denne situation skal Tilsynsrådet udarbejde en ny beslutning, som Danmark i givet fald kan vælge ikke at følge. Det vil herefter være op til ECB at beslutte, om dette skal medføre, at samarbejdet med Danmark afsluttes. Danmark kan også vælge ikke at følge en instruks fra ECB, der følger en indstilling fra Tilsynsrådet, men dette vil indebære, at Danmark skal udtræde af det styrkede banksamarbejde.

Sverige og Storbritannien er af særlig interesse for Danmark, da danske bankers udenlandske aktiviteter i dag primært retter sig mod disse to lande, jf. kapitel 6. Sverige har givet udtryk for, at man ikke planlægger at deltage i det styrkede banksamarbejde på nuværende tidspunkt, mens Storbritannien har meldt ud, at man generelt ikke ønsker at deltage i samarbejdet, heller ikke på længere sigt. Det er dog muligt, at den tilsynspraksis, der udvikles inden for det styrkede samarbejde, kommer til at påvirke praksis i lande, der står uden for samarbejdet. Det gælder ikke mindst, hvis det kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering.

ECB har endnu ikke modtaget nogen formel ansøgning om tæt samarbejde fra et ikke-euroland. Rumænien, Bulgarien og Kroatien har udtrykt positiv interesse for deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Der er så vidt vides ikke taget stilling i Polen og Ungarn. De tjekiske myndigheder offentliggjorde i februar 2015 en rapport, hvor anbefalingen er at vente og se. Det anbefales samtidig, at denne konklusion revurderes inden for 12 måneder.

1.3.2 Dansk deltagelse i samarbejdet

Dansk deltagelse i banksamarbejdet vil påvirke en række forhold, som er fremhævet nedenfor. Disse forhold er nærmere behandlet i kapitlerne 8-16.

Dansk interessevaretagelse i EU

Deltagelse i alle dele af finanspagten og europluspagten giver Danmark medindflydelse på beslutninger, som er vigtige for europæisk og dansk økonomi. Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ligeledes kunne styrke Danmarks interessevaretagelse i EU, jf. kapitel 8. Det gælder ikke mindst udviklingen i lovgivningen på det finansielle område, herunder på de mere konkrete standarder og den praksis, der vil gælde for tilsyn og afvikling. Tilsvarende vil Danmark, som deltager i banksamarbejdet, bedre kunne varetage konkrete danske interesser i forhold til eventuelle traktatændringer på det økonomiske og finansielle område.

Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil endvidere tydeliggøre over for de øvrige lande og EU's institutioner, at Danmark ønsker at bidrage konstruktivt til EU's videre udvikling inden for rammerne af de danske forbehold. Omvendt vil et nej til deltagelse i det styrkede banksamarbejde bringe Danmark et skridt længere væk fra fuld deltagelse i EU-samarbejdet. Dermed kan det blive sværere at varetage danske interesser.

Deltagelse i det fælles tilsyn

Det er en central overvejelse i forbindelse med eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, hvorvidt deltagelse vil medføre et bedre tilsyn med de omfattede kreditinstitutter, herunder hvor hurtigt og effektivt der kan træffes tilsynsmæssige beslutninger. Danmark vurderes i dag at have et velfungerende finansielt tilsyn af høj kvalitet. Med den konstruktion og de regler, der ligger til grund for det fælles tilsyn, er der et godt grundlag for, at det nye tilsyn også vil få en høj kvalitet, jf. kapitel 9.

ECB vil formentlig lettere kunne tiltrække relevante kompetencer med specialiseret viden inden for visse specialiserede områder, fx komplicerede modeller for markedsrisici og operationelle risici. Til det bemærkes dog, at Finanstilsynet i dag har mulighed for – i den udstrækning kompetencerne ikke allerede er til stede – at indhente ekspertbistand, herunder påbyde institutterne selv at betale for den nødvendige konsulentbistand.

ECB ventes endvidere at kunne drage fordel af et større sammenligningsgrundlag, da ECB vil skulle overvåge flere og større institutter. Der vil også komme "andre øjne" på de danske institutter, end hvis tilsynet alene blev varetaget af Finanstilsynet, hvilket kan bidrage til at udfordre en eventuel etableret national konsensus.

Til gengæld vil effektiviteten i ECB's tilsyn kunne blive hæmmet af, at der kommer et ekstra lag i beslutningsprocessen. En forventelig følge af at få "andre øjne" på de danske institutter kan således være, at Finanstilsynet skal anvende ressourcer på at besvare forespørgsler fra ECB, der ikke i sig selv bidrager til et bedre tilsyn med institutterne. Desuden kan det ekstra lag have betydning i forbindelse med fratagelse af tilladelse til at drive kreditinstitutvirksomhed, hvor beslutninger vil skulle træffes relativt hurtigt. Procedurerne i ECB må imidlertid forventes tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når det er nødvendigt, som det er tilfældet med andre EU-processer.

Det er dog for tidligt at konkludere entydigt på kvaliteten af det fælles tilsyn og den konkrete tilsynspraksis i ECB. Der er ligeledes ingen indikationer på, at det vil have betydning for danske kreditinstitutters rating, om de er underlagt tilsyn fra ECB eller ej. Det forventes på den baggrund heller ikke, at en dansk beslutning om ikke at deltage i samarbejdet i sig selv vil føre til et markedspress for, at de danske institutters kapitalisering hæves. Dette skal også ses i sammenhæng med, at de danske institutter i dag er blandt de bedst kapitaliserede i EU.

Tilslutning til det styrkede banksamarbejde vil betyde, at dele af den nuværende tilsynsmæssige praksis samt enkelte regler i Danmark vil være vanskelige at opretholde. Det vedrører bl.a. kravet om offentliggørelse af institutternes individuelle solvensbehov og Finanstilsynets inspektionsredegørelser samt anvendelse af tilsynsdiamanter, der alle er indført i Danmark som opfølgning på den finansielle krise.

Ud over tilsynet med enkeltinstitutter får ECB muligheden for at stramme anvendelsen af de konkrete makroprudentielle værktøjer, som de nationale myndigheder i medfør af CRR/CRD IV skal have til rådighed, jf. kapitel 10.

På det makroprudentielle område har Styrelsesrådet i ECB større kompetence end på det øvrige tilsynsområde. Udgangspunktet er, at Tilsynsrådet træffer beslutning om anvendelse af makroprudentielle værktøjer i Danmark og de andre deltagende lande, mens Styrelsesrådet kan gøre indsigelse i forhold til beslutningen. Styrelsesrådet har dog mulighed for at foretage ændringer i udkast til beslutninger fra Tilsynsrådet samt på egen hånd at tage beslutninger uden om Tilsynsrådet. I alle tilfælde vil ECB dog skulle agere via de danske myndigheder og ikke direkte over for danske kreditinstitutter. Da ikke-eurolandes mulighed for at undlade at lade sig binde af en beslutning fra ECB, jf. ovenfor, er bundet op på, at beslutningen behandles i Tilsynsrådet, gælder der ikke den samme "beskyttelse" for så vidt angår beslutninger om iværksættelse af de makroprudentielle instrumenter som for beslutninger, der vedrører et enkelt institut.

Det er op til ECB, i hvor høj grad man vil vælge at anvende disse makroprudentielle beføjelser, og det er uafklaret, i hvilket omfang Styrelsesrådet vil agere uden om Tilsynsrådet, når de makroprudentielle værktøjer skal bringes i anvendelse. Det er sandsynligt, at ECB vil følge op på en henstilling fra det nationale systemiske risikoråd om aktivering af et CRR/CRD IV-værktøj, hvis den nationale myndighed vælger ikke at følge en sådan henstilling. Det drejer sig fx om den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI-kapitalkrav. ECB vil ikke kunne følge op på en henstilling fra den nationale myndighed, der vedrører andre makroprudentielle initiativer, fx ændring af lovgivning. Det må i forbindelse med eventuel dansk deltagelse i samarbejdet overvejes, om det skal føre til en justering af de lovgivningsmæssige rammer for Rådet, jf. kapitel 10.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet efter instruks skulle gennemføre de beslutninger, som ECB har truffet i forhold til de danske institutter, og Finanstilsynet vil derfor også være ansvarlig for disse beslutninger. Hvis Finanstilsynet bliver pålagt at betale erstatning på baggrund af et påbud, som ECB har instrueret Finanstilsynet om at udstede, vil Finanstilsynet kunne søge at få erstatning fra ECB.

Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil indebære øgede tilsynsudgifter, der dækkes af sektoren, jf. kapitel 3.

Deltagelse i den fælles afviklingsmekanisme

Med etableringen af den fælles afviklingsmekanisme, der er fuldt operationel fra 2016, flyttes ansvaret for at krisehåndtere de største institutter fra nationalt niveau til EU-niveau. Det vil forventeligt indebære, at der træffes mere ensartede og konsekvente krisehåndteringsbeslutninger på europæisk niveau, og at bail-in bliver det centrale værktøj, også ved håndtering af større institutter. Det er et af formålene med etableringen af den fælles afviklingsmekanisme.

Danmark har, som det første land i EU, benyttet bail-in i forbindelse med afvikling af mindre og mellemstore kreditinstitutter under finanskrisen men har ikke erfaringer med håndtering af nødlidende SIFler.

Der vil næppe for banker være væsentlig forskel på den praksis, som den danske afviklingsmyndighed og afviklingsinstansen vil anlægge. For realkreditinstitutter kan der være forskelle, jf. afsnittet om dansk realkredit nedenfor. Der kan også opstå en forskel for institutter, der i

europæisk sammenhæng er mindre eller mellemstore, men som nationalt er defineret som SIFler, eller ligger tæt på SIFI-grænserne. For disse institutter kan der være en forskel i behandlingen på nationalt og europæisk plan, herunder om den fælles formue bringes i anvendelse, jf. kapitel 11.

Afviklingsinstansen må formodes at opbygge større ekspertise og mere erfaring med afviklingsbeslutninger og udarbejdelse af afviklingsplaner end den danske afviklingsmyndighed, eftersom afviklingsinstansen vil skulle håndtere langt flere institutter. Herudover vil der også her komme "andre øjne" på krisehåndteringsbeslutningerne, da både den nationale afviklingsmyndighed og afviklingsinstansen deltager i afviklingen. Disse forhold vil kunne bidrage til en høj kvalitet i de afviklingsbeslutninger, der træffes på europæisk niveau.

Beslutningsprocessen internt i afviklingsinstansen vil kunne indebære, at der ikke kan handles lige så hurtigt på europæisk plan, som man vil kunne nationalt. For afviklingsbeslutninger kan tiden være en kritisk faktor, da det kan reducere usikkerhed og gener for instituttets kunder m.v., såfremt et institut afvikles over en weekend, så instituttets kunder atter har adgang til deres konti m.v. mandag morgen. Procedurene må dog også her forventes søgt tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når det er nødvendigt.

Da den fælles afviklingsinstans først vil være fuldt operationel fra 2016, er der selvsagt endnu ingen konkrete erfaringer med afvikling af institutter på EU-niveau.

Afviklingsformuer m.v.

I medfør af BRRD skal alle EU-lande etablere en national sektorfinansieret afviklingsformue på 1 pct. af de dækkede indlån i landets institutter, der for Danmarks vedkommende vil udgøre i størrelsesordenen 8-9 mia. kr. I det styrkede banksamarbejde bliver formuerne i de deltagende lande gradvist fusioneret ind i en fælles formue frem mod 2024. Den fælles formue skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i alle de deltagende landes kreditinstitutter. Kreditinstitutternes bidrag til den fælles formue vil afhænge af deres størrelse og risikoprofil. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil det samlede bidrag fra de danske institutter til den initiale opbygning af den fælles formue formentligt ikke afvige væsentligt fra institutternes bidrag til den danske afviklingsformue, i fald Danmark ikke deltager, jf. kapitel 12. Om danske institutters samlede bidrag bliver større eller mindre vil afhænge af deres størrelse og risikoprofil sammenlignet med institutterne fra de andre deltagende medlemslande.

Der skal være tale om meget store tab, før de nationale afviklingsmyndigheder eller afviklingsinstansen vil kunne bruge afviklingsformuerne til tabsabsorbering og rekapitalisering, da regelsættet for tabsabsorbering og rekapitalisering af nødlidende institutter kræver, at der skal gennemføres bail-in på minimum 8 pct. af passiverne, før afviklingsformuerne kan komme i spil til disse formål.

Hvis et dansk SIFI bliver nødlidende, vil den danske afviklingsformue således kun kunne anvendes til tabsabsorbering eller kapitalisering i tilfælde af meget store tab. Så store tab vurderes at være meget lidt sandsynlige, jf. kapitel 12. Skulle der imidlertid opstå en situation med meget store tab i instituttet, kan den danske afviklingsformue umiddelbart bidrage med op til 5 pct. af passiverne. Hvis der er behov for et bidrag af denne størrelsesorden, vil formuen være

utilstrækkelig for de fleste danske SIFler. I denne situation kan der derfor blive behov for et lån eller en garanti fra den danske stat til den danske afviklingsformue.

Den fælles afviklingsformue vil være langt større end de nationale formuer og vil derfor normalt kunne absorbere tab i og rekapitalisere flere SIFler i det styrkede banksamarbejde med op til 5 pct. af passiverne, såfremt de måtte lide store tab. Den fælles afviklingsformue vil imidlertid skulle dække krisehåndtering af nødlidende institutter i alle de deltagende lande. Formuen vil normalt kunne absorbere tab i flere SIFler samtidig. Der er dog enkelte store SIFler i de deltagende lande, som alene vil kunne tømme formuen, hvis de måtte blive alvorligt nødlidende. Især i en ekstraordinær situation, hvor der opstår store tab blandt danske SIFler, kan adgang til en større formue gavne den finansielle stabilitet i Danmark ved i højere grad at kunne dække tab og skabe sikkerhed for videreførelse af kritiske funktioner. Det vurderes dog at være meget lidt sandsynligt, at en sådan situation opstår.

Sundhedstjekket af de europæiske kreditinstitutter forud for starten på den fælles tilsynsmekanisme viste, at de danske SIFler i dag hører til blandt de institutter, der er bedst kapitaliseret, og hvor der kan forventes færrest nedskrivninger fremadrettet. Sundhedstjekket har dog også medført en betydelig kapitalstyrkelse i de øvrige deltagende landes institutter, ligesom det har resulteret i krav om yderligere styrkelser i de banker, der kom dårligst ud i testen. Dertil kommer, at tilsynet med disse banker generelt forventes at blive strammere, hvilket vil kunne modgå noget af risikoen ved de mere risikable banker.

Som den seneste finanskriser har vist, er det ikke kun problemer i den finansielle sektor, som smitter af på statsfinanserne. Økonomiske problemer i et givent land kan også smitte af på landets finansielle sektor. Visse lande i det styrkede banksamarbejde har fortsat betydelige økonomiske udfordringer, navnlig statsfinansielle. Nogle landes banker har desuden en relativ stor andel af misligholdte lån, hvilket kan indebære yderligere nedskrivninger.

Ovenstående forhold indebærer, at der på kort og mellemlang sigt er større sandsynlighed for, at SIFler fra euroområdet får behov for at trække på afviklingsformuen, end at danske SIFler får det. Hvis der bliver trukket på formuen, vil danske institutter skulle bidrage til genopfyldning af formuen på lige fod med andre institutter i samarbejdet, jf. kapitel 12.

Et dybere indre marked

En mere ensartet praksis for tilsyn og afvikling inden for samarbejdet kan styrke konkurrencen i det indre marked på længere sigt, jf. kapitel 14. Det gælder ikke mindst, hvis denne praksis kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering på området.

Størrelsen af denne effekt skal dog næppe overvurderes, idet størstedelen af den regulering, som kreditinstitutter i EU er underlagt, fastlægges på EU-niveau i direktiver og forordninger. Reglerne i og uden for banksamarbejdet vil derfor helt overvejende være ensartede. Herudover kan banker fra andre EU-lande i dag yde lån og sælge bankydelser til danske virksomheder og forbrugere fra filialer i både Danmark og andre lande uden at blive underlagt dansk tilsyn og dansk finansiel lovgivning. Tilsvarende gælder for danske institutters aktiviteter i forhold til kunder i andre EU-lande. Endeligt er de danske bankers udenlandske forretninger i dag primært rettet mod Sverige og Storbritannien, hvilket dog selvsagt kan ændre sig på længere sigt.

Dansk indflydelse i forhold til tilsyns- og afviklingspraksis

Et grundlæggende vilkår ved at deltage i det styrkede banksamarbejde er, at udvikling af tilsynspraksis og tilsynsbeslutninger samt krisehåndtering af større nationale kreditinstitutter sker på europæisk og ikke nationalt niveau. Danmark vil dog som andre deltagende lande stadig have behov for at varetage nationale hensyn i forhold til både tilsyn og afvikling.

Finanstilsynet vil få plads i Tilsynsrådet. Her vil der således være mulighed for at øve indflydelse på ECB's tilsynspraksis såvel som de konkrete tilsynsbeslutninger vedrørende danske og udenlandske institutter. Styrelsesrådet, som Danmark ikke deltager i, kan dog gøre indsigelser mod alle forslag til beslutninger fra Tilsynsrådet.

Danmark vil have indflydelse i afviklingsinstansen via Finansiell Stabilitet. Finansiell Stabilitet vil således være repræsenteret i eksekutivforsamlingen, hvis der skal træffes beslutninger vedrørende håndtering af de største danske institutter. Dog vil de fem faste medlemmer i afviklingsinstansen i sidste ende kunne træffe en beslutning uden om de nationale afviklingsmyndigheder, hvis der er uenighed. Ligeledes vil Kommissionen kunne ændre de fleste beslutninger fra afviklingsinstansen, heraf i visse tilfælde efter godkendelse fra Ministerrådet. Det samme vil gælde for alle andre deltagende lande, både euro- og ikke-eurolande. Finansiell Stabilitet vil også være repræsenteret i plenarforsamlingen, hvor generelle spørgsmål samt konkrete sager, hvor der foreslås et væsentligt træk på afviklingsformuen (over 5 mia. euro til rekapitalisering), drøftes og besluttes.

Samlet set vil der ved dansk deltagelse i det styrkede samarbejde være tale om, at en væsentlig del af tilsyns- og krisehåndteringsbeslutningerne, særligt vedrørende større institutter, ikke længere er et nationalt anliggende, men træffes af de fælleseuropæiske myndigheder. Dette er et grundlæggende vilkår ved at deltage. Modstykket er, at der ved dansk deltagelse er mulighed for at påvirke praksis og beslutninger vedrørende tilsyn med og – i visse tilfælde – krisehåndtering af større institutter i de andre deltagende lande.

Dansk realkredit

Danske realkreditinstitutter, som medio 2014 stod for over 60 pct. af det hjemlige udlån til virksomheder og husstande, har en forretningsmodel, som ikke genfindes tilsvarende i andre EU-lande. De har bl.a. ikke tilladelse til at modtage indlån, og deres udlån sker i høj grad med sikkerhed i fast ejendom inden for nærmere fastsatte grænser. Institutterne er endvidere underlagt snævre grænser for, hvor meget markedsrisiko de må påtage sig, og har derfor samlet set typisk en lav risiko. Erfaringsmæssigt har det vist sig at være en udfordring at få de fælleseuropæiske regler, som typisk retter sig mod mere traditionel bankvirksomhed, til at passe med realkreditinstitutternes forretningsmodel. Det er i dette lys centralt, hvordan dansk realkredit forventes behandlet inden for det styrkede banksamarbejde.

Ud over de fælleseuropæiske regler er realkreditinstitutterne underlagt nationale danske regler, jf. kapitel 15. Det er vurderingen, at den danske realkreditmodel overordnet set vil kunne opretholdes, såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde. ECB har tilkendegivet, at der vil være behov for en teknisk dialog med de danske myndigheder for at kunne se nærmere på, om den danske realkreditlovgivning er forenelig med CRR forud for eventuel dansk delta-

gelse i det styrkede banksamarbejde. Det er de danske myndigheders vurdering, at den nuværende nationale realkreditlovgivning er konsistent med CRR, men det kan ikke udelukkes, at der på baggrund af ECB's gennemgang kan blive behov for at justere i den danske realkreditlovgivning.

Der er områder i CRR/CRD IV, hvor der er en valgfrihed for tilsynsmyndigheden til at beslutte, hvordan en given bestemmelse skal anvendes. I det styrkede banksamarbejde vil valgmulighederne, fx i forhold til diversifikationskrav i likviditetsbufferen og øget anvendelse af garantier som sikkerhed for realkreditobligationer, skulle udøves af ECB via instruks til Finanstilsynet. I tilfælde af dansk deltagelse vil det være af central betydning for dansk realkredit, at ECB vælger en praksis på disse områder, som ikke adskiller sig væsentligt fra Finanstilsynets.

Et centralt element i BRRD og SRM-forordningen er, at kreditinstitutter skal have et minimum af nedskrivningsegne passiver (NEP-kravet). Dette krav, som fastsættes individuelt for hvert institut af den ansvarlige afviklingsmyndighed, skal sikre, at der i fornødent omfang kan foretages bail-in, hvis instituttet bliver nødlidende.

For realkreditinstitutter som de danske gælder imidlertid en særlig undtagelse fra kravet om at skulle have et af afviklingsmyndigheden fastsat minimum af nedskrivningsegne passiver, når et nødlidende realkreditinstitut kan håndteres uden brug af bail-in. I den danske afviklingslov, der implementerer BRRD, er det lagt til grund, at dette er tilfældet. Et nødlidende realkreditinstitut vil således skulle håndteres ved andre værktøjer så som frasalg af aktiviteter, videreførelse af instituttets væsentligste aktiviteter i et såkaldt broinstitut med henblik på videresalg eller anvendelse af realkreditlovens afviklingsmodel, der indebærer, at instituttet gradvist afvikles i takt med, at instituttets udlån tilbagebetales.

Hvis Danmark indtræder i det styrkede banksamarbejde, vil SRM-forordningen få forrang i forhold til den danske afviklingslov. En forudsætning for en fortsat fritagelse af realkreditinstitutterne fra NEP-kravet og afvikling via bail-in vil derfor være, at afviklingsinstansen anlægger samme tilgang som i den danske afviklingslov, dvs. at danske realkreditinstitutter kan afvikles uden brug af bail-in. Hvis det ikke er tilfældet, vil realkreditinstitutterne skulle opfylde et NEP-krav fastsat af afviklingsinstansen. Et sådan krav kan indebære omkostninger og refinansieringsrisici for realkreditinstitutterne, hvis det antager en betydelig størrelse. I denne situation vil realkreditinstitutterne ligeledes kunne blive afviklet via bail-in, såfremt de bliver nødlidende.

Den generelt øgede EU-harmonisering på det finansielle område vil kunne lægge et vist pres på den danske realkreditmodel, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Således er det erklærede prioriteter for både EBA og ECB at harmonisere tilsynspraksis yderligere inden for henholdsvis EU og banksamarbejdet, ligesom ECB ønsker at reducere forskelle som følge af nationale valgmuligheder i CRR/CRD IV. Hvorvidt hensynet til dansk realkredit generelt bedst varetages inden for eller uden for det styrkede banksamarbejde vil afhænge af de konkrete problemstillinger samt dynamikken i EU og det styrkede banksamarbejde fremadrettet.

En væsentlig del af rammen for EU-reguleringen på det finansielle område tager udgangspunkt i de regler, som globale finansielle fora fastlægger, herunder Basel-komiteen, hvor Danmark

ikke har sæde, men hvor bl.a. Kommissionen, en række EU-lande og ECB deltager. Erfaringerne peger på, at de regler, der udspringer af de globale fora, ikke tager hensyn til dansk realkredits særlige forhold. Disse regler danner grundlaget for EU-reguleringen, der derfor risikerer heller ikke at tage hensyn til dansk realkredit.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der gennem ECB i princippet være en yderligere mulighed i forhold til i dag for at påvirke de internationale diskussioner, og hvordan ECB vil anvende valgmulighederne i den til enhver tid gældende EU-regulering. Nogle af disse valgmuligheder vil have særlig betydning for dansk realkredit, jf. ovenfor. I det omfang sådanne valg truffet inden for banksamarbejdet påvirker udformningen af fremtidig EU-lovgivning, vil dansk deltagelse kunne styrke dansk interessevaretagelse i EU på realkreditområdet.

Omvendt kan det inden for banksamarbejdet være sværere at opnå støtte til, at fremtidige EU-regler udformes, så de kan rumme dansk realkredits særlige forretningsmodel, hvis andre lande i samarbejdet finder, at de danske ønsker strider mod tværgående hensyn inden for samarbejdet. Uden for banksamarbejdet vil det være op til Danmark at administrere EU-lovgivningens valgmuligheder, udforme tilsynspraksis, samt at opstille supplerende nationale regler, herunder på realkreditområdet.

Det taler for, at der opnås en overordnet forståelse for dansk realkredits særlige forretningsmodel, og at spørgsmålet om behandlingen af dansk realkredit afklares med ECB og afviklingsinstansen forud for en eventuel beslutning om dansk deltagelse.

Rammer for parlamentarisk inddragelse

Rammerne for Folketingets inddragelse i forhold til tilsyn med og afvikling af danske kreditinstitutter vil ikke ændre sig ved deltagelse i det styrkede samarbejde, jf. kapitel 13. Regeringen vil kunne kaldes i samråd i Folketinget om tilsyn og afvikling af danske institutter. Omfanget af de oplysninger, som den ansvarlige minister vil have adgang til, og dermed omfanget af de oplysninger, som vil kunne oplyses til Folketinget, kan dog være mindre inden for det styrkede banksamarbejde. Det kan fx skyldes, at krisehåndteringsbeslutninger i forhold til de danske SIF'er ikke længere vil skulle godkendes af ministeren, men vil blive truffet af afviklingsinstansen, eventuelt med inddragelse af Kommissionen og Ministerrådet. I praksis må en kontrol på området derfor forventes i høj grad at ville ske på europæisk plan.

Endvidere vil Folketinget fortsat skulle godkende Finanstilsynets årlige bevilling, mens Folketinget ikke vil have indflydelse på ECB's bevilling og ressourceforbrug, som ECB selv fastsætter. Det samme gælder for afviklingsinstansen.

På EU-niveau vil der være politisk inddragelse via Europa-Parlamentet og Ministerrådet, jf. kapitel 13. ECB skal eksempelvis årligt forelægge en rapport om udførelsen af sine opgaver for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og eurogruppen, ligesom afviklingsinstansen skal forelægge en årlig rapport for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og Revisionsretten. Derudover skal formanden for ECB's Tilsynsråd samt afviklingsinstansens formand deltage i høringer, svare på spørgsmål og føre fortrolige drøftelser med Europa-Parlamentet, ligesom ECB er forpligtet til at bidrage til eventuelle undersøgelseskomitéer, som

Europa-Parlamentet måtte nedsætte. ECB skal ligeledes videregive det relevante udvalg i Europa-Parlamentet et referat af diskussionerne i Tilsynsrådet samt en oversigt over de beslutninger, der træffes. Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, skal formanden for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet informeres om baggrunden for indsigelsen.

Europa-Parlamentet skal endelig godkende ECB's indstilling til formand og næstformand for Tilsynsrådet, ligesom Ministerrådet skal vedtage udnævnelser af disse. De nationale parlamenter i de deltagende lande har også adgang til at stille spørgsmål m.v. til, og blive holdt orienteret, af de fælleseuropæiske myndigheder.

Grønland og Færøerne

Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil også have betydning for Grønland og Færøerne, der ikke er medlemmer af EU, og derfor ikke kan deltage i det styrkede banksamarbejde, hvis Danmark vælger at deltage.

ECB har tilkendegivet, at da Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU, er kreditinstitutter i disse områder udelukket fra den fælles tilsynsmekanisme og dermed ligeledes fra den fælles afviklingsmekanisme.

Hvis Danmark deltager i samarbejdet, vil tilsynet i forhold til grønlandske og færøske kreditinstitutter dermed fortsætte som i dag. Reglerne for afvikling i Grønland og på Færøerne vil kunne opretholdes, men der vil ikke være adgang til den danske afviklingsformue, som – med undtagelse af bidrag fra grønlandske og færøske institutter – vil blive fusioneret ind i den fælles formue.

En særskilt fælles grønlandsk og færøsk afviklingsformue vil således have en relativt begrænset størrelse, jf. kapitel 16, hvorfor en løsning kunne være, at der etableres en afviklingsformue for de grønlandske og færøske institutter, der udgør mere end 1 pct. af de dækkede indlån i Grønland og på Færøerne. En alternativ løsning kunne være at stille et højere SIFI-kapitalkrav end planlagt til de kommende grønlandske og færøske SIFler for yderligere at forebygge, at institutterne bliver nødlidende.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der i givet fald skulle ske en nærmere drøftelse af ovenstående forhold med Grønland og Færøerne.

Der blev i juni 2014 nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland og Færøerne vedrørende mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde i EU. Arbejdsgruppen blev nedsat for at vurdere konsekvenserne og mulighederne for Grønland og Færøerne i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Arbejdsgruppen har endnu ikke færdiggjort sit arbejde. Konklusionerne i indeværende rapport vedrørende konsekvenser og muligheder for Grønland og Færøerne ved dansk deltagelse er derfor foreløbige.

1.4 SAMLET VURDERING

Deltagelsen i alle dele af finanspagten og europluspagten giver Danmark medindflydelse på beslutninger, som er vigtige for europæisk og dansk økonomi. Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ligeledes kunne styrke Danmarks interessevaretagelse i EU. Det gælder ikke mindst udviklingen i lovgivningen på det finansielle område.

Derudover vil deltagelse i samarbejdet kunne give adgang til en større sektorfinansieret afviklingsformue. Især i en ekstraordinær situation, hvor der opstår store tab blandt danske SIFler, kan adgang til en større formue gavne den finansielle stabilitet i Danmark. En sådan situation vurderes dog meget lidt sandsynlig og mindre sandsynlig, end at SIFler i euroområdet kommer i den situation. Visse lande i det styrkede banksamarbejde har således fortsat betydelige økonomiske udfordringer, navnlig statsfinansielle, og banker med en relativt stor andel af misligholdte lån. Sundhedstjekket af de europæiske institutter har dog medført en betydelig kapitalstyrkelse i de deltagende landes institutter, ligesom det har resulteret i krav om yderligere kapitalstyrkelser i de banker, der kom dårligst ud i testen. Dertil kommer, at tilsynet med disse banker generelt forventes at blive strammere.

En fordel ved dansk deltagelse kan også være, at den mere ensartede praksis for tilsyn og afvikling inden for samarbejdet kan styrke konkurrencen i det indre marked på længere sigt. Det gælder ikke mindst, hvis denne praksis kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering på området. En sådan indre markedseffekt skal dog næppe overvurderes.

Danmark vurderes i dag at have et velfungerende finansielt tilsyn. Med den konstruktion og de regler, der ligger til grund for det fælles tilsyn, er der et godt grundlag for, at ECB's tilsyn også vil få en høj kvalitet, bl.a. fordi ECB gennem tilsyn med EU's store banker får et bredt sammenligningsgrundlag. Det er dog for tidligt at konkludere entydigt på kvaliteten af det fælles tilsyn og den konkrete tilsynspraksis i ECB. Ligeledes er det endnu for tidligt at vurdere, hvorvidt der vil være forskel på valget af konkrete krisehåndteringsværktøjer og brug af afviklingsformuen på nationalt og europæisk niveau, da afviklingsinstansen først vil være fuldt operationel fra 2016.

Et grundlæggende vilkår ved deltagelse i samarbejdet er, at udvikling af tilsynspraksis og tilsynsbeslutninger samt krisehåndtering af særligt de store danske institutter sker på europæisk niveau. Tilslutning til det styrkede banksamarbejde vil have den konsekvens, at det vil være vanskeligt at opretholde dele af den nuværende tilsynsmæssige praksis samt enkelte regler, som er gennemført som opfølgning på krisen i Danmark, herunder Finanstilsynets tilsynsdiamanter og krav om offentliggørelse af bankernes individuelle solvensbehov og Finanstilsynets inspektionsredegørelser.

Deltagelse vil indebære, at ECB får mulighed for at stramme anvendelsen af de makroprudentielle værktøjer, som de nationale myndigheder har til rådighed i medfør af CRR/CRD IV. I modsætning til tilsynsbeslutninger vil dette endvidere kunne ske uden om Tilsynsrådet. Det er op til ECB, i hvor høj grad man vil vælge at anvende sine beføjelser på det makroprudentielle område, og det er uafklaret, i hvilket omfang Styrelsesrådet vil agere uden om Tilsynsrådet, når de makroprudentielle værktøjer skal bringes i anvendelse. Det vurderes dog sandsynligt, at

ECB vil følge op på henstillinger fra de nationale systemiske risikoråd om aktivering af et af værktøjerne fra CRR/CRD IV, hvis de nationale myndigheder vælger ikke at følge en sådan henstilling.

Endelig vil dansk deltagelse have konsekvenser for Grønland og Færøerne, der ikke er medlemmer af EU. Grønland og Færøerne vil ikke være omfattet af samarbejdet, og grønlandske og færøske banker vil dermed ikke have adgang til en fælles afviklingsformue med de danske institutter, når den danske afviklingsformue fusioneres ind i den fælleseuropæiske. Hvis Danmark deltager i samarbejdet, vil tilsynet i forhold til grønlandske og færøske kreditinstitutter kunne fortsætte som i dag.

Det er vurderingen, at der samlet set er meget, der taler for, at det vil være i dansk interesse at deltage i det styrkede banksamarbejde. Der er samtidig nogle områder, hvor yderligere afklaring vil være hensigtsmæssig.

På nogle områder vil yderligere afklaring først og fremmest ske i takt med, at der opbygges erfaringer med det styrkede banksamarbejde. Det gælder bl.a. spørgsmål om ECB's og afviklingsinstansens praksis og beslutningsproces. Dertil kommer, at der kan komme større klarhed om håndteringen af de økonomiske udfordringer, herunder ikke mindst de statsfinansielle, i visse europæiske lande, som kan påvirke sundhedstilstanden i de pågældende landes banker.

På andre områder vil afklaring skulle tilvejebringes gennem nærmere drøftelser med ECB, afviklingsinstansen og Kommissionen. Det drejer sig særligt om behandlingen af dansk realkredit og Styrelsesrådets mulighed for at træffe beslutninger om makroprudentielle værktøjer i Danmark uden om Tilsynsrådet. De fornødne afklaringer om behandlingen af dansk realkredit, makroprudentielle beslutninger mv. inden for samarbejdet bør foreligge, inden der træffes beslutning om, hvorvidt Danmark skal tilslutte sig det styrkede banksamarbejde.

**DEL 1:
BESKRIVELSE AF DET STYRKEDE
BANKSAMARBEJDE**

KAPITEL 2: BAGGRUNDEN FOR DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

2.1 INDLEDNING

I forbindelse med mødet i Det Europæiske Råd (DER) i juni 2012 anmodede stats- og regeringscheferne fra eurolandene Kommissionen om at fremsætte forslag om etablering af en fælles tilsynsmekanisme på bankområdet. Dermed igangsattes arbejdet med etableringen af et styrket banksamarbejde, som efterfølgende, udover det fælles tilsyn, også er kommet til at omfatte en fælles afviklingsmekanisme for de deltagende lande inklusive en fælles afviklingsformue.

Etableringen af det styrkede banksamarbejde skal ses i forlængelse af den finansielle krise, hvor tilliden til det finansielle system, herunder de nationale tilsynsmyndigheder, blev svækket. I flere medlemslande fulgte yderligere en statsgældskrise, som medførte en negativ spiral mellem svage banker og offentlige finanser. Baggrunden for etableringen af det styrkede banksamarbejde var således bl.a. også at bryde denne negative spiral, herunder undgå at de offentlige finanser skulle dække omkostninger til afvikling af kriseramte banker.

Etableringen af det styrkede banksamarbejde skal ligeledes ses i sammenhæng med ønsket om at anvende eurolandenes lånemekanisme, European Stability Mechanism (ESM), til at løse udfordringer i den finansielle sektor i enkelte medlemslande via indirekte og direkte rekapitalisering af nødlidende banker. Særligt låneprogrammet til Spanien i 2012 gav anledning til drøftelser blandt eurolandene om det nødvendige i at etablere et troværdigt fælles tilsyn, før man gav ESM mulighed for at yde direkte kapitalindskud i nødlidende banker i euroområdet.

Etableringen af det styrkede banksamarbejde ligger også i forlængelse af det generelle arbejde på internationalt plan med at styrke finansiell regulering og tilsyn efter den finansielle krise. Det omfatter globalt aftalte tiltag i regi af G20, som er blevet gennemført i EU, samt EU's egne initiativer i forhold til at styrke tilsynssamarbejdet og harmoniseringen af den finansielle regulering i EU. Det gælder særligt de nye fælles regler for bl.a. kapital og likviditet i kapitalkravsforordningen og -direktivet (CRR/CRD IV)¹, reglerne om afvikling af nødlidende institutter i krisehåndteringsdirektivet (BRRD)² og reglerne om indskydergarantier (DGS)³. Disse regler er del af den såkaldte single rule book, som kreditinstitutter i alle EU-landene er omfattet af.

¹ CRD IV: "Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF" samt CRR: "Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012"

² BRRD: "Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012"

³ DGS: "Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger"

En oversigt over de centrale hændelser i perioden 2000-2014, der har relevans for etableringen af det styrkede banksamarbejde, fremgår af bilag 2.

2.2 GÆLDSSKRISEN OG DEN NEGATIVE SPIRAL MELLEM BANKER OG STATSFINANSER

Den offentlige gældskrise i en række EU-lande var bl.a. resultatet af mange års lempelig finanspolitik i disse lande kombineret med en stor offentlig gæld og strukturelle underskud. Herudover medførte den finansielle krise et realøkonomisk konjunkturtilbageslag, som blev forsøgt imødegået med finanspolitiske lempelser, ligesom der i visse lande var behov for statslig indgriben for at håndtere problemer i banksektoren.

Grækenland indgik, på baggrund af store underskud og store finansieringsvanskeligheder, et låneprogram med de øvrige eurolande og IMF i maj 2010. Herefter fulgte låneprogrammer til Irland i november 2010, Portugal i april 2011, og et andet program til Grækenland i juli 2011 (inklusive en gældsrestrukturering i foråret 2012).⁴ Formålet var i alle tre tilfælde at undgå en statsbankerot, som i givet fald kunne få alvorlige afsmittende effekter på de øvrige EU-lande. Særligt det langstrakte forløb vedrørende Grækenlands låneprogrammer gav anledning til stor usikkerhed og spekulationer om Grækenlands reelle vilje til at forblive i eurosamarbejdet, hvilket skabte yderligere finansiell ustabilitet i EU generelt.

Grækenlands og Portugals finansieringsvanskeligheder udsprang relativt direkte af uholdbare offentlige finanser og generelt dårlig strukturpolitik. I Irland var det ydelsen af betydelige offentlige garantier og kapitalindsud til den relativt store irske banksektor i 2008-2010, som undergravede tilliden til de irske offentlige finanser.

Udviklingen i Irland tydeliggjorde i særdeleshed risikoen for en negativ spiral mellem bankerne og de offentlige finanser. Hertil kan argumenteres for, at den høje udlånsvækst i bankerne bl.a. var drevet af lempelige kreditstandarder i bankerne. Bankernes store betydning for den øvrige samfundsøkonomi betød, at der var behov for statslig indgriben, da det gik galt, hvilket svækkede de irske offentlige finanser. Problemerne i banksektoren var således medvirkende til, at staten fik svært ved at finansiere sig på markederne, netop som følge af bankernes negative afsmittende virkning på samfundsøkonomien. Dette begrænsede muligheden for at føre en modcyklisk finanspolitik og herved modgå den negative økonomiske udvikling. Tilsvarende medførte de svækkede offentlige finanser, at bankerne havde betydeligt højere fundingomkostninger, hvilket igen forværrede situationen i bankerne. Dette var således starten på en negativ spiral, hvor dårlige økonomiske konjunkturer virkede negativt tilbage på kvaliteten af bankernes engagementer og generelle sundhedstilstand og omvendt.

Grækenland, Portugal og Irland var i sidste ende ressourcemæssigt håndterbare gennem de eurolandefaciliteter, som blev opbygget i løbet af 2010 og 2011, jf. bilag 3. Alle faciliteterne fungerer ved at optage lån på markedet, som bliver videreudlånt til låntagerlandet, og er derfor også afhængige af markedsadgang og ratingbureauernes vurderinger.

⁴ Der var i denne periode også låneprogrammer til ikke-eurolande som fx Letland.

I løbet af 2011 kom imidlertid også den fjerdestørste økonomi i euroområdet, Spanien, i finansieringsvanskeligheder. Dette skete som følge af gentagne skred i landets offentlige underskud og ikke mindst på grund af vedvarende problemer i den spanske banksektor, der bl.a. skyldtes markant faldende boligpriser. Successive nationale konsolideringer og restruktureringer af bankerne, herunder etableringen af en afviklingsbank som kunne løfte nødlidende udlån ud af bankerne med henblik på en langsigtet og gradvis afvikling, formåede ikke at vende tilliden til sektoren. Da Bankia (én af de nyfusionerede og ellers grundigt omstrukturerede banker) fik behov for et betydeligt statsligt kapitalindskud på ca. 19 mia. euro i maj 2012, blev det startskuddet til drøftelserne om et låneprogram til Spanien.

2.3 ESM SOM INSTRUMENT TIL DIREKTE REKAPITALISERING

Drøftelserne omkring låneprogrammet til Spanien blev indledt i begyndelsen af 2012 og faldt endelig på plads i juli 2012. Til forskel fra de tidligere programmer blev lånet målrettet rekapitalisering af banksektoren uden at dække Spaniens øvrige offentlige finansieringsbehov og uden formelt at stille nye reformbetingelser (udover de eksisterende landespecifikke anbefalinger m.v. til Spanien), som ellers var tilfældet for de tre tidligere eurolandelåneprogrammer.

Lånet blev også i Spaniens tilfælde ydet til den spanske stat, men i drøftelserne blev det fra spansk side – med opbakning fra bl.a. Irland – rejst et ønske om at give ESM mulighed for at yde lånet som et direkte kapitalindskud til de nødlidende banker uden om de nationale offentlige finanser. Dette skyldtes bl.a., at man ville undgå, at det potentielt betydelige låneprogram skulle belaste Spaniens offentlige gæld. Der var også ønske om ”retroaktiv” brug af dette instrument i Irland, således at allerede ydede lån til rekapitalisering af de irske banker kunne ”løftes” over i ESM og væk fra den irske stats balance. Der var dog modstand mod de direkte kapitalindskud fra andre eurolande, særligt Tyskland, så længe der ikke var større grad af fælles kontrol og tilsyn med de modtagende banker. ESM kunne således ikke stå alene som værktøj til at bryde den negative spiral mellem svage banker og svage offentlige finanser.

På dette tidspunkt var gældskrisen også på et stadie, hvor der, udover usikkerhederne om Grækenland, var opstået en frygt for, om et land som Italien også kunne få behov for hjælp fra de øvrige eurolande. Det kunne potentielt få betydelige negative effekter for finansiell stabilitet i hele EU.

Det er i dette lys, man skal se erklæringen fra stats- og regeringscheferne i juni 2012, hvori man bad Kommissionen om at fremsætte forslag til etablering af en fælles tilsynsmekanisme, der blev startskuddet til det styrkede banksamarbejde. Man afgav samtidig en erklæring om, at ESM ville kunne yde direkte kapitalindskud i eventuelle nødlidende banker i euroområdet, når det styrkede banksamarbejde var etableret.⁵

⁵ Efterfølgende drøftelser blandt eurolandene af muligheden for direkte ESM-rekapitaliseringer har præciseret dette til, at ESM højst kan yde direkte rekapitalisering af banker op til et loft på i alt 60 mia. euro pga. den øgede risiko for ESM ved direkte rekapitalisering af en bank (som kan gå konkurs og forsvinde) sammenlignet med lån til eurolande, og de potentielle negative virkninger heraf på ESM's kreditrating i markedet. Det blev desuden besluttet, at en eventuel retroaktiv brug af ESM til direkte rekapitalisering kun ville kunne finde sted ud fra en konkret beslutning fra sag til sag.

2.4 STYRKELSE AF DET ØKONOMISKE SAMARBEJDE

Parallelt med drøftelserne om det spanske låneprogram drøftedes yderligere styrkelser af EU's økonomiske samarbejde, navnlig for eurolandene, jf. bilag 4.

Allerede i 2010 var en styrkelse af EU-samarbejdet om økonomisk politik blevet igangsat. Det resulterede i vedtagelsen af den såkaldte "six-pack" i 2011, inklusive en styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagten samt et nyt samarbejde om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer. I starten af 2012 var man yderligere blevet enige om den såkaldte "two-pack" om budgetkoordinering og -overvågning for eurolandene samt en mellemstatslig "finanspagt" med styrkede regler for nationale budgetrammer. Formålet med disse aftaler var at forebygge og korrigere svagheder i de enkelte landes økonomiske politik, herunder særligt uholdbar finanspolitik og opbygning af ubalancer. Arbejdet indebar også styrkelser af styringen (governance) i euroområdet, herunder etablering af regelmæssige "eurotopmøder" mellem eurolandenes stats- og regeringschefer m.v.

I forlængelse heraf besluttede stats- og regeringscheferne i maj 2012 at igangsætte et arbejde med yderligere styrkelser af den økonomiske og monetære union (ØMU'en). Som noget nyt i denne sammenhæng blev stats- og regeringschefernes beslutning om en fælles banktilsynsmekanisme også nævnt i den første ØMU-rapport fra de fire formænd (for henholdsvis DER, eurogruppen, ECB og Kommissionen) fra juni 2012. Ud over det fælles tilsyn skulle det styrkede banksamarbejde også indeholde en fælles afviklingsordning og indskydergaranti. De efterfølgende rapporter nedtonede dog forslaget om en fælles indskydergaranti og fokuserede i stedet på at færdiggøre igangværende initiativer om harmonisering af reglerne for nationale indskydergarantiordninger.

Det blev også nævnt i ØMU-rapporterne, at formålet med det styrkede banksamarbejde var at reparere på de strukturelle svagheder i det finansielle tilsyn og derigennem bryde koblingen mellem bankkriser og offentlige finanser. Det styrkede banksamarbejde skulle skabe stabilitet i euroområdet uden at kompromittere det indre marked, og der blev ligeledes lagt op til, at ikke-eurolande kunne deltage.

I juni 2012 fulgte yderligere erklæringen fra stats- og regeringscheferne, hvori man bad Kommissionen om at fremsætte et konkret forslag til etablering af en fælles tilsynsmekanisme, der blev begyndelsen på det styrkede banksamarbejde.

2.5 DET INDRE MARKED OG FINANSIEL FRAGMENTERING I EU

Der var i EU også længe før krisen drøftelser om strukturen for det finansielle tilsyn. En del af disse drøftelser gik på at styrke samarbejdet mellem de nationale tilsynsmyndigheder, bl.a. for at forbedre tilsynet med de grænseoverskridende koncerner og sikre mere ensartet tilsynspraksis på tværs af landegrænser. "Lamfalussy-rapporten" fra 2000/2001 igangsatte bl.a. en styrkelse af tilsynssamarbejdet gennem etableringen af tre tilsynskomiteer (CEBS, CESR og CEIOPS) med deltagelse af de nationale tilsynsmyndigheder. Desuden drøftede Ministerrådet (ECOFIN) allerede i 2006 og 2007 spørgsmålet om at styrke det grænseoverskridende samar-

bejde om krisehåndtering i EU, herunder bl.a. gennem styrket informationsudveksling og samarbejdsaftaler. Efter krisen blev denne debat ført videre i "de Larosière-rapporten" i 2009, som dannede basis for beslutningen om at etablere de tre europæiske tilsynsmyndigheder EBA, ESMA og EIOPA, og etableringen af et råd for systemisk risiko (ESRB) i 2011.

Etableringen af det styrkede banksamarbejde kan ses i forlængelse af disse drøftelser om et grænseoverskridende samarbejde samt det allerede igangværende arbejde med generelt at styrke og harmonisere finansiell regulering og tilsyn i EU.

Et fælles tilsyn og en fælles afviklingsmekanisme kan også ses som en forlængelse af det indre marked for finansielle tjenesteydelser, hvor bankerne i stigende grad opererer på tværs af landegrænser, men er under nationalt tilsyn. Banksamarbejdet er således også koblet til hensynet til finansiell integration i EU og euroområdet.

På baggrund af forskelle i samfundsøkonomien i de enkelte lande har de finansielle virksomheder ageret forskelligt, og deres kunder har stået over for forskellige vilkår (renter, kreditadgang m.v.), også udover hvad der kan siges at følge af den konkrete risikovurdering af kunden. Særligt kom husholdningers og virksomheders kreditvilkår under krisen til at afhænge meget af den statsfinansielle styrke i deres respektive hjemlande, herunder den generelle tillid til fx samfundsøkonomien, økonomisk politik og regulering og tilsyn med bankerne i det pågældende land. Det forstærkede, at husholdninger og virksomheder i de mest udsatte eurolande kom til at stå over for betydeligt højere udlånsrenter og dårligere kreditadgang end i de øvrige eurolande.

Denne effekt fra statsfinansierne til bankerne og dermed samfundsøkonomien har været en vigtig forklaring på fragmenteringen af det indre marked under krisen. Fragmenteringen kom bl.a. til udtryk ved, at flere banker under krisen valgte at trække sine aktiviteter ud af andre lande for i højere grad at koncentrere sig om hjemmemarkedet. Etableringen af det styrkede banksamarbejde kan bl.a. bryde denne kobling mellem statsfinansierne og banksektoren i de enkelte lande gennem etablering af et fælles system for krisehåndtering og tilsyn. Herved kan banksamarbejdet også modvirke fragmenteringen af det indre marked.

KAPITEL 3: DET FÆLLES TILSYN

3.1 INDLEDNING

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil ECB føre tilsyn med de større danske kreditinstitutter via instruks til Finanstilsynet. Tilsynet med de mindre institutter vil fortsat blive varetaget af Finanstilsynet på grundlag af rammer fastsat af ECB. I dette kapitel gennemgås reglerne for ECB's tilsyn med de danske institutter, herunder hvilke institutter ECB vil føre tilsyn med, samt beslutningsprocessen i ECB. Herudover beskrives de konkrete tilsynsopgaver, som ECB skal varetage i det fælles tilsyn, samt de specifikke forpligtelser og beføjelser ECB får. ECB får udover tilsynsbeføjelserne også beføjelser i forhold til anvendelse af værktøjer til at imødegå systemiske risici ("makroprudentielle værktøjer"), hvilket er nærmere beskrevet i kapitel 10.

3.2 DE OVERORDNEDE RAMMER OG REGLER

Det fælles tilsyn er baseret på bestemmelserne i SSM-forordningen, som Europa-Parlamentet og Ministerrådet blev enige om i marts 2013.⁶ Forordningen fastsætter rammerne for ECB's tilsyn i forhold til alle kreditinstitutter, der er etableret i de deltagende lande. Det er konkret kreditinstitutter i eurolandene samt i ikke-eurolande, der har valgt at indgå et såkaldt "tæt samarbejde" med ECB. Forordningen afgrænser ECB's tilsynsopgaver og -beføjelser.

Det følger af SSM-forordningen, at ECB skal basere sit tilsyn på relevant EU-lovgivning, herunder national gennemførelse af EU-direktiver. Hvis den relevante EU-regulering består af forordninger, og hvis disse forordninger giver medlemslandene valgmuligheder i forhold til anvendelse af modeller eller lignende, skal ECB ligeledes anvende den nationale lovgivning, hvor udøvelsen af disse valgmuligheder er gennemført, jf. kapitel 14. Nationale regler, der vedrører forhold, som ikke er genstand for EU-regulering, vil som udgangspunkt fortsat blive administreret af de nationale tilsynsmyndigheder, selv om institutterne er underlagt ECB's tilsyn. Hertil skal det dog bemærkes, at ECB i henhold til SSM-forordningen kan pålægge nationale myndigheder i de deltagende lande at gøre brug af sådanne nationale regler. ECB kan gøre dette for at sikre gennemførelse af et fyldestgørende og effektivt tilsyn.

SSM-forordningens bestemmelser er yderligere udfoldet i ECB's rammeforordning (SSM-rammeforordningen), som blev vedtaget af ECB i april 2014.⁷ ECB er således generelt bemyndiget til at vedtage forordninger i det omfang, det er nødvendigt for at tilrettelægge eller præcisere de nærmere ordninger for udførelsen af de opgaver, som ECB har fået efter SSM-forordningen.

⁶SSM: "Rådets forordning (EU) Nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter"

⁷ SSM-rammeforordning: "Den Europæiske Centralbanks Forordning af 16. april 2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (SSM-rammeforordning)"

Danmark er som ikke-euroland hverken EU-retligt bundet af SSM-forordningen eller SSM-rammeforordningen. Det følger således af SSM-forordningen, at ECB først kan træffe beslutning om indgåelse af et tæt samarbejde med et ikke-euroland, når det pågældende land har vedtaget relevant national lovgivning, der forpligter de nationale finansielle myndigheder til at følge instrukser fra ECB, jf. kapitel 5.

ECB fører tilsyn med de større institutter, jf. afsnit 3.4, og træffer alle tilsynsbeslutninger vedrørende disse. For deltagende ikke-eurolande vil ECB's beslutninger blive fastsat via instrukser til de nationale kompetente myndigheder, der forestår den nærmere gennemførelse heraf, fx ved at udstede de konkrete påbud m.v. på baggrund af instruksen. Det betyder, at det konkrete tilsyn med danske kreditinstitutter, såfremt Danmark deltager, fortsat udøves gennem Finanstilsynet. Når der i det følgende refereres til ECB's tilsyn, er der således for Danmarks vedkommende tale om, at tilsynet udøves gennem Finanstilsynet, men efter instruks fra ECB. Da det er Finanstilsynet, der formelt udsteder de konkrete påbud m.v., vil ansvaret for beslutningerne ligeledes ligge hos Finanstilsynet. Finanstilsynet vil dog under visse betingelser kunne gøre et ansvar gældende over for ECB, hvis Finanstilsynets beslutninger bygger på instrukser udstedt af ECB, jf. afsnit 3.11. Finanstilsynet vil ligeledes under særlige omstændigheder kunne undlade at følge en beslutning fra ECB, jf. kapitel 5.

De nationale tilsynsmyndigheder bevarer i udgangspunktet tilsynet med de mindre institutter, men tilsynet skal udføres inden for rammer fastsat af ECB. De mindre institutter skal i denne sammenhæng forstås som alle institutter, der ikke er omfattet af gruppen af større institutter, som ECB fører tilsyn med. ECB er bemyndiget til på ethvert tidspunkt at overtage tilsynet med et eller flere af de mindre institutter, hvis det er nødvendigt for at sikre konsekvent anvendelse af tilsynsstandarderne inden for det styrkede banksamarbejde. For ikke-eurolande vil tilsynet med disse institutter dog i givet fald også ske via instruks til Finanstilsynet, der udsteder de nødvendige påbud m.v. som følge af instruksen.

3.3 BESLUTNINGSPROCES

Beslutninger i Finanstilsynet bliver i dag truffet af Finanstilsynets bestyrelse eller direktion. I principielle sager og i tilsynssager, der har vidtgående og betydelige følger, er det Finanstilsynets bestyrelse, der træffer beslutningerne. Denne procedure gælder for alle institutter, hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, forventes samme inddragelse af direktion og bestyrelse i Finanstilsynet videreført for både de mindre og større institutter. For de mindre institutter vil beslutningerne skulle træffes af Finanstilsynets bestyrelse eller direktion inden for rammer fastsat af ECB, der bl.a. fastlægger, at væsentlige tilsynsbeslutninger skal forlægges for ECB. ECB kan ligeledes udstede generelle instrukser, retningslinjer og anmodninger til Finanstilsynet, der kan omfatte grupper eller kategorier af institutter blandt de mindre institutter. For de større institutter udsteder Finanstilsynet påbud m.v. på grundlag af instrukser fra ECB. Finanstilsynet vil under særlige omstændigheder have mulighed for ikke at følge ECB's instruks, hvilket dog som yderste konsekvens vil kunne betyde, at ECB suspenderer eller afslutter samarbejdet med Danmark, jf. kapitel 5.

De besluttende organer i ECB er Styrelsesrådet og Tilsynsrådet, hvis sammensætning og funktion fremgår af boks 3.1.

Boks 3.1 – Beslutningsorganer i ECB

Styrelsesrådet er det øverste beslutningsorgan i ECB og består af ECB's direktion, der har seks medlemmer udpeget af Det Europæiske Råd, samt centralbankcheferne fra eurolandene. Danmark har som ikke-euroland ikke plads i Styrelsesrådet – heller ikke ved eventuel deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Styrelsesrådet har den endelige beslutningskompetence i alle tilsynsbeslutninger, der træffes i ECB. Styrelsesrådet kan dog, for så vidt angår beslutninger, der vedrører et enkelt institut, alene godkende Tilsynsrådets forslag til beslutning eller anmode Tilsynsrådet om at foreslå en ny beslutning.

Tilsynsrådet udfører alt forberedende arbejde vedrørende de tilsynsopgaver, der er overført til ECB. Tilsynsrådet behandler alle tilsynsbeslutninger og indstiller en beslutning til Styrelsesrådet.

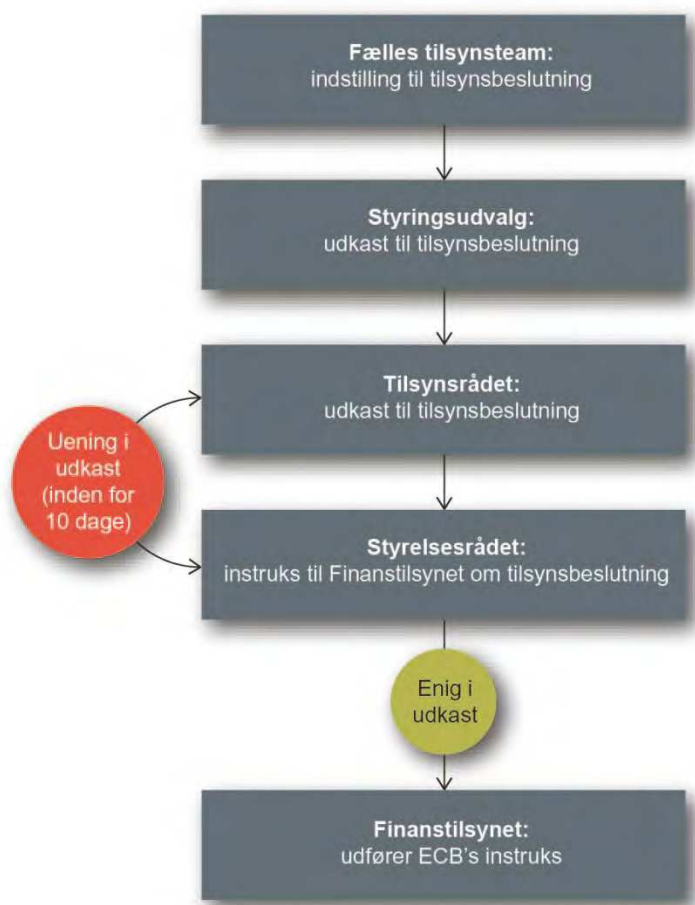
Tilsynsrådet består af en formand, en næstformand, fire repræsentanter fra ECB samt en repræsentant fra hvert af de deltagende medlemslandes tilsynsmyndigheder, herunder eventuelle deltagende ikke-eurolande. Formanden og næstformanden udpeges af Ministerrådet (uden stemmeret for ikke-deltagende lande) efter indstilling fra Styrelsesrådet og godkendelse af Europa-Parlamentet. Tilsynsrådets beslutninger træffes som udgangspunkt med simpelt flertal, hvor hvert medlem har én stemme. Når det gælder vedtagelsen af forordninger, der nærmere skal præcisere de opgaver, som ECB skal varetage i det fælles tilsyn, finder vedtagelse sted med kvalificeret flertal, jf. Traktatens bestemmelser.

Styringsudvalget nedsættes af Tilsynsrådet og forbereder møderne i Tilsynsrådet, herunder udkast til tilsynsbeslutninger. Styringsudvalget kan højst bestå af 10 medlemmer af Tilsynsrådet og skal være sammensat, så der sikres rimelig balance og rotation mellem de deltagende nationale myndigheder. Styringsudvalget har ingen beslutningskompetence.

Det fremgår af ECB's forretningsorden, at deltagerne i Styringsudvalget fastsættes efter et rotationsystem, hvor de nationale tilsynsmyndigheder opdeles i fire grupper ud fra de samlede bankaktiver i det pågældende land. Hver gruppe skal som minimum have ét medlem i Styringsudvalget. Tilsynsrådet gennemgår gruppeinddelingen én gang om året, eller når et medlemsland indfører euroen eller indgår i et tæt samarbejde med ECB.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil beslutningsprocessen for de større danske institutter under ECB-tilsyn involvere et fælles tilsynsteam, styringsudvalget og de to besluttende organer i ECB samt Finanstilsynet, der udsteder påbud m.v. efter instruks fra ECB, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 – ECB's beslutningsproces for de større danske institutter



For hvert af de større danske institutter, der er under ECB-tilsyn, vil der blive nedsat et fælles tilsynsteam. Tilsynsteamet vil bestå af medarbejdere fra ECB, hvoraf én vil være "ECB-koordinator", og medarbejdere fra Finanstilsynet, hvoraf én vil være "national underkoordinator". Herudover vil der være medarbejdere fra relevante tilsynsmyndigheder inden for samarbejdet, hvor det pågældende institut har væsentlige aktiviteter. For Danmark vil det gælde, at det er den nationale underkoordinator fra Finanstilsynet, der har kontakten med instituttet, der er under tilsyn. Dette skal imidlertid ske i overensstemmelse med ECB-koordinatorens instrukser, herunder de beslutninger, der er truffet i det relevante tilsynsteam.

Tilsynsteamet kan indstille til Tilsynsrådet, at der træffes en tilsynsbeslutning om fx fastsættelse af et højere krav til kapitalgrundlagets størrelse for et større dansk institut. Styringsudvalget vil herefter bistå Tilsynsrådet med at forberede en eventuel tilsynsbeslutning, som Tilsynsrådet efterfølgende behandler. Hvis Tilsynsrådet træffer en beslutning, skal det færdige udkast til beslutning forelægges Styrelsesrådet.

Der gælder i udgangspunktet en ikke-indsigelsesprocedure for beslutningerne, der betyder, at Tilsynsrådets beslutninger er vedtaget, medmindre Styrelsesrådet modsætter sig beslutningerne inden for en frist på 10 arbejdsdage (eller 48 timer i nødsituationer). Hvis Styrelsesrådet ikke intervenserer, er beslutningen godkendt. Styrelsesrådet kan udelukkende afvise, og ikke

ændre i de konkrete beslutninger, som Tilsynsrådet har indstillet, ligesom Styrelsesrådet ikke selv kan træffe beslutninger uden et oplæg fra Tilsynsrådet.

Ikke-indsigelsesproceduren gælder ikke for beslutninger vedrørende anvendelse af de makro-
rudentielle værktøjer, hvor Styrelsesrådet vil kunne ændre i beslutninger og træffe beslutninger
uden inddragelse af Tilsynsrådet, jf. kapitel 10.

3.4 STØRRE INSTITUTTER UNDER ECB-TILSYN

ECB afgør, hvilke større institutter der skal underlægges ECB-tilsyn. Dette sker på baggrund af instituttets størrelse, betydning for EU's eller medlemslandets økonomi og instituttets grænseoverskridende betydning.⁸ For så vidt angår størrelse, er institutter underlagt ECB-tilsyn, hvis de opfylder ét af følgende kriterier:

1. Instituttets samlede aktiver overstiger 30 mia. euro.
2. Instituttets samlede aktiver udgør mere end 20 pct. af landets BNP og samtidig overstiger 5 mia. euro.

ECB kan også vælge at overtage tilsynet med et givent institut, hvis et deltagende medlemsland anmoder ECB herom på baggrund af instituttets store betydning for den indenlandske økonomi. Endelig vil institutter, som har modtaget støtte direkte fra EFSF eller ESM, som udgangspunkt også være underlagt ECB's tilsyn. Der er krav om, at mindst tre institutter fra hvert deltagende medlemsland skal omfattes af ECB's tilsyn uanset institutternes størrelse.

ECB tager mindst én gang årligt stilling til, om et institut fortsat lever op til kriterierne i forhold til at være underlagt tilsyn af ECB.

ECB kan herudover vælge at overtage tilsynet med et hvilket som helst institut eller en gruppe af institutter, hvis man finder det nødvendigt for at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder på tværs af de deltagende lande.

Det forventes, at fire danske kreditinstitutter i tilfælde af dansk deltagelse vil blive omfattet af ECB-tilsyn: Danske Bank, Nykredit Realkredit, Nordea Bank Danmark og Jyske Bank. Institutterne udpeges på koncernniveau, hvorved datterselskaber, som er kreditinstitutter, også vil blive underlagt ECB-tilsyn.

Det betyder, at ECB som udgangspunkt også vil føre tilsyn med følgende realkreditinstitutter: Realkredit Danmark (ejet af Danske Bank), Nordea Kredit (Nordea Bank Danmark), Nykredit Realkredit (inklusive Totalkredit) samt BRFkredit (Jyske Bank).

⁸ Kriterierne uddybes yderligere i SSM-rammeforordningen (ECB/2014/17), Del IV.

3.5 TILSYNSOPGAVER

Såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet selv fastlægge rammerne for tilsyn og tilsynspraksis, sådan som det er tilfældet i dag, i overensstemmelse med den relevante lovgivning. Finanstilsynets opgaver og beføjelser er som udgangspunkt de samme for såvel mindre som større institutter – om end de danske systemiske institutter (SIF-erne) er underlagt et intensiveret tilsyn.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der være forskel på, hvordan tilsynet foregår for de større institutter, der er under ECB-tilsyn, og de mindre institutter, hvor Finanstilsynet fører tilsyn på grundlag af rammer fastsat af ECB.

For de *større institutter* får ECB kompetence til at føre tilsyn via instruks til Finanstilsynet med henblik på at udføre en række konkrete tilsynsopgaver, som anført i tabel 3.1. ECB skal bl.a. vurdere erhvervelser og afhændelser af kapitalandele i kreditinstitutter, sikre overholdelse af kapitalgrundlagskrav, grænser for store eksponeringer, likviditetskrav og rapportering og offentliggørelse af oplysninger om disse forhold samt stille krav til selskabsledelse, gennemføre stresstest og udstede eller fratage tilladelse til at drive kreditinstitutvirksomhed, om end der gælder en særlig procedure for sidstnævnte, jf. afsnit 3.8. For deltagende ikke-eurolande gælder, at ECB gennemfører tilsynet via instruks til de relevante nationale myndigheder.

Tabel 3.1. Tilsynsopgaver hvor Finanstilsynet handler efter instruks fra ECB ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde

	Større institutter	Mindre institutter
Udstede og fratage tilladelse til at udøve virksomhed som kreditinstitut i Danmark	X	X
Udføre opgaver på vegne af hjemlandet for institutter, der etablerer sig i ikke-deltagende lande	X	
Vurdere erhvervelser og afhændelser af kvalificerede andele i kreditinstitutter med undtagelse af, når der er tale om afvikling	X	X
Sikre overholdelse af relevant EU-regulering (herunder i forhold til kapitalgrundlagskrav, likviditet, gearing m.v.)	X	
Sikre overholdelse af relevant EU-regulering i forhold til fit & proper-krav, aflønningspolitik m.v.	X	
Udføre tilsynskontrol og hvor relevant udføre stresstest i koordination med EBA og på den baggrund eventuelt pålægge institutterne yderligere kapitalgrundlagskrav, likviditetskrav m.v.	X	
Føre tilsyn på konsolideret grundlag med moderselskaber, der er etableret i deltagende medlemslande, herunder i tilsynskollegier	X	
Deltage i supplerende tilsyn med et finansielt konglomerat eventuelt som koordinator	X	X
Udføre tilsynsopgaver i forbindelse med genopretningsplaner og tidlig indgriben	X	

Boks 3.2 nedenfor giver et konkret eksempel på en tilsynsopgave, som ECB skal varetage, og hvordan det kan udmøntes via en instruks til Finanstilsynet.

Boks 3.2 – Eksempel på en instruks fra ECB omkring et større institut

En af ECB's tilsynsopgaver i forhold til et større institut er at føre tilsyn med instituttets opgørelse af det tilstrækkelige kapitalgrundlag, jf. tabel 3.1. For et større institut vil det være det *fælles tilsynsteam*, der varetager denne opgave. Såfremt det fælles tilsynsteam, på baggrund af en konkret og individuel vurdering af instituttets forhold, vurderer, at kapitalgrundlaget ikke er tilstrækkeligt, kan ECB fastsætte et krav til størrelsen af instituttets kapitalgrundlag.

Det fælles tilsynsteam udarbejder en indstilling til *Tilsynsrådet* om at udarbejde et udkast til tilsynsbeslutning om størrelsen af instituttets kapitalgrundlag. *Styringsudvalget* vil herefter forberede tilsynsbeslutningen, som Tilsynsrådet efterfølgende behandler. Hvis Tilsynsrådet træffer en beslutning, skal det færdige udkast til beslutning forelægges *Styrelsesrådet*.

Tilsynsrådets beslutning vil være vedtaget, medmindre Styrelsesrådet modsætter sig inden for en frist på 10 arbejdsdage. Styrelsesrådet kan udelukkende afvise og ikke ændre i den konkrete beslutning, som Tilsynsrådet har indstillet. Styrelsesrådet kan således fx ikke ændre i det forslag til kapitalgrundlagets størrelse, som Tilsynsrådet har indstillet.

Efter fristens udløb udarbejder ECB en instruks til Finanstilsynet omkring instituttets kapitalgrundlag, som fastsat i Styrelsesrådets beslutning. Finanstilsynet vil være forpligtet til at følge ECB's instruks, jf. dog uddybende herom i kapitel 5. Finanstilsynet gennemfører efterfølgende beslutningen over for instituttet.

ECB har desuden kompetence til at sikre, at kreditinstitutterne imødegår opbygning af systemiske risici, og kan på den baggrund kræve, at de danske finansielle myndigheder (Finanstilsynet og erhvervs- og vækstministeren) anvender de makroprudentielle værktøjer, jf. kapitel 10. Dette gælder både mindre og større institutter.

Tilsynet med de *mindre institutter*, der ikke er underlagt ECB-tilsyn, vil blive varetaget af Finanstilsynet efter nærmere specificerede rammer fastsat af ECB. ECB kan ligeledes udstede generelle instrukser, retningslinjer og anmodninger i forhold til de opgaver, Finanstilsynet varetager i forhold til de mindre institutter.

Finanstilsynet skal fremsende oplysninger om væsentlige tilsynsaktiviteter i de mindre institutter, før de foretages. Tilsvarende er Finanstilsynet forpligtet til at forelægge udkast til væsentlige tilsynsbeslutninger omkring mindre institutter, som ECB vil kunne kommentere på. Det drejer sig eksempelvis om beslutninger, der omhandler en eventuel afsættelse af et medlem af ledelsen i et givent institut, eller øvrige aktiviteter, som har en betydelig indflydelse på instituttet. Finanstilsynet kan også forelægge ECB et udkast til beslutning, hvis Finanstilsynet ønsker, at ECB tager stilling til den konkrete beslutning. Den endelige beslutning vil dog blive taget af Finanstilsynet, medmindre ECB vælger at overtage tilsynet med instituttet. ECB kan til enhver tid overtage tilsynet med et eller flere mindre institutter, såfremt de vurderer det nødvendigt for at sikre en konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder. Selv såfremt ECB beslutter at overtage tilsynet med mindre institutter, vil det altid ske via instruks til Finanstilsynet. En gang årligt vil Finanstilsynet skulle sende en redegørelse for tilsynet med de mindre institutter til ECB.

Der er enkelte områder, hvor ECB vil have kompetencer også for de mindre institutter, jf. tabel 3.1. Det drejer sig om udstedelse og fratagelse af tilladelse til at udøve virksomhed som kredit-

institut i Danmark, vurdering og godkendelse af erhvervelse og afhændelse af kvalificerede ejerandele samt deltagelse i det supplerende tilsyn med finansielle konglomerater.

ECB skal basere sit tilsyn med både større og mindre institutter på relevant EU-lovgivning. Det vil i stor udstrækning dreje sig om kapitalkravsforordningen og -direktivet (CRR/CRD IV). I forhold til direktiver, herunder CRD IV, vil ECB skulle lægge den nationale implementering af direktiverne til grund for sit tilsyn. Den nationale lovgivning, som ECB skal anvende, vil bl.a. omfatte aflønningsreglerne, hvor de danske regler i dag stiller strengere krav end EU-reguleringen, jf. kapitel 14. I forhold til forordninger skal ECB de steder, hvor medlemslandene er givet valgfrihed i forhold til den konkrete implementering, lægge den nationale implementering til grund for sit tilsyn.

Tilsyn med overholdelse af nationale regler, der vedrører forhold, der ikke er genstand for EU-regulering, vil som udgangspunkt fortsat være en opgave for de nationale tilsynsmyndigheder, selv om institutterne er underlagt ECB's tilsyn. Hertil skal det dog bemærkes, at ECB i henhold til SSM-forordningen kan pålægge nationale myndigheder i de deltagende lande at gøre brug af sådanne nationale regler med henblik på at sikre gennemførelse af et fyldestgørende og effektivt tilsyn. Dette uddybes nærmere i kapitel 15 for så vidt angår den danske realkreditlovgivning.

Det skal bemærkes, at ECB udelukkende er kompetent på de områder, der specifikt er nævnt i SSM-forordningen. Det betyder, at fx bekæmpelse af hvidvaskning af penge og forbrugerbeskyttelse forbliver Finanstilsynets kompetence, også hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde.

3.6 TILSYNSBEFØJELSER

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, har ECB dels en række specifikke forpligtelser og beføjelser, der er fastlagt i SSM-forordningen. Derudover har ECB alle de beføjelser og forpligtelser, som de kompetente og udpegede myndigheder i de deltagende lande har i medfør af den relevante EU-regulering, medmindre andet er fastsat i SSM-forordningen. Herudover kan ECB pålægge de nationale myndigheder at gøre brug af visse beføjelser, der følger af den nationale lovgivning, men som ECB ikke har i henhold til EU-lovgivningen. Boks 3.3 oplister et udvalg af ECB's tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser. Muligheden for at foretage kontrol på stedet samt give tilladelse til kreditinstitutter behandles uddybende i afsnit 3.7 og 3.8.

Boks 3.3 – Udvalgte tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser tillagt ECB

ECB's tilsynsbeføjelser:

- Stille krav om et kapitalgrundlag, der er større end kapitalgrundlagskravene fastsat efter EU-reguleringen,
- Stille krav om anvendelse af en specifik nedskrivningspolitik,
- Begrænse et instituts forretningsområde eller stille krav om afvikling af aktiviteter, der indebærer store risici,
- Stille krav om, at et institut begrænser variabel aflønning,
- Stille krav om, at et institut begrænser eller undlader udlodninger til aktionærer m.v.,
- Indføre supplerende eller hyppigere rapporteringskrav,
- Indføre særlige likviditetskrav,
- Stille yderligere oplysningskrav,
- Afsætte medlemmer af ledelsen.

ECB's undersøgelsesbeføjelser:

- Kræve regelmæssig indberetning af data,
- Kræve udlevering af dokumenter, skriftlige redegørelser m.v.,
- Undersøge bøger og forretningspapirer,
- Foretage kontrol på stedet.

ECB kan kræve, at kreditinstitutter udleverer alle de oplysninger, der er nødvendige for, at ECB kan varetage sine tilsynsopgaver, ligesom ECB kan foretage alle nødvendige undersøgelser herunder af regnskabsbøger og forretningspapirer, indhente skriftlige eller mundtlige redegørelser fra de involverede parter osv. Både undersøgelserne og indhentning af oplysninger vil skulle udføres af Finanstilsynet på grundlag af instrukser fra ECB. ECB vil have mulighed for at deltage som observatør på alle undersøgelser, der gennemføres af Finanstilsynet. Finanstilsynet vil ligeledes være forpligtet til at fremsende resultaterne fra undersøgelser og indhentningen af oplysninger til ECB.

Det skal bemærkes, at der i øjeblikket i EU-regi forhandles om et forslag om strukturelle reformer, der omfatter de største kreditinstitutter i EU og indeholder regler om adskillelse af visse handelsaktiviteter fra kernebankforretningen. Kommissionens forslag lægger op til, at tilsynsmyndigheden skal vurdere institutternes handelsaktiviteter ud fra en række parametre, herunder den relative størrelse af handelsaktiviteterne, gearingsgraden, kompleksiteten, markedsrisiko, rentabilitet m.v. og eventuelt derefter foretage en vurdering af, om der skal ske adskillelse. Hvis forslaget gennemføres i denne form, vil det, såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, indebære, at det vil være ECB, der skal afgøre, om omfattede danske institutter (formentlig kun Danske Bank) skal adskille deres handelsaktiviteter fra kernebankforretningen. Centrale dele af forslaget forhandles dog fortsat, og det er derfor uafklaret, hvordan de endelige regler vil komme til at se ud. For deltagende ikke-eurolande vil sådanne beslutninger i givet fald under alle omstændigheder skulle gennemføres af de nationale tilsynsmyndigheder efter instruks fra ECB.

3.7 INSPEKTIONER

Hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, kan Finanstilsynet med de gældende danske regler til enhver tid mod behørig dokumentation og uden dommerkendelse få adgang til et dansk institut og dets filialer med henblik på indhentelse af oplysninger.

I tilfælde af dansk deltagelse vil det fortsat være Finanstilsynet, der udfører kontroller på stedet i danske institutter. Dette vil dog ske i overensstemmelse med instrukser fra ECB, hvilket betyder, at det er ECB, der træffer beslutning om inspektionens omfang og indhold. ECB vil kunne deltage som observatør ved inspektionerne og vil ligeledes kunne fastsætte antallet af medarbejdere fra ECB, som skal deltage. Der vil ikke nødvendigvis være medarbejdere fra det fælles tilsynsteam, der deltager i selve inspektionen. Lederen af inspektionsteamet er ansvarlig for, at der sker en koordination med det fælles tilsynsteam forud for gennemførelsen af inspektionen. Finanstilsynet er forpligtet til at sende observationer, resultater m.v. fra inspektionen til ECB og de fælles tilsynsteams.

3.8 TILLADELSE

Virksomheder, der ønsker at udøve virksomhed som kreditinstitut i Danmark, skal i dag have tilladelse hos Finanstilsynet. Lov om finansiel virksomhed fastsætter de betingelser, der skal være opfyldt for, at der kan gives tilladelse. Inddragelse af en tilladelse skal ligeledes ske på foranledning af Finanstilsynet. Beslutningen træffes af Finanstilsynets direktion og bestyrelse. Hvis det konstateres, at et institut er nødlidende, vil det være Finansiell Stabilitet, der træffer beslutning om den videre proces for instituttet, jf. beskrivelse af afviklingsprocessen i kapitel 4.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, skal kreditinstitutter fortsat ansøge Finanstilsynet om tilladelse til at udøve virksomhed som kreditinstitut i overensstemmelse med de danske regler herfor. Hvis det vurderes, at betingelserne er opfyldt, indstiller Finanstilsynet et udkast til godkendelse til ECB, som samtidig sendes til ansøgeren. Medmindre ECB gør indsigelse inden for ti dage – fordi det vurderes, at betingelserne i den relevante EU-lovgivning ikke er opfyldt – vil udkastet være gældende.

ECB kan på eget initiativ inddrage tilladelsen til at udøve virksomhed som kreditinstitut, via en instruks til Finanstilsynet, på baggrund af den relevante EU-regulering. Det sker efter høring af Finanstilsynet af hensyn til at sikre tilstrækkelig tid til, at danske myndigheder kan vedtage relevante tiltag vedrørende eventuel afvikling m.v. for det pågældende kreditinstitut. Det kan alternativt ske efter forslag fra Finanstilsynet på baggrund af den danske lovgivning.

3.9 TILSYNSKOLLEGER

For alle større danske og europæiske institutter med grænseoverskridende aktiviteter, hvor koncernen har mindst én væsentlig filial eller datterbank i et andet medlemsland, er der allerede i dag oprettet tilsynskollegier. Formålet med tilsynskollegiet er at forbedre informationsudveksling mellem tilsynsmyndighederne i de pågældende lande, opnå enighed om en fælles vurdering af koncernens risikoprofil og koordinere tilsynsaktiviteter og fælles beslutninger. Til-

rettelæggelsen af det overordnede tilsyn koordineres i tilsynskollegiet i overensstemmelse med retningslinjer fra EBA.

Tilsynskollegierne ledes af tilsynsmyndigheden for moderselskabet. Tilsynsmyndighederne for datterselskaber og væsentlige filialer deltager i tilsynskollegierne. Hjemlandets tilsynsmyndighed og tilsynsmyndighederne for datterselskaber i EU skal så vidt muligt nå frem til en fælles beslutning om visse kapital- og likviditetskrav. Er det ikke muligt at opnå en fælles beslutning på disse spørgsmål, træffer hjemlandets tilsynsmyndighed beslutning for koncernen (konsolideret niveau), mens værtslandene træffer beslutning for de enkelte datterselskaber (individuelt niveau). Både hjemlandets og værtslandenes tilsynsmyndigheder kan indbringe sagen for EBA, hvis en af tilsynsmyndighederne er uenige i de gennemførte tiltag. EBA træffer herefter en beslutning med bindende virkning for de pågældende tilsynsmyndigheder.

Hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet fortsat lede tilsynskollegiet for Danske Bank-koncernen og deltage i tilsynskollegiet for Nordea-koncernen. ECB vil blive medlem af tilsynskollegiet for Danske Bank-koncernen på grund af Danske Banks datterbank i Finland. ECB vil også deltage i tilsynskollegiet for Nordea-koncernen på grund af Nordeas datterbank i Finland. ECB vil være underlagt de samme regler for kollegiearbejdet som andre tilsynsmyndigheder, og EBA vil løbende holde øje med, hvordan kollegierne arbejder gennem de såkaldte peer-reviews og gennem deltagelse i kollegierne. Finanstilsynet vil via tilsynskollegierne kunne opnå indblik i ECB's arbejde og herved få erfaringer med, hvordan det styrkede banksamarbejdet fungerer i praksis.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil ECB sidde for bordenden i tilsynskollegiet for Danske Bank-koncernen, og ECB vil deltage som værtslandstilsyn i tilsynskollegiet under det svenske tilsyns ledelse i relation til Nordea-koncernen (hvis Sverige forbliver ude af det styrkede banksamarbejde). Finanstilsynet vil deltage i disse møder som observatør og vil bidrage til forberedelserne via fælles tilsynsteams, som Finanstilsynet vil blive del af. De beslutninger, der træffes i tilsynskollegierne for de danske institutter, vil skulle udøves gennem Finanstilsynet efter instruks fra ECB.

3.10 INSTITUTTERNES BIDRAG TIL DET FÆLLES TILSYN

Virksomheder under tilsyn af Finanstilsynet betaler i dag via gebyrer for omkostningerne til tilsynets arbejde og drift. Såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, fortsætter denne ordning.

Finansieringen af det fælles tilsyn skal tilsvarende dækkes af bidrag fra de institutter, der er under tilsyn. Det samlede udgiftsniveau for ECB's tilsynsarbejde ventes at være omkring 260 mio. euro (1,9 mia. kr.) i 2015. ECB fastsætter selv sit budget, herunder hvor mange midler der er brug for til varetagelse af tilsynet. ECB har estimeret, at de større institutter skal betale ca. 85 pct. af det samlede tilsynsgebyr, mens de mindre institutter skal betale 15 pct.⁹

⁹ For oplysninger om udgifter til ECB's tilsynsarbejde henvises der til ECB's høringsdokument "Høringsdokument ECB's forordning om tilsynsgebyrer – spørgsmål og svar", maj 2014

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der – via Finanstilsynet – blive opkrævet et årligt tilsynsgebyr til finansiering af ECB's tilsynsopgaver af alle kreditinstitutter, der er etableret i Danmark og andre deltagende medlemslande samt filialer af moderselskaber i ikke-deltagende lande.¹⁰ Gebyrerne beregnes på højeste koncernniveau og baseres på objektive kriterier, fx det berørte kreditinstituts risikoprofil, herunder den samlede risikoeksponering. De danske myndigheder vil dog stadig kunne opkræve et gebyr i henhold til national lovgivning, bl.a. for at dække de opgaver, der ikke er overdraget til ECB.

Det ventes, at Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark og Jyske Bank samlet vil skulle betale ca. 8 mio. euro (60 mio. kr.) til ECB svarende til godt 3 pct. af det samlede bidrag fra de større institutter under ECB-tilsyn.¹¹

3.11 KLAGEADGANG OG ERSTATNING

Kreditinstitutter under finansielt tilsyn kan i dag indbringe Finanstilsynets beslutninger for Erhvervsankenævnet senest 4 uger fra meddelelsen af beslutningen – med undtagelse af beslutninger vedrørende manglende overholdelse af kapitalgrundlagskrav, hvor fristen er 24 timer. Erhvervsankenævnet kan omgøre en beslutning fra Finanstilsynet. Herudover har institutterne mulighed for at indbringe sagen for domstolene.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet efter instruks skulle gennemføre de beslutninger, som ECB har truffet i forhold til de danske institutter, og Finanstilsynet vil derfor også være ansvarlig for disse beslutninger. En klage over en beslutning vil kunne indbringes for Erhvervsankenævnet, og et søgsmål ved domstolene vil skulle rettes mod Finanstilsynet. Såfremt beslutningen bliver underkendt af Erhvervsankenævnet eller af domstolene, hvorved der har været tale om en uretmæssig beslutning, kan Finanstilsynet gøre et ansvar gældende over for ECB. Hvis en uretmæssig beslutning afviger fra ECB's instruks, vil det alene være Finanstilsynet, der kan holdes erstatningsansvarlig. Der vil være tale om en sag-for-sag vurdering af, om Finanstilsynet vil kunne gøre et ansvar gældende over for ECB, herunder om ECB vil erkende erstatningsansvaret. En sag mod ECB om anerkendelse af erstatningsansvar vil skulle indbringes for EU-Domstolen og vil skulle afgøres efter EU-retlige regler.

For de mindre institutter, der som hovedregel er under nationalt tilsyn, vil det som udgangspunkt være Finanstilsynet, der vil være erstatningsansvarlig. Er beslutningen truffet på grundlag af en instruks fra ECB, vil Finanstilsynet efter en konkret og individuel vurdering formentlig kunne gøre et erstatningsansvar gældende over for ECB.

Udover at sagerne kan indbringes for Erhvervsankenævnet, oprettes der i forbindelse med det fælles tilsyn et administrativt klagenævn, der udfører intern administrativ revision af beslutninger truffet af ECB under udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt ECB. I det omfang ECB har truffet beslutning vedrørende en fysisk eller juridisk person, vil der således også være mulig-

¹⁰ Det vil kræve en særskilt lovhjemmel før ECB, via Finanstilsynet, kan opkræve gebyrer fra de danske kreditinstitutter.

¹¹ Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark og Jyske Banks andel af den samlede gebyropkrævning fra ECB er estimeret på grundlag af henholdsvis samlede aktiver og samlede risikoeksponeringer. De to indikatorer er hver især vægtet 50 pct. jf. ECB's forordning om tilsynsgebyrer. Tallene er opgjort ultimo 2013.

hed for at indbringe beslutningen for klagenævnet. Idet ECB primært vil træffe beslutninger om de større institutter, vil det primært være disse, der kan indbringe beslutninger for klagenævnet, også selv om beslutningerne formelt er truffet af Finanstilsynet via instruks fra ECB.

Ved dansk deltagelse vil samspillet mellem Erhvervsankenævnet og det administrative klagenævn skulle afklares nærmere. Det vil ligeledes skulle afklares, om det er hensigtsmæssigt, at en beslutning truffet efter instruks fra ECB skal kunne indbringes for Erhvervsankenævnet henset til, at Erhvervsankenævnet kan omgøre beslutninger, hvorved Finanstilsynet ikke længere følger ECB's instruks, og samarbejdet derfor vil kunne afsluttes.

Klagen skal være fremsendt skriftligt til ECB senest en måned efter beslutningen. Det administrative klagenævn kommer senest to måneder herefter med en udtalelse, som Tilsynsrådet skal tage hensyn til i udarbejdelsen af et nyt udkast til beslutning, som forelægges Styrelsesrådet. Det administrative klagenævn kan ikke omgøre en beslutning fra Tilsynsrådet eller Styrelsesrådet – i modsætning til Erhvervsankenævnet, som kan omgøre en beslutning fra Finanstilsynet.

3.12 BØDER

Ud over muligheden for at inddrage en tilladelse er der i EU-reguleringen fastlagt en række sanktionsmuligheder, hvis et kreditinstitut ikke overholder de gældende regler. Det gælder bl.a. muligheden for at anvende administrative og strafferetlige bøder.

Efter dansk ret antages det ikke at være muligt for lovgivningsmagten i almindelighed at henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder. Ved en administrativ bøde forstås i dansk ret en straf i form af betaling af et pengebeløb, der pålægges af en administrativ myndighed.

Finanstilsynet har derfor – i modsætning til de finansielle tilsynsmyndigheder i en række andre medlemslande – ikke mulighed for at benytte administrative bøder. Dog har Finanstilsynet i nærmere bestemte situationer og under nærmere angivne betingelser mulighed for at pålægge finansielle institutter, der ikke overholder den finansielle lovgivning, et administrativt bødeforelæg.¹²

Et administrativt bødeforelæg – der ikke skal forveksles med administrative bøder – er en meddelelse fra en offentlig myndighed, eksempelvis Finanstilsynet, til en fysisk eller juridisk person, eksempelvis et finansielt institut, om muligheden for at vedtage en bøde, i stedet for at der foretages en straffeforfølgning. Et bødeforelæg kan alene anvendes under nærmere fastsatte forudsætninger, herunder at der er tale om en sag uden bevismæssig tvivl, at den sigtede erkender sig skyldig i lovovertrædelsen, og at den sigtede accepterer at afgøre sagen udenretligt. Ønsker den sigtede ikke at vedtage et bødeforelæg, indbringes sagen ved anklagemyndighedens foranstaltning for domstolene som en almindelig straffesag.

¹² Jf. nærmere bekendtgørelse nr. 186 af 8. marts 2011 om anvendelse af administrative bødeforelæg på det finansielle område.

Finanstilsynets mulighed for at anvende administrative bødeforelæg – i stedet for administrative bøder – vil fortsat bestå, hvis Danmark indtræder i det styrkede banksamarbejde.

I det styrkede banksamarbejde kan ECB i udgangspunktet pålægge administrative bøder på op til det dobbelte af den fortjeneste, der er opnået eller af det tab, der er undgået, som følge af overtrædelsen eller op til 10 pct. af den juridiske persons samlede årsomsætning. Dog er der den begrænsning, at ECB i forbindelse med sine beføjelser til at pålægge administrative bøder skal respektere den nationale lovgivning, som implementerer EU-direktiver.

Konkret vil ECB give en instruks til Finanstilsynet om at overdrage sagen til nærmere politimæssig efterforskning. Det vil herefter være op til anklagemyndigheden (som ikke er underlagt ECB's instruks) at vurdere, hvorvidt sagen skal forfølges og indbringes for de danske domstole som en almindelig straffesag.

3.13 PARLAMENTARISK INDDRAGELSE

Såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, fastholdes den nuværende danske parlamentariske inddragelse i forhold til tilsyn med danske kreditinstitutter. Det indebærer, at Finanstilsynet er uafhængigt i sin tilsynsvirksomhed, men som statslig styrelse er ansvarlig over for den relevante minister, som er ansvarlig over for Folketinget, vedrørende årlige bevillinger og overholdelse af lovgivningen m.v. Finanstilsynet skal aflægge årsrapport omkring sin økonomi og faglige resultater, og rapporten skal godkendes af Erhvervs- og Vækstministeriet samt være offentligt tilgængelig. Folketinget vil kunne stille spørgsmål eller indkalde ministeren i samråd om tilsynet med danske institutter. Folketinget vil ligeledes, via statsrevisorerne, kunne bede Rigsrevisionen om at undersøge diverse forhold.

Erhvervs- og vækstministeren vil have beføjelserne til at anvende en række af de makroprudentielle værktøjer i CRR/CRD IV i Danmark, jf. kapitel 10, og står i den forbindelse til ansvar over for Folketinget.

Hvis Danmark deltager i det styrkede samarbejde, vil rammerne for Folketingets inddragelse i forhold til Finanstilsynets tilsyn med danske kreditinstitutter ikke ændre sig, da Finanstilsynet vil træffe den endelige tilsynsbeslutning i forhold til alle danske institutter. Folketinget kan således også fortsat kalde ministeren i samråd.

Folketinget vil endvidere kunne opfordre formanden for eller et medlem af ECB's Tilsynsråd sammen med en repræsentant fra Finanstilsynet til at deltage i udveksling af synspunkter vedrørende udførelsen af tilsynet. Formanden for eller et medlem af ECB's Tilsynsråd er dog ikke formelt forpligtet til at deltage i alle tilfælde. Folketinget vil endvidere kunne stille spørgsmål til ECB om det fælles tilsyn. Det fremgår dog ikke af SSM-forordningen, hvorvidt ECB er forpligtiget til at svare.

Folketinget vil ikke have en indflydelse på ECB's budget, der finansieres ved gebyrer fra de omfattede institutter. Folketinget vil ligeledes ikke, via statsrevisorerne, kunne bede Rigsrevisionen om at undersøge diverse forhold i ECB, men vil være begrænset til at kunne anmode om undersøgelse af nationale forhold.

Der indføres imidlertid en række inddragelsesmuligheder på EU-niveau. ECB skal hvert år forelægge Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og eurogruppen en rapport om udførelsen af de opgaver, som er overdraget til ECB. Formanden for Tilsynsrådet skal fremlægge rapporten offentligt over for Europa-Parlamentet og for eurogruppen i tilstedeværelse af repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande. Rapporten skal også sendes til de nationale parlamenter.

Formanden for Tilsynsrådet skal desuden efter anmodning deltage i høringer i Europa-Parlamentet samt i eurogruppen i tilstedeværelse af repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande. Formanden skal som minimum deltage i to høringer i Europa-Parlamentet årligt. ECB skal herudover besvare spørgsmål fra Europa-Parlamentet eller eurogruppen, og formanden for Tilsynsrådet fører efter anmodning fortrolige drøftelser bag lukkede døre med relevante udvalg i Europa-Parlamentet om tilsynsopgaver. ECB skal ligeledes udlevere et referat af diskussionerne i Tilsynsrådet til det relevante udvalg i Europa-Parlamentet, samt en oversigt over de beslutninger der træffes. Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, jf. kapitel 5, skal formanden for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet informeres om baggrunden for indsigelsen.

Europa-Parlamentet skal godkende ECB's indstilling af formand og næstformand til Tilsynsrådet, ligesom Ministerrådet (uden stemmeret for ikke-deltagende lande) skal vedtage udnævnelsen af disse. Med samme procedure kan formanden i særlige tilfælde fratages embedet.

KAPITEL 4: DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME

4.1 INDLEDNING

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil ansvaret for krisehåndtering af de større danske kreditinstitutter ikke længere være på nationalt plan, men overgå til EU's afviklingsinstans. I dette kapitel gennemgås regelsættet for krisehåndtering, såfremt Danmark vælger at stå uden for samarbejdet, og regelsættet i tilfælde af dansk deltagelse.

4.2 DE OVERORDNEDE RAMMER OG REGLER

Såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil regelsættet for forebyggelse, genopretning og krisehåndtering af danske kreditinstitutter følge EU's krisehåndteringsdirektiv (BRRD). BRRD implementeres i Danmark via ændring af lov om finansiel virksomhed og lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder. Lovforslagene blev vedtaget i Folketinget 26. marts 2015, og ændringerne træder i kraft 1. juni 2015. Der skal derfor i nedenstående tages forbehold for, at BRRD endnu ikke er trådt i kraft i Danmark.

Reglerne for krisehåndtering indeholder forskellige faser; forebyggelse, genopretning og krisehåndtering.

I *forebyggelsesfasen* vil der skulle udarbejdes genopretnings- og afviklingsplaner for alle kreditinstitutter, og myndighederne vil skulle vurdere, om det er sandsynligt, at kreditinstitutterne kan genoprettes eller afvikles, såfremt dette bliver aktuelt. Genopretningsplanerne udarbejdes af institutterne selv og godkendes af tilsynsmyndigheden. Afviklingsplanerne udarbejdes af afviklingsmyndigheden.

I *genopretningsfasen* får tilsynsmyndighederne en række beføjelser; de såkaldte genopretningsværktøjer. Tilsynsmyndighederne får bl.a. mulighed for at påbyde en række initiativer fra genopretningsplanerne igangsat, fx kan der kræves ændringer i instituttets forretningsstrategi og organisationsstruktur. Myndighederne kan benytte disse værktøjer, hvis instituttet overtræder, eller i nær fremtid forventes at overtræde, diverse krav i EU-reguleringen, herunder kravene i CRR/CRD IV.

Såfremt kreditinstituttet endnu ikke opfylder betingelserne for krisehåndtering, vil der kunne vedtages regler, der giver mulighed for 1) likviditetsstøtte fra centralbanken med statsgaranti, 2) statsgaranti for nylig udstedt gæld eller 3) statsligt indskud af kapital m.v. Brug af alle disse instrumenter kræver godkendelse fra Kommissionen under statsstøttereglerne. I forhold til punkt 1 og 2 er det endvidere et krav, at der forinden anvendelsen er sket nedskrivning af kapitalen, såfremt en uafhængig værdisættelse viser, at der er behov herfor. Pkt. 3 må endvidere kun anvendes til håndtering af kapitalmangel, der er identificeret i en stresstest.

Såfremt et kreditinstitut skal *krisehåndteres*, vil afviklingsmyndigheden kunne anvende diverse krisehåndteringsværktøjer på instituttet, jf. afsnit 4.5. Den nærmere proces og betingelserne herfor beskrives i afsnit 4.4.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, gælder forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRM-forordningen).¹³ SRM-forordningen bygger ovenpå reglerne i BRRD, hvorfor hovedtanken er, at der skal gælde de samme regler inden og uden for det styrkede banksamarbejde i forhold til forebyggelse, genopretning og krisehåndtering af kreditinstitutter. I forlængelse af dette vil det være det samme overordnede regelsæt, der gælder for forebyggelse, genopretning og krisehåndtering ved dansk deltagelse. Der eksisterer dog visse forskelle i regelsættet, hvilket uddybes i afsnit 4.5.

Forordningen om den fælles afviklingsmekanisme omfatter alle lande, der deltager i det fælles tilsyn. Den fælles afviklingsmekanisme består, udover forordningen, af en mellemstatslig aftale om den fælles afviklingsformue.¹⁴

4.3 AFVIKLINGSMYNDIGHEDER

Såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil krisehåndteringsopgaver og -kompetencer være fordelt mellem Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet.

Konkret er BRRD implementeret således, at kompetencer og opgaver, der vedrører levedygtige institutter, vil blive varetaget af Finanstilsynet, mens den del, der vedrører selve afviklingen af nødlidende og forventeligt nødlidende institutter, vil være placeret hos Finansiell Stabilitet. Dette svarer til den arbejdsdeling, der eksisterer i dag, og vil bidrage til at sikre, at levedygtige institutter kun mødes af én offentlig myndighed i det daglige.¹⁵

Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, vil ansvaret for udarbejdelse af afviklingsplaner og den egentlige krisehåndtering af de større danske institutter overgå til den fælles afviklingsmekanisme, ligesom ECB i denne situation vil blive den relevante myndighed i forhold til anvendelse af genopretningsværktøjerne (via instruks til Finanstilsynet). Det vil ligeledes være ECB, der vil gennemgå institutternes genopretningsplaner. Den fælles afviklingsmekanisme består overordnet set af en fælles afviklingsformue (se afsnit 4.6), en fælles afviklingsinstans, nationale afviklingsmyndigheder, Kommissionen og Ministerrådet. Afviklingsinstansen udgør afviklingsmyndigheden på europæisk niveau.

Afviklingsinstansen

Med den kommende opdeling af afviklingskompetencerne mellem Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, vil den danske repræsentation i afviklingsinstansen være fra henholdsvis Finanstilsy-

¹³ SRM: "Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU)"

¹⁴ Aftale om overførsel og gensidiggørelse af bidrag til den fælles afviklingsformue, der blev underskrevet af alle medlemslande, med undtagelse af Storbritannien og Sverige, den 21. maj 2014.

¹⁵ For afviklingsplaner udarbejder Finansiell Stabilitet i samarbejde med Finanstilsynet udkast til afviklingsplanerne på baggrund af oplysninger indhentet af Finanstilsynet. Afviklingsplanerne indstilles til Finanstilsynet, der vedtager de endelige afviklingsplaner.

net og Finansiell Stabilitet afhængigt af, om der behandles opgaver, der vedrører levedygtige institutter eller opgaver i forhold til selve krisehåndteringen af nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter. I denne rapport antages det for enkeltheds skyld, at det er Finansiell Stabilitet, der er repræsenteret i afviklingsinstansen. Dette har ingen betydning for rapportens konklusioner.

Afviklingsinstansen kan mødes i henholdsvis en plenar- og en eksekutivforsamling. I *plenarforsamlingen* træffer afviklingsinstansen som hovedregel beslutninger af generel karakter, fx vedrørende afviklingsinstansens budget og de overordnede retningslinjer for afviklingsinstansen. Der træffes dog også mere specifikke beslutninger i visse tilfælde, jf. nedenfor. Plenarforsamlingen består af de nationale afviklingsmyndigheder i alle deltagende lande samt 5 faste medlemmer (heraf formanden). Beslutningerne træffes generelt med simpelt flertal, og medlemmerne har hver én stemme.

I *eksekutivforsamlingen* træffes beslutninger vedrørende specifikke institutter eller koncerner, som fx konkrete krisehåndteringsbeslutninger eller vedtagelse af afviklingsplaner m.v. Ligeledes forbereder eksekutivforsamlingen alle de afgørelser, som plenarforsamlingen skal træffe. Eksekutivforsamlingen består af de fem faste medlemmer, herunder formanden, samt de nationale afviklingsmyndigheder i de lande, som er relevante for det pågældende institut (hjemland og værtslande). Hvis der ikke kan opnås konsensus om den konkrete beslutning blandt alle medlemmerne af eksekutivforsamlingen, vil formanden og de fire øvrige faste medlemmer på egen hånd kunne træffe beslutninger ved almindeligt flertal. Drøftes der emner, der ikke vedrører konkrete institutter (fx forberedelse af generelle beslutninger, der skal drøftes i plenarforsamlingen), deltager kun de 5 faste medlemmer i eksekutivforsamlingen. Afviklingsinstansens interne organisation ses i figur 4.1.

Figur 4.1 Afviklingsinstansens organisation



Som undtagelse til den generelle arbejdsdeling mellem plenar- og eksekutivforsamling vil plenarforsamlingen (og dermed alle nationale afviklingsmyndigheder i de deltagende medlemslande) kunne blive involveret i konkrete krisehåndteringsbeslutninger, såfremt eksekutivforsamlingen ønsker at anvende den fælles afviklingsformue med beløb over 5 mia. euro (ca. 37 mia. kr.). Er der tale om likviditetsstøtte fra afviklingsformuen, er grænsen 10 mia. euro (ca. 75 mia. kr.). Plenarforsamlingen vil i disse situationer blive involveret, hvis ét eller flere medlemmer af plenarforsamlingen ønsker det. Den fælles afviklingsformue beskrives nærmere i afsnit 4.6 nedenfor.

Beslutninger om opkrævning af ex post-bidrag (dvs. bidrag udover de bidrag, der skal til for at nå formuens målniveau, jf. afsnit 4.6) og eventuelle lån mellem den fælles formue og nationale afviklingsformuer i ikke-deltagende lande træffes altid af plenarforsamlingen og dermed med involvering af alle nationale afviklingsmyndigheder. En oversigt over hvilke beslutninger, der træffes i henholdsvis eksekutiv- og plenarforsamling, og de konkrete stemmeregler herfor, fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1: Beslutninger og stemmeregler i afviklingsinstansen

Plenarforsamlingen (alle nationale afviklingsmyndigheder)

Beslutningskompetence

1. Overordnede retningslinjer,
2. Opkrævning af ex post-bidrag,
3. Gensidiggørelse ("mutualisering") af den fælles formue med formuer i ikke-deltagende lande i tilfælde af krisehåndtering af grænseoverskridende koncerner,
4. Frivillige lån til andre formuer i ikke-deltagende lande,
5. Evaluering af anvendelsen af krisehåndteringsværktøjerne, herunder navnlig formuen, samt udstikke retningslinjer for eksekutivforsamlingens efterfølgende afviklingsafgørelser, når den akkumulerede brug af formuen i de seneste 12 måneder overstiger 5 mia. euro,
6. Brug af alternative finansieringskilder (fx lån fra markedet eller stater),
7. Eventuelt beslutninger vedr. brug af formue over 5 mia. euro (10 mia. euro for likviditetsstøtte).

Stemmeregler

- Ad. 1: Simpelt flertal (én stemme pr. deltager),
- Ad. 3, 5 og 7, der er begrænset til midler, formuen råder over; Simpelt flertal (én stemme pr. deltager) *plus* 30 % repræsentation af bidragene til formuen,
- Ad. 2, 3, 4, 6, der går ud over de tilgængelige midler i formuen;
 - Overgangsperiode: 2/3 flertal plus 50 % repræsentation af bidragene til formuen
 - Når formuen er fuldt opbygget: 2/3 flertal plus 30 % repræsentation af bidragene til formuen

Eksekutivforsamling (direkte berørte afviklingsmyndigheder)

Beslutningskompetence

1. Forberede alle afgørelser, som plenarforsamlingen skal træffe,
2. Træffe alle konkrete beslutninger (undtagen pkt. 2-6 ovenfor) – herunder udarbejdelse af afviklingsplaner, fastsættelse af krav til nedskrivningsegne passiver (NEP), konkrete krisehåndteringsbeslutninger.

Stemmeregler

- Enighed ved konsensus inden for en tidsfrist sat af formanden,
- Ingen konsensus; de 5 faste medlemmer træffer beslutningen.

Institutter der håndteres direkte af afviklingsinstansen

Både større institutter under ECB-tilsyn, jf. afsnit 3.4, og grænseoverskridende koncerner håndteres af afviklingsinstansen.¹⁶ Det betyder, at der er flere institutter, der håndteres af afviklingsinstansen, end der er under ECB's tilsyn med de større institutter. De resterende institutter håndteres som udgangspunkt af de nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsinstansen vil dog fastlægge generelle retningslinjer, som de nationale afviklingsmyndigheder skal holde sig indenfor.

Afviklingsinstansen kan til enhver tid beslutte at overtage ansvaret for alle institutter i et deltagende land, ligesom der er mulighed for, at man nationalt kan bede om, at afviklingsinstansen håndterer alle institutter i et givent land. Derudover vil ansvaret for afvikling af et institut overgå til europæisk niveau, hvis en national afviklingsmyndighed foreslår, at den fælles afviklingsfor-

¹⁶ I SRM-forordningen artikel 3 stk. 1 nr. (24) er grænseoverskridende koncerner defineret som koncerner med grænseoverskridende datterselskaber og således ikke alene med grænseoverskridende aktiviteter eller filialer.

mue skal anvendes i forbindelse med afvikling af et mindre institut, der ellers som udgangspunkt håndteres nationalt.

For Danmarks vedkommende betyder det, at Sydbank – der ikke vil være under ECB's tilsyn med de større institutter – som udgangspunkt vil blive håndteret direkte af afviklingsinstansen, fordi banken har en datterbank i Tyskland. Dermed vil Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark, Jyske Bank og Sydbank som udgangspunkt blive håndteret direkte af afviklingsinstansen. Det betyder, at det blandt de danske SIF'er kun vil være DLR Kredit, der som hovedregel vil blive håndteret nationalt, såfremt instituttet bliver nødlidende.

Selv for institutter, der håndteres af afviklingsinstansen, vil det dog som hovedregel være de nationale afviklingsmyndigheder, der udfører de konkrete krisehåndteringsbeslutninger i praksis. De nationale afviklingsmyndigheder skal således træffe de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre de beslutninger, afviklingsinstansen har vedtaget.¹⁷

4.4 AFVIKLINGSPROCESSEN

Afviklingsprocessen uden for det styrkede banksamarbejde

Finansiel Stabilitet vil kunne anvende forskellige krisehåndteringsværktøjer på et nødlidende institut. Det forudsætter dog, at følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Institutet er nødlidende eller forventeligt nødlidende,
- 2) Finanstilsynet har meddelt Finansiell Stabilitet, at andre muligheder til håndtering af instituttet er udtømte,
- 3) Den offentlige interesse nødvendiggør iværksættelse af en eller flere afviklingshandlinger.

Betingelse 1 og 2 vil blive vurderet af Finanstilsynet efter høring af Finansiell Stabilitet. Hvis det vurderes, at de to betingelser er opfyldt, skal Finansiell Stabilitet vurdere, om betingelse 3 om "offentlighedens interesse" ligeledes er opfyldt.

En foranstaltning anses for at være i offentlighedens interesse, når den er nødvendig til opfyldelse af et eller flere af afviklingsmålene, og en likvidation eller konkursbehandling af instituttet ikke vil kunne opfylde formålene i samme omfang. Det betyder, at hvis Finansiell Stabilitet vurderer, at offentlighedens interesse kan opfyldes ved, at et nødlidende institut håndteres ved konkurs- eller rekonstruktionsbehandling eller likvidation, er betingelse nr. 3 ikke opfyldt.

Afviklingsformålene er i BRRD defineret som:

- 1) At sikre videreførelsen af kritiske funktioner,
- 2) At undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge spredning, herunder til markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen,

¹⁷ Dette følger af SRM-forordningen artikel 18 stk. 9.

- 3) At beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær offentlig støtte,
- 4) At beskytte indskydere og investorer,
- 5) At beskytte kundernes midler og aktiver.

Afviklingsmålene er lige vigtige, og Finansiell Stabilitet skal afveje dem efter omstændighederne i hvert enkelt tilfælde.

I den danske afviklingslov er der valgt en tilgang, hvor ingen danske institutter på forhånd udelukkes fra at kunne opfylde betingelsen om, at afvikling er i "offentlighedens interesse". Denne tilgang skyldes dels, at der i Danmark er tradition for, at banker ikke håndteres via konkurs, da konkurssituationer ofte strækker sig over en længere periode, og man dermed ikke kan sikre, at indskydere og bankens kunder hurtigt atter vil have adgang til konti m.v. Således har den hidtidige tilgang været, at selv små banker skal kunne håndteres via et alternativt system, i praksis Bankpakke 3 og 4.

Derudover viste den finansielle krise i 2008-2010, at selv afvikling af et mindre institut kan have endog stor negativ indvirkning på den finansielle stabilitet. En sådan negativ indvirkning kan bl.a. ske, hvis sammenbruddet sker på et tidspunkt, hvor de finansielle markeder generelt er meget nervøse, eller hvis flere små institutter bryder sammen inden for kort tid.

For realkreditinstitutter kan der opstå en anderledes situation, da realkreditinstitutterne har en særlig afviklingsmodel i konkurslovgivningen.

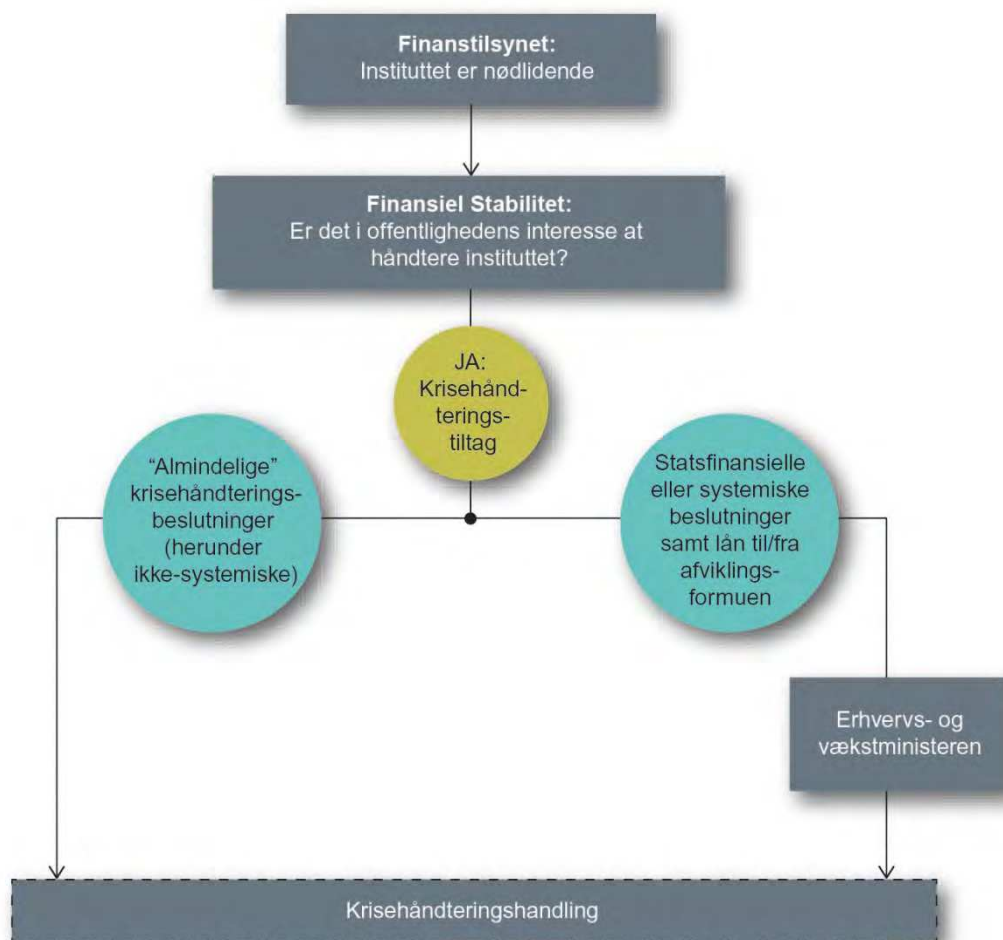
Hvis Finansiell Stabilitet vurderer, at alle betingelser for afvikling er opfyldt, skal Finansiell Stabilitet underrette erhvervs- og vækstministeren om, at der igangsættes en afvikling. Det er konkret forventningen, at bail-in vil være et centralt krisehåndteringsværktøj i forbindelse med afvikling af de danske institutter, dvs. at ejere af kapital eller gældsinstrumenter får deres fordringer nedskrevet eller konverteret. Dette uddybes yderligere i afsnit 4.5. I disse situationer vil erhvervs- og vækstministeren som hovedregel alene blive orienteret om, at afviklingsprocessen indledes.

I visse særlige tilfælde vil erhvervs- og vækstministeren dog skulle træffe konkrete krisehåndteringsbeslutninger. Det er tilfældet i forhold til:

- a) Valg af krisehåndteringsværktøj for institutter med systemisk betydning, dvs. som minimum valg af krisehåndteringsværktøjer for de danske SIF'er,
- b) Anvendelse af de offentlige stabiliseringsværktøjer, jf. afsnit 4.5,
- c) Anmodning om lån fra andre landes afviklingsformue,
- d) Ydelse af lån til andre landes afviklingsformue.

Den nationale afviklingsproces er illustreret nedenfor i figur 4.2.

Figur 4.2 Den danske afviklingsproces¹⁸



På baggrund af ovenstående illustration bemærkes, at mindre og ikke-systemiske krisehåndteringsbeslutninger vil følge beslutningsprocessen til venstre i figuren, hvorimod bl.a. store systemiske beslutninger vil ske via beslutningsprocessen i figurens højre side, dvs. med erhvervs- og vækstministerens godkendelse. Medmindre der er tale om en ekstraordinær situation, fx med en systemiske krise, forventes det, at de fleste krisehåndteringsbeslutninger vil være uden systemisk betydning og dermed vil ske uden ministerens godkendelse.

Afviklingsprocessen inden for det styrkede banksamarbejde

I det styrkede banksamarbejde indledes krisehåndteringsprocessen på europæisk niveau for de større institutter af ECB, eller alternativt af afviklingsinstansen, når det vurderes, at instituttet er nødlidende.¹⁹ Efterfølgende vurderer afviklingsinstansen, hvorvidt afviklingsbetingelserne – som er de samme som uden for samarbejdet – er opfyldt. Denne vurdering sker i afviklings-

¹⁸ Det bemærkes, at institutterne vil blive behandlet via konkurs, rekonstruktion eller likvidation, såfremt afviklingsbetingelserne ikke vurderes opfyldt (herunder at afvikling er i offentlighedens interesse).

¹⁹ Afviklingsinstansen kan indlede en afvikling, såfremt afviklingsinstansen orienterer ECB om, at den har til hensigt at træffe en sådan afgørelse, og ECB inden for 3 dage ikke selv foretager en sådan vurdering, jf. SRM-forordningen artikel 18 stk.1.

instansens eksekutivforsamling. For de mindre og ikke grænseoverskridende institutter vil vurderingen af, om institutterne opfylder afviklingsbetingelserne, som udgangspunkt fortsat ske på nationalt plan. De nationale afviklingsmyndigheder skal dog informere afviklingsinstansen om, at en afviklingsforanstaltning igangsættes, ligesom ansvaret overgår til europæisk niveau, hvis en national afviklingsmyndighed foreslår, at den fælles afviklingsformue skal anvendes i forbindelse med afvikling af et mindre institut, jf. afsnit 4.3.

I forlængelse af den nationale afviklingsmyndigheds underretning af afviklingsinstansen om, at der igangsættes en afviklingshandling, kan afviklingsinstansen udstede en advarsel til den nationale afviklingsmyndighed. En sådan advarsel kan udstedes, hvis afviklingsinstansen mener, at udkastet til afgørelse ikke er i tråd med SRM-forordningen. Mener afviklingsinstansen ikke, at den nationale afviklingsmyndighed agerer i tråd med advarslen, kan instansen til enhver tid vælge at overtage ansvaret for det mindre institut.

I Danmark er der som nævnt lagt op til en implementering af betingelsen om "offentlig interesse", hvor ingen institutter på forhånd udelukkes fra at kunne opfylde betingelsen. Afviklingsinstansen har endnu ikke udviklet en praksis for, hvordan man på EU-plan vil fortolke betingelsen.

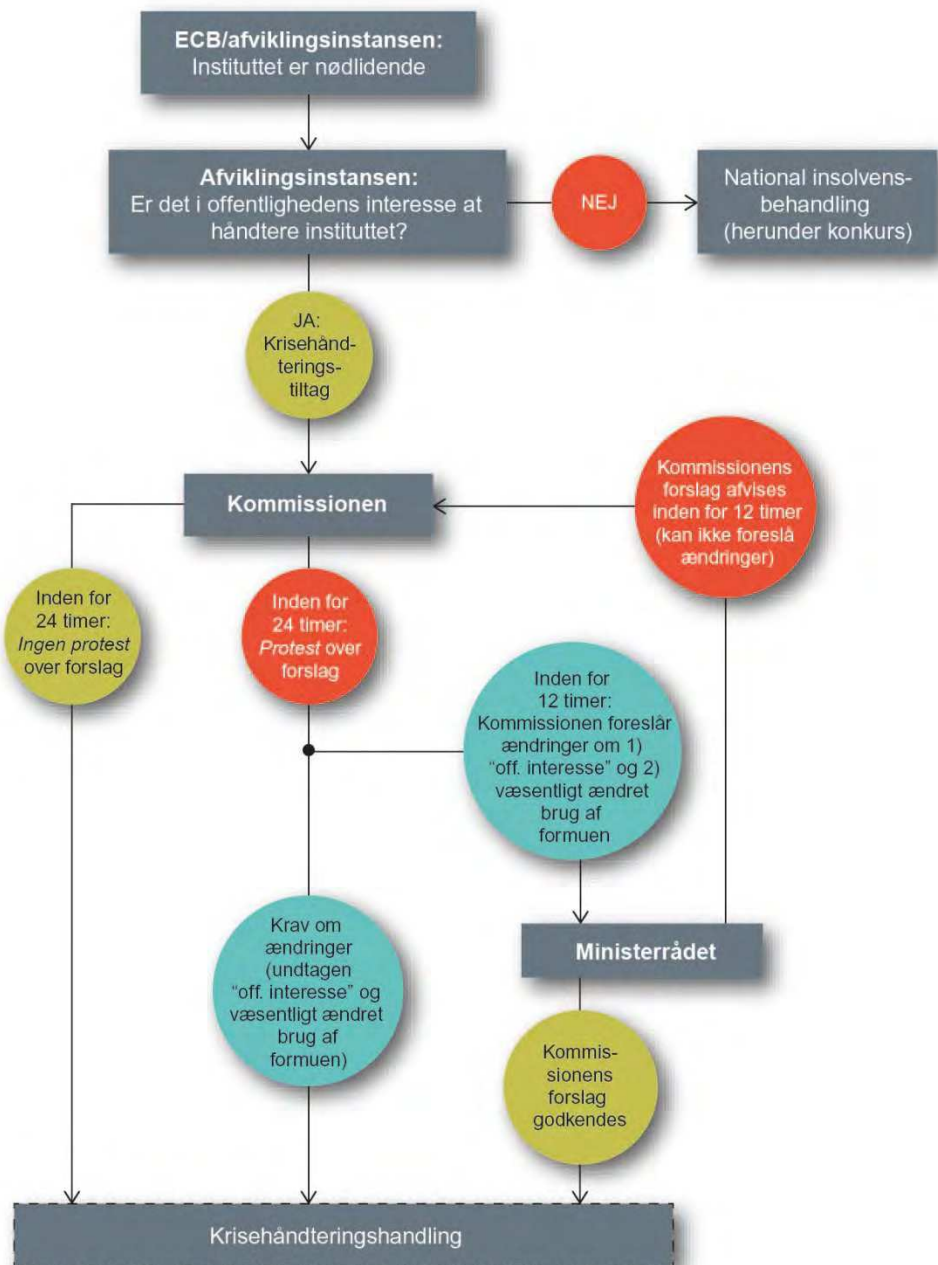
Opfylder et institut ikke de tre betingelser for krisehåndtering, skal instituttet afvikles via såkaldt "national insolvensbehandling". Dette omfatter i Danmark konkurs, rekonstruktion og likvidation, jf. ovenfor. Det skal bemærkes, at den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter er en model inden for konkurslovgivningen. I visse EU-lande indeholder den nationale insolvensbehandling ligeledes en særlig insolvensprocedure for kreditinstitutter.

Kommissionen kan eventuelt inden for 24 timer gøre indsigelse mod den beslutning, som afviklingsinstansen foreslår for et større institut. Kommissionen kan konkret gøre indsigelse, når det drejer sig om såkaldte diskretionære beslutninger, hvilket er beslutninger, hvor afviklingsinstansen har en vis valgfrihed. Såfremt Kommissionens indsigelse omhandler, 1) hvorvidt det er i offentlighedens interesse at udføre en afviklingshandling (betingelse 3 ovenfor), eller 2) ændringer i brugen af formuen på mere end 5 pct. i forhold til det oprindeligt foreslåede beløb fra afviklingsinstansen, skal Ministerrådet involveres. Hvis Kommissionen ønsker at gøre indsigelse, skal Kommissionen fremsætte et forslag til Ministerrådet, som Ministerrådet inden for 12 timer skal godkende eller afvise. Såfremt Ministerrådet afviser Kommissionens forslag, går processen tilbage til Kommissionen, der kan forelægge et nyt ændringsforslag for Ministerrådet. Hele processen må maksimalt tage 24 timer. Alternativt træder afviklingsinstansens oprindelige forslag i kraft.

Det skal nævnes, at Kommissionens – og til dels Ministerrådets – rolle i krisehåndteringsprocessen primært skyldes juridiske begrænsninger i forhold til, hvor meget beslutningskompetence der kan tillægges et EU-agentur (afviklingsinstansen). Det er i forlængelse heraf uklart, i hvilket omfang Kommissionen og Ministerrådet vil bruge deres mulighed for indflydelse i praksis.

Beslutningsprocessen på europæisk plan er vist i figur 4.3. For institutter, der håndteres nationalt, vil der være tale om en proces som illustreret i figur 4.2.

Figur 4.3 Beslutningsproces i den fælles afviklingsmekanisme



4.5 KRISEHÅNTERINGSVÆRKTØJER

Krisehåndteringsværktøjer uden for det styrkede banksamarbejde

Finansiell Stabilitet vil have en række krisehåndteringsværktøjer til rådighed. Afviklingsformuen kan derudover bidrage til krisehåndteringen, hvilket uddybes i afsnit 4.6. Afviklingsformuen er

således ikke et krisehåndteringsværktøj i sig selv, men derimod tilgængelig for Finansiell Stabilitet for at gøre krisehåndteringsværktøjerne mere anvendelige.

Krisehåndteringsværktøjerne er:

1. Bail-in af det nødlidende instituts aktionærer og kreditorer,
2. Salg af forretningsaktiviteter eller aktiver tilhørende det nødlidende institut,
3. Oprettelse af et broinstitut,
4. Adskillelse af det nødlidende instituts sunde aktiver fra de værdiforringede eller underpræsterende aktiver,
5. Medgift fra Indskydergarantifonden,²⁰
6. Under visse strenge betingelser kan de såkaldte "offentlige stabiliseringsværktøjer" anvendes (tilførsel af offentlig egenkapital samt midlertidigt offentligt ejerskab) (uddybes nedenfor).

Finansiell Stabilitet beslutter – med afsæt i afviklingsformålene og ud fra et princip om, at ingen kreditor må stilles værre end ved en egentlig konkurs – hvilke værktøjer, der skal benyttes.

Det er ikke muligt at anwise en hovedregel for Finansiell Stabilitets valg af krisehåndteringsværktøj. Det afhænger konkret af, hvordan man bedst varetager hensynet til afviklingsmålene om at beskytte offentlige midler, sikre videreførelsen af kritiske funktioner og undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet m.v., jf. ovenfor. Det er dog af lovgrundlaget klart, at relevante kapitalinstrumenter (hybrid kernekapital og supplerende kapital) skal nedskrives eller konverteres permanent, før der kan igangsættes afviklingsforanstaltninger, der medfører tab for øvrige kreditorer. Det er endvidere en forudsætning for at foretage nedskrivning eller konvertering af relevante kapitalinstrumenter, at de egentlige kernekapitalinstrumenter, herunder aktiekapitalen, allerede er fuldt ud anvendt til at absorbere tab.

Det er konkret forventningen, at bail-in bliver det centrale krisehåndteringsværktøj i forhold til nødlidende danske institutter. Baggrunden for denne forventning uddybes i boks 4.2 nedenfor. Bail-in betyder, at ejere af kapital eller gældsinstrumenter får deres fordringer nedskrevet eller konverteret. For at sikre at bail-in kan anvendes i praksis, skal Finanstilsynet som en del af afviklingsplanen fastsætte et minimumskrav for kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver – det såkaldte NEP-krav – for det enkelte institut.

NEP-kravet er et krav, der i procent af instituttets balance udtrykker, hvor meget nedskrivningsrelevant kapital og gæld instituttet skal have til rådighed (altså kapital og gæld der kan bruges til bail-in). Kravet skal fastsættes individuelt for hvert enkelt institut samt på konsolideret grundlag i forbindelse med, at afviklingsplanerne udarbejdes. De danske realkreditinstitutter er und-

²⁰ Medgiftsordningen er en særlig dansk ordning, der indebærer, at Indskydergarantifonden har mulighed for at yde en medgift i forbindelse med, at en nødlidende bank overtages af en anden bank, hvis banken alternativt vil lide tab ved afvikling af banken. Som følge af fortrinsstillingen til indskydergarantifonde (indskyderpræference) vil Garantiformuen, som fra 1. juni afløser Indskydergarantiformuen, lide et begrænset eller intet tab ved fuld bail-in, hvis der er tilstrækkeligt med andre passiver, som kan gøres til genstand for bail-in. I disse tilfælde kan der dermed kun gives en begrænset eller ingen medgift fra Garantiformuen. Ordningen videreføres dog, da den fortsat kan være relevant særligt for små institutter med en stor andel indlån og få simple kreditorer.

taget fra at opfylde NEP-kravet, hvis afviklingsformålene er opfyldt ved håndtering via realkreditlovens konkursmodel eller afvikling via krisehåndteringsværktøjerne eksklusive bail-in.

I forbindelse med implementering af BRRD i Danmark er det fastlagt, at afviklingsformålene altid vil være opfyldt, når et realkreditinstitut afvikles via konkurs eller via krisehåndteringsværktøjerne uden bail-in. Dermed vil realkreditinstitutter altid være undtaget NEP-kravet og bail-in. Det kræves dog, at realkreditinstitutterne skal opretholde en gældsbuffer på 2 pct. af realkreditinstituttets samlede uvægtede udlån, som skal gøre realkreditinstitutterne mere robuste og dermed medvirke til at undgå, at det bliver nødvendigt at afvikle et realkreditinstitut. Den kapital, der anvendes til at opfylde gældsbufferkravet, kan ikke medregnes til at opfylde lovens kapitalkrav, hvorved der er tale om et ekstra krav.

I helt ekstraordinære tilfælde kan erhvervs- og vækstministeren, jf. pkt. 6 ovenfor, foreslå Folketinget, at de offentlige stabiliseringsinstrumenter anvendes. Værktøjerne kan alene anvendes, når det er væsentligt for den finansielle stabilitet, eller når væsentlige samfundsforhold i øvrigt tilsiger det. Der er ingen øvre grænse for, hvor mange midler der kan anvendes ved brug af de offentlige værktøjer, dog er der krav om forudgående bail-in svarende til 8 pct. af instituttets passiver, ligesom Kommissionen skal godkende, at brugen af disse værktøjer ikke indebærer ulovlig statsstøtte. De offentlige stabiliseringsinstrumenter anvendes efter indstilling fra Finansiell Stabilitet og efter høring af Finanstilsynet samt Danmarks Nationalbank.

Boks 4.2: Forventninger til brugen af bail-in i afviklingssituationer

Før Finansiell Stabilitet kan anvende krisehåndteringsværktøjerne på et nødlidende institut, skal alle kapitalinstrumenter være konverteret eller nedskrevet. Derefter skal Finansiell Stabilitet beslutte, hvilket krisehåndteringsværktøj der skal anvendes. Er der tale om et systemisk institut, skal erhvervs- og vækstministeren træffe den konkrete beslutning om valg af krisehåndteringsværktøj.

Er der tale om et institut med negativ solvens, dvs. at aktiverne er mindre end passiverne, vil bail-in være det eneste krisehåndteringsværktøj, der i første omgang kan dække det aktuelle tab, dvs. at tabet dækkes ved, at ejere af gældsinstrumenterne får deres fordringer nedskrevet eller konverteret. Afviklingsformuen kan i visse situationer bidrage til tabsabsorbering, men kun efter bail-in i væsentligt omfang, jf. afsnit 4.6.

Ovenstående betyder, at selvom Finansiell Stabilitet kan anvende diverse krisehåndteringsværktøjer på nødlidende institutter, vil bail-in være det eneste krisehåndteringsværktøj, der i første omgang kan dække et eventuelt tab. Såfremt det ønskes, at visse kritiske funktioner i instituttet skal bevares, kan bail-in eventuelt kombineres med andre krisehåndteringsværktøjer, herunder oprettelse af et broinstitut eller salg af forretningsaktiviteter.

I forlængelse af ovenstående er det forventningen, at bail-in bliver det centrale krisehåndteringsværktøj i forhold til afvikling af nødlidende institutter, da der således ikke vil være andre måder at dække en eventuel underbalance i et institut.

Krisehåndteringsværktøjer inden for det styrkede banksamarbejde

Hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde, vil ovennævnte krisehåndteringsværktøjer 1-4 være tilgængelige for afviklingsinstansen for institutter, der håndteres på europæisk niveau. De offentlige stabiliseringsværktøjer og medgift fra Indskydergarantifonden er ikke tilgængelige på europæisk niveau.

I forhold til medgiftsordningen er dette et dansk værktøj, der kun kan opretholdes i forhold til de mindre institutter, hvis afvikling håndteres nationalt af Finansiell Stabilitet. Medgiftsordningens fortsatte eksistens i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil dog afhænge af, hvor fleksible afviklingsinstansens overordnede retningslinjer, som de nationale afviklingsmyndigheder skal agere inden for, bliver.

Afviklingsinstansen fastsætter NEP-kravet for de institutter, der håndteres på europæisk niveau. For de mindre institutter, der håndteres nationalt, fastsættes kravet fortsat af Finanstilsynet i forbindelse med udarbejdelsen af instituttets afviklingsplan.

Det vil være afviklingsinstansen, der vurderer, hvilket krisehåndteringsværktøj der skal anvendes for de større institutter, som håndteres på europæisk niveau. Dette vil som hovedregel blive besluttet i afviklingsinstansens eksekutivforsamling, hvor Finansiell Stabilitet i dette tilfælde vil være til stede. Såfremt der ikke kan opnås enighed blandt alle medlemmerne inden for en tidsfrist fastsat af formanden, vil beslutningen blive truffet af de faste medlemmer, dvs. uden inddragelse af Finansiell Stabilitet. Kommissionen kan dog altid vælge at gøre indsigelse mod valget af krisehåndteringsværktøj eller brug af formuen, såfremt valget ikke findes hensigtsmæssigt. Ministerrådet kan også blive involveret i forhold til vurdering af betingelsen om "offentlighedens interesse" og vedrørende større ændringer i brugen af formuen, jf. figur 4.3.

Finansiell Stabilitet vil som udgangspunkt vurdere, hvilke krisehåndteringsværktøjer der skal anvendes for de institutter, som ikke håndteres på europæisk plan. Såfremt Finansiell Stabilitet foreslår brug af den fælles formue, vil ansvaret for krisehåndteringen imidlertid overgå til afviklingsinstansen. Som tilfældet er, hvis Danmark står uden for det styrkede banksamarbejde, forventes det, at Finansiell Stabilitet vil afvikle danske institutter via bail-in.

4.6 AFVIKLINGSFORMUE

Nationale afviklingsformuer uden for det styrkede banksamarbejde

Med den danske afviklingslov, der implementerer BRRD, etableres der en sektorfinansieret afviklingsformue på 1 pct. af de dækkede indlån i Danmark, der skal opbygges over 10 år. Den danske afviklingsformue vil på baggrund af foreløbige data udgøre i størrelsesordenen 8-9 mia. kr.²¹ Formuen finansieres af kreditinstitutterne. Midlerne skal som udgangspunkt indbetales til formuen på forhånd (ex ante), idet dog op til 30 pct. af målniveauet kan have form af indeståelser, som kan trækkes umiddelbart og uhindret hos institutterne.

Afviklingsformuen kan anvendes af Finansiell Stabilitet i forhold til nødlidende eller potentielt nødlidende institutter til at yde garantier, stille likviditet til rådighed, yde lån, m.v. til de danske kreditinstitutter. Finansiell Stabilitet kan endvidere – under visse betingelser – anvende formuen til at dække tab og rekapitalisere nødlidende institutter, jf. nedenfor.

²¹ Der er usikkerheder forbundet med estimatet på grund af de ændringer, som lov om en indskyder- og investorgarantifond medfører, der bl.a. betyder, at målniveauet skal beregnes i forhold til brutto- frem for nettoindlån. Der skal derfor tages forbehold for størrelsen af den endelige danske afviklingsformue.

Rekapitalisering af nødlidende institutter via afviklingsformuen kan kun ske, såfremt der indledningsvist er sket bail-in af minimum 8 pct. af de samlede passiver. Herefter kan formuen bidrage med et beløb svarende til 5 pct. af de samlede passiver. Skal formuen bidrage med yderligere midler, kræver det, at alle simple ikke-foranstillede kreditorer (dvs. usikrede passiver, der *ikke* er dækkede indlån og *ikke* er indlån fra små og mellemstore virksomheder eller fra fysiske personer) forinden er blevet nedskrevet. Finansiell Stabilitet vælger selv brugen af formuen inden for disse rammer og kan derfor også bruge formuen i mindre omfang, end der er mulighed for.²²

Afviklingsformuen kan også anvendes til at kapitalisere et broinstitut, som aktiver og passiver i det nødlidende institut overføres til. Der må ikke overføres flere passiver end aktiver fra det nødlidende institut til broinstituttet, hvorfor der kan blive behov for at efterlade visse passiver i det nødlidende institut og håndtere disse passiver via national insolvensbehandling.

Brugen af formuen til at kapitalisere et broinstitut, yde garantier eller likviditetsstøtte vil ikke forudsætte bail-in på minimum 8 pct. af instituttets passiver, sådan som tilfældet er ved tabsabsorbering og rekapitalisering. Al brug af afviklingsformuen vil dog være underlagt EU's statsstøtteregler, hvilket bl.a. betyder, at hovedreglen er, at der som minimum skal ske tabsabsorbering fra aktionærer og ejere af ansvarlig kapital.

Kommissionen har vedtaget en delegeret retsakt, der specificerer, hvordan bidragene til de nationale afviklingsformuer mere præcist beregnes. Den fordelingsnøgle, der fastlægges i den delegerede retsakt, anvendes i forhold til opkrævning af både ex ante og ex post-bidrag (dvs. bidrag der opkræves, udover de bidrag der skal til for at fylde formuen op). Hovedreglen for bidragsbetalingen er, at bidrag til den danske afviklingsformue skal fordeles blandt de danske institutter på baggrund af: 1) Instituttets passiver (fratrasket kapital og dækkede indlån), også kaldet BRRD-basen, samt 2) en risikjustering.

Risikjusteringen beregnes på baggrund af flere faktorer, herunder størrelsen af de samlede risikoeksponeringer, gearingsgrad, egentlig kernekapitalprocent, instituttets betydning for stabiliteten i det finansielle system eller i økonomien samt stabilitet og mangfoldighed i instituttets finansieringskilder.

Udover den generelle model for bidragsberegningen er der fastlagt en særlig model for mindre institutter, der vil bestå af et årligt beløb på mellem 7.500 og 375.000 kr. afhængigt af instituttets størrelse. Disse beløb skal betales af de mindre institutter i opbygningsperioden, samt hvis formuen atter skal genopfyldes. I Danmark er det forventningen, at størstedelen af de danske institutter vil falde under den specielle model for de mindre institutter.

Den delegerede retsakt indeholder derudover en særlig model for de danske realkreditinstitutter, hvilket skyldes, at afviklingsformuen, modsat for andre institutter, ikke kan anvendes til tabsabsorbering og rekapitalisering i realkreditinstitutter, da de er undtaget fra NEP-kravet og bail-in.

²² BRRD's mulighed for rekapitalisering efter bail-in svarende til 20 pct. af den samlede risikoeksponering er ikke implementeret i Danmark.

I henhold til den delegerede retsakt tildeles realkreditinstitutter en rabat på 50 pct. af BRRD-basen. Det betyder, at realkreditinstitutternes BRRD-base kun medregnes 50 pct., når realkreditinstitutternes bidrag beregnes. Det er derfor ligeledes kun 50 pct. af realkreditinstitutternes BRRD-base, der risikojusteres. Såfremt afviklingsformuen anvendes på et eller flere realkreditinstitutter, fx hvis et realkreditinstitut modtager likviditetsstøtte eller garantier, kan rabatten imidlertid blive suspenderet af afviklingsmyndigheden, hvorved realkreditinstitutternes BRRD-base ikke længere reduceres til halvdelen.

I det omfang der måtte være brug for flere midler til en konkret krisehåndteringssituation, kan Finansiell Stabilitet vælge at opkræve ex post-bidrag fra de danske institutter. Ex post-bidragene fordeles mellem de danske institutter på baggrund af samme fordelingsnøgle, som er anvendt til opbygning af formuen. Sådanne ex post-bidrag må højst udgøre tre gange institutternes årlige ex ante-bidrag.

Såfremt den danske afviklingsformue er utilstrækkelig, kan den låne midler på markedet eller af den danske stat, som institutterne efterfølgende skal tilbagebetale.

Den fælles afviklingsformue inden for det styrkede banksamarbejde

Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, vil danske kreditinstitutter bidrage til en afviklingsformue, der gradvist gøres fælles frem mod 2024. Den fælles formue skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i alle de deltagende medlemslande, inklusive Danmark i tilfælde af dansk deltagelse, svarende til ca. 421 mia. kr.²³ Den fælles formue skal være opbygget inden for 8 år (modsat 10 år for nationale afviklingsformuer).

Den fælles formue afløser de deltagende landes nationale formuer og kan anvendes til samme formål og efter samme regelsæt.

I den 8-årige overgangsperiode vil formuen være opdelt i adskilte nationale afdelinger, som kun gradvist fusioneres. I denne periode vil der være en detaljeret fordelingsnøgle i forhold til, hvor meget den enkelte nationale afdeling skal bidrage til en given krisehåndtering, før man kan anvende andre landes nationale afdelinger.²⁴ Efter 8 år nedlægges de nationale afdelinger, hvorved der reelt bliver tale om én fælles formue.

Som tilfældet også er for de nationale formuer, vil institutternes bidrag afhænge af deres passiver (fratrullet kapital og dækkede indlån) samt risikoprofil. Beregningen af bidrag til den fælles formue er fastsat gennem en implementerende retsakt fra Ministerrådet. Den implementerende retsakt bygger ovenpå den delegerede retsakt for de nationale formuer, hvorved bl.a. rabatten til danske realkreditinstitutter også vil være gældende, hvis Danmark deltager i samarbejdet. Den implementerende retsakt indeholder derudover en indfasningsperiode i de første 8 år, hvor der eksisterer nationale afdelinger af den fælles formue. Denne indfasningsperiode er indsat for at udligne den forskel, som visse lande oplever ved at gå fra målniveauet beregnet

²³ For eurolandene alene vil formuen udgøre ca. 55 mia. euro (ca. 412 mia. kr.).

²⁴ Ved brug af formuen til krisehåndtering af et institut i et deltagerland, vil der således kunne trækkes på de andre deltagerlandes nationale afdeling op til 40 pct. i år 1, 60 pct. i år 2, 66,67 pct. i år 3, 73,33 pct. i år 4, 80 pct. i år 5, 86,67 pct. i år 6, 93,33 pct. i år 7 og 100 pct. i år 8.

efter BRRD (1 pct. af de dækkede indlån i landet) til målniveauet beregnet efter SRM-forordningen. Dette afhænger af institutternes andel af samlede passiver fratrukket kapital og dækkede indlån samt risikoprofil i forhold til de øvrige deltagende lande.

Afhængigt af de danske institutters karakteristika, sammenlignet med de øvrige deltagende institutter, kan summen af de danske institutters bidrag ved dansk deltagelse derfor også være større eller mindre end 1 pct. af de dækkede indlån i Danmark. De danske institutters samlede bidrag kan dermed blive henholdsvis større eller mindre end målniveauet for den danske afviklingsformue, såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde.

I det omfang, der måtte være brug for flere midler til krisehåndtering, end der på forhånd er indbetalt til formuen, kan afviklingsinstansen vælge at opkræve ex post-bidrag fra institutterne i de deltagende lande. I den 8-årige overgangsperiode vil ex post-bidrag i forbindelse med konkret krisehåndtering i et deltagende land skulle opkræves alene fra det pågældende deltagende lands banksektor. I overgangsperioden vil adgangen til ex post-opkrævninger således ikke adskille sig for lande henholdsvis inden for og uden for banksamarbejdet.

Afviklingsinstansen kan desuden (i stedet eller som supplement hertil) søge at opnå lån, enten fra markedet (betingelserne herfor er endnu ikke operationaliseret) eller fra ikke-deltagende landes nationale formuer. Endelig kan afviklingsinstansen låne fra de tilbageværende midler i de nationale afdelinger i den fælles formue, som endnu ikke er gjort fælles.

Yderligere omkostninger til krisehåndtering vil kunne afholdes af det pågældende deltagende land, som er direkte berørt, fx gennem midlertidige lån fra de nationale offentlige myndigheder. For lande, der ikke selv måtte være i stand til at finansiere sådanne omkostninger, forventes der efter overgangsperioden, hvor formuen opbygges, etableret en fælles offentlig backstop. I overgangsperioden har eurolande adgang til European Stability Mechanism (ESM), ligesom der for deltagende ikke-eurolande vil være adgang til parallelle lånemuligheder fra EU's eksisterende betalingsbalancefacilitet (Balance of Payments facility - BoP), jf. nedenfor.

4.7 OFFENTLIG BROFINANSIERINGSMEKANISME

I det styrkede banksamarbejde vil statslige midler alene kunne komme i spil, såfremt afviklingsformuen er tømt, og det ikke skønnes muligt at rejse midlerne via yderligere ex post-opkrævninger fra institutterne eller lån på markedet. I denne situation vil medlemslandene kunne yde lån til den fælles afviklingsformue, der vil kunne låne midlerne videre til de pågældende institutter.

For eurolande, der ikke selv kan finansiere sådanne lån, vil der være mulighed for at trække på eurolandenes stabilitetsmekanisme ESM i den 8-årige indfasningsperiode, jf. bilag 3. Eurolande kan således fx låne fra ESM til at genopfylde deres nationale afdeling af den fælles formue. Dette kan dog kun ske under strenge betingelser. Deltagende ikke-eurolande vil i den 8-årige periode kunne anvende EU's betalingsbalancefacilitet (Balance of Payments facility – BoP). BoP fungerer ved, at Kommissionen optager lån på markedet med sikkerhed i reserverne i EU-budgettet og gendulærer til det pågældende ikke-euroland til samme rente.

Konkret vil BoP kunne fungere som brofinansieringsmekanisme for deltagende ikke-eurolande ved, at medlemslande, der ikke selv kan dække et finansieringsbehov, fx kan genopfylde den nationale afdeling i den fælles formue via et lån fra BoP. Er det pågældende ikke-euroland efterfølgende ikke i stand til at tilbagebetale lånet til BoP, vil ikke-deltagende lande blive friholdt fra at dække deres proportionale del af EU-budgettets omkostninger, som er anvendt til dette formål. De ikke-deltagende landes andel vil i givet fald skulle dækkes af de deltagende lande i fællesskab.

Der er ingen direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark eller de øvrige EU-lande ved at aktivere BoP, idet lånene tilvejebringes ved genudlån af lån optaget af Kommissionen på markedet. Det er således først i det tilfælde, at et land ikke kan tilbagebetale BoP-assistancen, at Kommissionen kan være nødsaget til at pålægge de deltagende medlemslande omkostningerne herved.

Efter opbygning af den fælles formue vil der forventeligt blive etableret en permanent fælles offentlig backstop for både eurolande og deltagende ikke-eurolande, der skal kunne aktiveres, når der ikke længere eksisterer nationale afdelinger af den fælles formue. Hvordan denne offentlige backstop kommer til at se ud er uklart på nuværende tidspunkt. Dog forventes det, at der – som det også er tilfældet for BoP og ESM – kun vil kunne blive trukket på den fælles offentlige backstop, såfremt det pågældende medlemsland ikke selv kan dække det nødvendige finansieringsbehov.

4.8 AFVIKLINGSKOLLEGIER

Hjemlandets afviklingsmyndighed er, jf. BRRD, ansvarlig for at oprette et afviklingskollegium for hver grænseoverskridende koncern. I sådanne afviklingskollegier skal rammerne fastsættes for udarbejdelse af koncernafviklingsplaner, vurdering af koncernens afviklingsegnethed, fastsættelse af NEP-kravet inden for koncernen, koordinering af brug af afviklingsformuer m.v.²⁵

Medlemmerne af afviklingskollegierne er først og fremmest afviklingsmyndighederne i hjemland og værtslande for moder- og datterselskaber samt i lande, hvor koncernen har væsentlige filialer. Tilsynsmyndighederne fra disse lande kan ligeledes deltage i kollegiet, hvilket også gælder for de relevante ministerier samt ansvarlige myndigheder for de nationale indskydergarantiordninger. EBA deltager ligeledes i afviklingskollegierne, men har ikke stemmeret. Hjemlandets afviklingsmyndighed er formand for kollegiet. I tilfælde af uenighed i afviklingskollegiet kan EBA i visse tilfælde mediere med bindende virkning.

Hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil repræsentation af koncernafviklingsmyndigheden varetages af Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet.

De danske afviklingsmyndigheder vil skulle oprette et afviklingskollegium for Danske Bank-koncernen. I afviklingskollegiet vil Norge, Polen, Sverige, Storbritannien og den fælles afviklingsinstans være repræsenteret. Afviklingsinstansen repræsenterer i dette tilfælde afviklings-

²⁵ EBA skal udarbejde udkast til bindende tekniske standarder, der regulerer afviklingskollegiers funktioner.

myndighederne fra Estland, Finland, Irland, Letland, Luxembourg, Tyskland og Litauen. Den svenske afviklingsmyndighed skal ligeledes oprette et afviklingskollegium for Nordea-koncernen, som de relevante danske myndigheder deltager i.

Deltager Danmark derimod i samarbejdet, erstatter den fælles afviklingsinstans Finanstilsynet/Finansiel Stabilitet i forhold til samarbejdet med ikke-deltagende lande. Dette omfatter også deltagelse i afviklingskollegier, hvor den danske afviklingsmyndighed således alene vil være repræsenteret via afviklingsinstansen. SRM-forordningen beskriver ikke nærmere, hvordan afviklingsinstansen deltager i afviklingskollegier. Det formodes dog at ske via én repræsentant fra afviklingsinstansens eksekutivforsamling. I tilfælde af uenighed i afviklingskollegierne vil EBA kunne mediere, hvilket i visse tilfælde er med bindende virkning.

For Danske Bank-koncernen vil dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde betyde, at det ikke længere vil være den danske afviklingsmyndighed, der sidder for bordenden i Danske Banks afviklingskollegium. Formanden for kollegiet vil i stedet være den fælles afviklingsinstans. I forhold til Nordea Bank Danmark vil det ligeledes ikke længere være den danske afviklingsmyndighed, der direkte er repræsenteret i Nordea-koncernens afviklingskollegium. Den danske afviklingsmyndigheds interesser vil derimod være repræsenteret via den fælles afviklingsinstans, såfremt der er enighed mellem Finansiel Stabilitet og afviklingsinstansen.

4.9 ANSVAR FOR KRISEHÅNTERINGSBESLUTNINGER

Erhvervs- og vækstministeren skal, hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, træffe beslutninger vedrørende a) valg af krisehåndteringsværktøj for institutter med systemisk betydning, b) anvendelse af de offentlige stabiliseringsværktøjer og c) lån til og fra afviklingsformuen. For denne type beslutninger er det således ministeren, der har det overordnede ansvar. Ministeren har derimod ikke instruktionsbeføjelse i forhold til Finansiel Stabilitet udover i disse tilfælde. Finansiel Stabilitet er dog forpligtet til at orientere erhvervs- og vækstministeren om forhold, som er af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, ligesom Finansiel Stabilitet skal informere ministeren om beslutninger om iværksættelse af afviklingsforanstaltninger. Ministeren kan derudover kræve de oplysninger, der vurderes nødvendig for ministerens overordnede tilsyn med Finansiel Stabilitet.

Deltager Danmark modsat i samarbejdet, vil det overordnede ansvar for afvikling overgå fra Finanstilsynet og Finansiel Stabilitet til den fælles afviklingsinstans. Den fælles afviklingsmekanisme gælder på samme måde for euro- og ikke-eurolande, og afviklingsinstansen vil være overordnet ansvarlig for, at den fælles afviklingsmekanisme fungerer effektivt og konsekvent.

For de mindre og ikke-grænseoverskridende institutter vil ansvaret dog fortsat være nationalt i de fleste tilfælde, da afviklingsspørgsmål for disse institutter i udgangspunktet fortsat håndteres nationalt af den danske afviklingsmyndighed.

Afviklingsinstansen vil i tilfælde af erstatningsspørgsmål kompensere de nationale afviklingsmyndigheder i forbindelse med handlinger eller mangel på samme, hvor afviklingsinstansen har taget den endelige beslutning, men hvor den nationale afviklingsmyndighed har udført beslutningen i praksis.

Afviklingsinstansen vil ikke kompensere de nationale afviklingsmyndigheder for beslutninger truffet på nationalt plan af den nationale myndighed selv. I denne situation vil den danske afviklingsmyndighed være ansvarlig på samme måde, som tilfældet vil være, såfremt Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde.

4.10 INSTITUTTERNES BIDRAG TIL AFVIKLINGSMYNDIGHEDERNE

De danske afviklingsmyndigheder (Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet) vil blive finansieret ved bidrag fra de omfattede danske institutter. Omkostningerne hertil antages for Finanstilsynet at være ca. 3 mio. kr. pr. år efter en opstartsperiode i 2015 og 2016, hvor omkostningerne er lidt højere (konkret ca. 5 mio. kr. pr. år). For Finansiell Stabilitet forventes de årlige omkostninger at være ca. 15 mio. kr. efter en opstartsperiode i 2015 og 2016, hvor omkostningerne er lidt højere (konkret ca. 20 mio. kr.).

Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, skal de nationale afviklingsmyndigheder opretholdes, da disse myndigheder fortsat skal udføre opgaverne for særligt de mindre institutter, jf. ovenfor. De nationale afviklingsmyndigheder vil ligeledes have visse opgaver i forhold til de større institutter, da de skal assistere afviklingsinstansen i sin opgaveudførelse. Der er derfor umiddelbart ikke noget, der tyder på, at omkostningerne til de nationale afviklingsmyndigheder vil blive reduceret, såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde.

Deltager Danmark i samarbejdet, skal de danske institutter endvidere medfinansiere afviklingsinstansen. Afviklingsinstansens årsbudget vedtages i plenarforsamlingen og dermed med involvering af alle de nationale afviklingsmyndigheder.

Afviklingsinstansen forventes i 2014 og 2015 at have udgifter på samlet 25 mio. euro, dvs. ca. 190 mio. kr. Disse omkostninger dækker ifølge Kommissionen primært personaleomkostninger samt omkostninger til at etablere afviklingsinstansen, herunder udvikling af informationssystemer.²⁶ Der er på nuværende tidspunkt ikke klarhed over de administrative udgifter til afviklingsinstansen i 2016 og frem.

Det forventes, at fordelingen af omkostningerne til drift af afviklingsinstansen vil ske efter samme fordelingsnøgle, som der anvendes for driftsudgifterne til den fælles tilsynsmekanisme. Baseret på foreløbige beregninger betyder det, at de større danske institutter vil skulle finansiere godt 0,5 pct. af det samlede bidrag fra alle de deltagende større institutter svarende til ca. 1 mio. kr. i 2014 og 2015.

4.11 KLAGEADGANG OG ERSTATNING

Enhver kapitalejer, kreditor eller tredjepart som berøres af afviklingsforanstaltninger truffet af Finansiell Stabilitet, kan indbringe dette for domstolene. Det samme gælder i relation til Finans-

²⁶ Kommissionens notat: "Note for the Expert Group Meeting of June 13 on the contributions to the administrative expenditures of the Single Resolution Board CEBPI/BANK/22/2014", juni 2014. For 2015 alene forventes der udgifter for 165 mio. kr., jf. budgettet for afviklingsinstansen for 2015: "Single Resolution Board Budget 2015", marts 2015

tilsynet. Dog kan værdiansættelserne ikke være genstand for særskilt domstolsprøvelse, men kan alene prøves sammen med iværksatte afviklingsforanstaltninger.

En indbringelse af Finansiell Stabilitets iværksættelse af afviklingsforanstaltning for domstolene har efter almindelige retsprincipper ikke opsættende virkning, medmindre domstolene konkret bestemmer andet. Det betyder, at Finansiell Stabilitets afgørelser som udgangspunkt vil skulle gennemføres uanset domstolsprøvelse. Skulle domstolene komme frem til, at der er truffet en fejlagtig beslutning eller foranstaltning, vil det som udgangspunkt indebære, at der skal betales erstatning for eventuelt tab.

SRM-forordningen indeholder et "ekstra led" i forhold til muligheden for juridisk prøvelse af afviklingssager, idet der oprettes et "appelpanel" bestående af 5 personer fra de deltagende medlemslande. Personer berørt af krisehåndteringsbeslutninger, der er vedtaget af afviklingsinstansen, kan indbringe visse sager for appelpanelet. Det kunne fx være kreditorer, der mener, at der skulle være anvendt et andet krisehåndteringsværktøj, end det anvendte. Appelpanelets beslutninger er bindende for afviklingsinstansen. Afgørelser vedtaget af de nationale afviklingsmyndigheder kan ikke appelleres til appelpanelet. Såfremt der er uenighed i appelpanelets afgørelser, eller sagen omhandler områder, hvor appelpanelet ikke har kompetence (fx i forhold til værdiansættelsen), kan sagen indbringes for EU-Domstolen. Indbringelse af sager til appelpanelet har som hovedregel ikke opsættende virkning. Appelpanelet kan dog vælge at suspendere handlinger, der er blevet appelleret.

Muligheden for at klage over Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet ved de danske domstole, i forhold til afgørelser truffet på nationalt plan, fastholdes, selv om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde.

4.12 BØDER

Afviklingsinstansen kan efter SRM-forordningen i nærmere bestemte situationer og under nærmere angivne betingelser udstede administrative bøder til finansielle institutter i det styrkede banksamarbejde, når instituttet håndteres direkte af afviklingsinstansen, jf. afsnit 4.3. Det er ikke uforeneligt med dansk ret, at afviklingsinstansen vil have denne kompetence. Det skyldes, at der ikke er tale om bøder pålagt af en dansk myndighed, men derimod af en EU-myndighed. Det bemærkes i denne sammenhæng, at SRM-forordningen indeholder klart definerede grænser for størrelsen på sanktionerne ved forskellige overtrædelser af forordningen, hvorved afviklingsinstansens diskretionsbeføjelser i forhold til sanktionsudmåling og -fastsættelse er begrænset.

I de tilfælde, hvor afviklingsinstansen ikke har kompetence til at pålægge administrative bøder direkte, vil det i stedet være de nationale afviklingsmyndigheder (Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet for så vidt angår Danmark), der – efter henstilling fra afviklingsinstansen – pålægger passende bøder i overensstemmelse med sanktionsbestemmelserne i BRRD og den relevante nationale lovgivning. Det skal i den forbindelse bemærkes, at BRRD gør det muligt for den enkelte medlemsstat at gennemføre direktivets sanktionsregime strafferetligt, dvs. at der er mulighed for at undlade at implementere direktivets bestemmelser om administrative bøder.

4.13 PARLAMENTARISK INDDRAGELSE

Erhvervs- og vækstministeren er generelt ansvarlig over for Folketinget i forhold til sit ressortområde, herunder også i forhold til Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet. Visse krisehåndteringsbeslutninger vil derudover, jf. ovenfor, blive truffet af ministeren. Som tilfældet altid er, vil Folketinget kunne stille spørgsmål eller indkalde ministeren i samråd. Folketinget vil ligeledes, via statsrevisorerne, kunne bede Rigsrevisionen om at undersøge diverse forhold.

Hvis et kreditinstitut afvikles, skal Finanstilsynet i henhold til lov om finansiell virksomhed udarbejde en redegørelse om årsagerne til instituttets afvikling, hvis Finansiell Stabilitet har medvirket til afviklingen, eller hvis staten har lidt tab på kapitalindskud eller en garanti. Formålet med redegørelsen er at sikre mest mulig offentlighed om baggrunden for instituttets afvikling og Finanstilsynets rolle i forløbet op til afviklingen. Bestemmelsen fastholdes med implementering af BRRD. Der er tale om en national bestemmelse uden forankring i EU-reguleringen.

I forbindelse med afvikling af banker i Danmark har der herudover været tradition for, at Folketinget har pålagt den ansvarlige minister at iværksætte en advokatundersøgelse. Formålet med advokatundersøgelserne har bl.a. været at få klarlagt, hvorvidt der er grundlag for sagsanlæg, som følge af, at bankens ledelse eller revision har begået ansvarspådragende handlinger i banken.

Hvis Danmark deltager i det styrkede samarbejde, vil rammerne for Folketingets inddragelse i forhold til afvikling af danske kreditinstitutter ikke ændre sig. Ministeren vil således kunne kaldes i samråd i Folketinget om afvikling af danske institutter. Krisehåndteringsbeslutninger i forhold til bl.a. danske SIF'er vil imidlertid ikke længere skulle godkendes af ministeren, men vil blive truffet af afviklingsinstansen, eventuelt med inddragelse af Kommissionen og Ministerrådet. Bl.a. i forlængelse af dette kan omfanget af de oplysninger, som ministeren vil have adgang til, og dermed omfanget af de oplysninger, som vil kunne videregives til Folketinget, være mindre inden for det styrkede banksamarbejde.

Der indføres ligeledes inddragelsesmuligheder på EU-niveau. Afviklingsinstansen forelægger årligt en rapport for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og Revisionsretten – og præsenterer denne offentligt for Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Rapporten skal endvidere sendes til de deltagende landes nationale parlamenter. Afviklingsinstansen, herunder formanden, skal endvidere deltage i høringer, besvare spørgsmål, deltage i fortrolige drøftelser og samarbejde med Europa-Parlamentet. Ligeledes sender afviklingsinstansen hvert år sit arbejdsprogram til Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og ECB, ligesom afviklingsinstansen rapporterer om sit budget og implementering af dette.

I forhold til de nationale parlamenter skal afviklingsinstansen bl.a. besvare spørgsmål og bemærkninger fra deltagerlandenes nationale parlamenter, ligesom formanden for afviklingsinstansen er forpligtet til at deltage i udveksling af synspunkter efter invitationer fra et deltagerlands nationale parlament.

KAPITEL 5: IND- OG UDTRÆDEN I DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

5.1 INDLEDNING

Danmark kan i lighed med andre ikke-eurolande anmode ECB om at deltage i det styrkede banksamarbejde på et hvilket som helst tidspunkt. Til forskel fra eurolandene vil deltagende ikke-eurolande endvidere kunne udtræde af samarbejdet igen.

Dette kapitel beskriver de særlige forhold, som gælder for ikke-eurolandenes ind- og udtræden i det styrkede banksamarbejde. Kapitlet ser særligt på Danmarks mulighed for ikke at følge en beslutning fra ECB samt muligheden for at udtræde af det styrkede banksamarbejde. Herudover belyses ind- og udbetaling af bidrag til og fra den fælles afviklingsformue i forbindelse med en ind- og udtræden.

5.2 GENERELLE RAMMER FOR IND- OG UDTRÆDEN FOR IKKE-EUROLANDE

Hvis Danmark som et ikke-euroland ønsker at indtræde i det styrkede banksamarbejde og indgå et såkaldt "tæt samarbejde" med ECB, vil deltagelsen ske ved en afgørelse truffet af ECB efter anmodning fra Danmark.²⁷

ECB skal basere sin afgørelse på tre betingelser, der alle skal være opfyldt. For det første skal Danmark meddele ECB, de øvrige medlemslande, Kommissionen og EBA om anmodningen om at deltage. For det andet skal Danmark vedtage relevant lovgivning, der forpligter de danske finansielle myndigheder til at efterleve alle beslutninger fra ECB. For det tredje skal Danmark forpligte sig til at fremskaffe alle de oplysninger, som ECB behøver for at gennemføre en vurdering af de danske kreditinstitutter forud for deltagelsen.

Betingelsen om, at Danmark skal vedtage relevant lovgivning, der forpligter de danske finansielle myndigheder til at efterleve alle beslutninger fra ECB, følger af, hvordan ordningen for tæt samarbejde er fastsat i SSM-forordningen.

ECB's beslutninger vedrørende danske kreditinstitutter vil derfor blive fastsat via instrukser til Finanstilsynet, der forestår den nærmere gennemførelse heraf, fx ved at udstede de konkrete påbud m.v. Finanstilsynet vil således være forpligtet i den danske lovgivning til at følge ECB's instrukser. Det betyder, at det konkrete tilsyn med danske kreditinstitutter, såfremt Danmark deltager, fortsat udøves gennem Finanstilsynet. Da det er Finanstilsynet, der udsteder de konkrete påbud m.v., vil ansvaret for beslutningerne ligeledes ligge hos Finanstilsynet. Finanstilsynet vil dog under visse betingelser kunne gøre et ansvar gældende over for ECB, hvis Finanstilsynets beslutninger bygger på instrukser udstedt af ECB, jf. kapitel 3.

²⁷ Dette følger af artikel 7, stk. 2, i SSM-forordningen.

De beslutninger, som afviklingsinstansen træffer inden for rammerne af SRM-forordningen, vil gælde på samme måde for deltagende euro- og ikke-eurolande og vil således gælde direkte, jf. kapitel 4. Det skyldes, at både eurolande og ikke-eurolande er EU-retligt bundet af SRM-forordningen modsat SSM-forordningen. Det er således ikke nødvendigt ved indtræden at stille betingelser om, at de danske finansielle myndigheder skal efterleve alle beslutninger fra afviklingsinstansen. Afviklingsinstansen kan derfor fx også udstede administrative bøder direkte til danske institutter, der ikke overholder reglerne i SRM-forordningen.

ECB vil ikke vil have direkte beføjelser over for institutter etableret i medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, men i stedet vil skulle gennemføre sine afgørelser via instruks til den kompetente nationale myndighed. Dette betyder, at hvis ECB ønsker at pålægge et dansk institut en bøde, skal dette ske via en instruks til Finanstilsynet om at tage de nødvendige foranstaltninger hertil i form af at overgive sagen til nærmere politimæssig efterforskning i overensstemmelse med det danske bøderegime, jf. kapitel 3.

Ikke-eurolande skal anmode ECB om at deltage i det styrkede banksamarbejde senest 5 måneder før den dato, hvor ikke-eurolandet ønsker at deltage.²⁸

Danmark har ligeledes mulighed for at forlade det styrkede banksamarbejde igen. Dette kan ske ved, at Danmark anmoder ECB om at afbryde samarbejdet hurtigst muligt og senest inden tre måneder. Danmark vil dog formelt set ikke kunne udtræde frivilligt før tidligst tre år efter indtræden. Hvis Danmark alligevel ønsker at forlade samarbejdet inden for de første tre år, kan den danske lov i princippet ændres, således at de danske myndigheder ikke længere er forpligtiget til at følge instrukser fra ECB. I det tilfælde må det anses for overvejende sandsynligt, at ECB efterfølgende kræver, at samarbejdet med Danmark afsluttes eller suspenderes.

ECB kan generelt suspendere eller afslutte samarbejdet med Danmark, hvis betingelserne for deltagelse ikke længere vurderes at være opfyldt, eller hvis de danske finansielle myndigheder ikke vurderes at følge en instruks fra ECB. Dette kan ske på ethvert tidspunkt. Det må formodes, at der vil være en forudgående dialog mellem Danmark og ECB med henblik på at afklare situationens omstændigheder, hvorved suspension eller afslutning af samarbejdet må anses som yderste konsekvens.

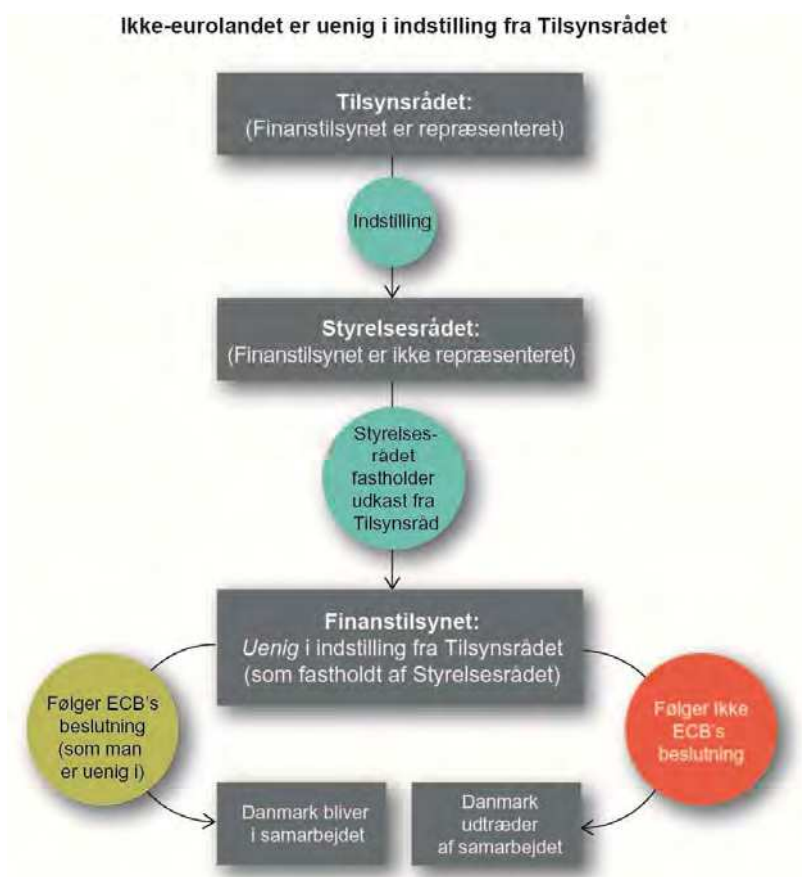
Udover at Danmark kan vælge at udtræde af samarbejdet, kan Danmark også under visse betingelser undlade at følge beslutninger fra ECB. Det kan dog i yderste fald have den konsekvens, at ECB suspenderer eller afslutter samarbejdet med Danmark. De særlige situationer, hvor Danmark har mulighed for ikke at følge en beslutning fra ECB, beskrives nærmere i næste afsnit. Det gælder yderligere i disse særlige situationer, at Danmark kan udtræde umiddelbart efter indtræden og således ikke skal vente til tre år efter indtræden.

²⁸ ECB's afgørelse af 31. januar 2014: "Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5)"

5.3 DANMARKS MULIGHED FOR IKKE AT FØLGE ECB'S BESLUTNINGER

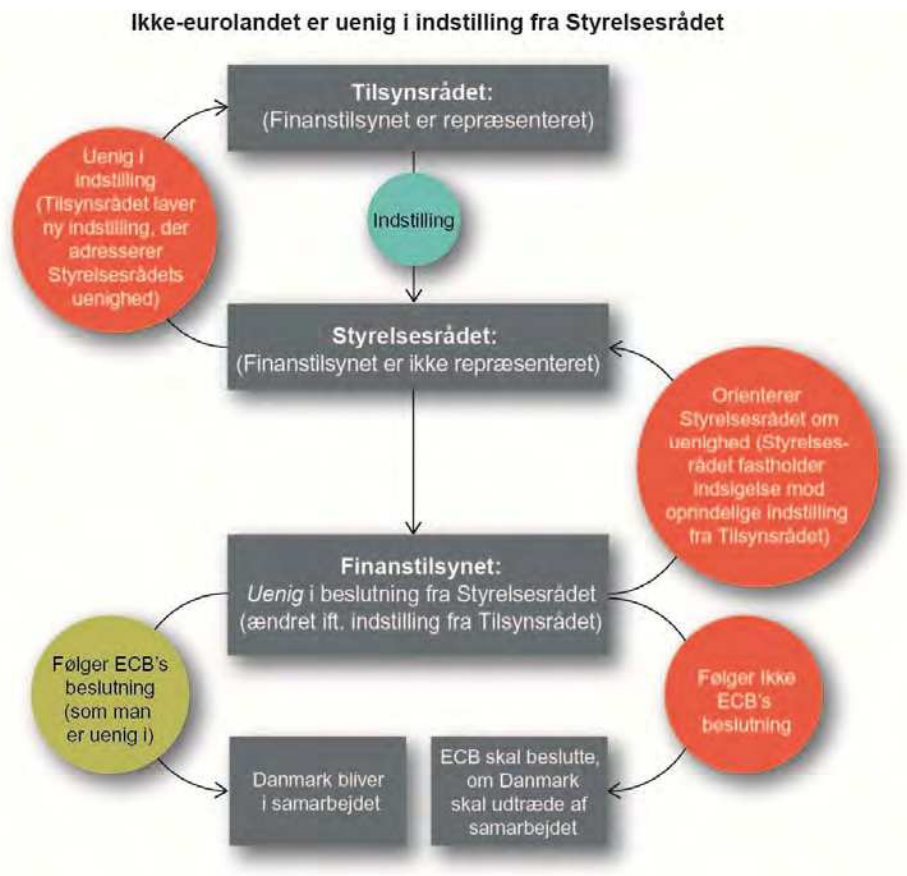
Deltagende ikke-eurolande kan under visse betingelser, som er beskrevet i SSM-forordningen, undlade at følge beslutninger fra ECB vedrørende institutter hjemmehørende i det pågældende land. Det kan medføre, at ikke-eurolandet ekskluderes fra samarbejdet. Muligheden for ikke at følge en beslutning fra ECB er illustreret i figur 5.1 og 5.2 for situationer, hvor ikke-eurolandet er uenig i en indstilling fra henholdsvis Tilsynsrådet eller Styrelsesrådet.

Figur 5.1 – Mulighed for ikke at følge ECB's beslutninger – uenig i indstilling fra Tilsynsrådet



Det ses i figur 5.1, at Danmark har mulighed for at undlade at følge en instruks fra ECB, når der er tale om en beslutning fra Styrelsesrådet, der følger en indstilling fra Tilsynsrådet, men hvor Danmark er uenig i indstillingen. Danmark skal i så fald underrette Styrelsesrådet om sin uenighed, og Styrelsesrådet skal herefter træffe en endelig beslutning og forklare denne til Danmark. Danmark kan alene vælge at følge instruksen fra ECB eller træde ud af det styrkede banksamarbejde. Hvis Danmark træder ud af samarbejdet, vil Danmark ikke være bundet af ECB's beslutning. Der foreligger i denne situation således ikke mulighed for, at Danmark kan undlade at følge instruksen fra ECB og forsat deltage i et styrkede banksamarbejde.

Figur 5.2 – Mulighed for ikke at følge ECB's beslutninger – uenig i indstilling fra Styrelsesrådet



Ikke-eurolande kan også undlade at følge beslutninger fra ECB, der følger en beslutning fra Styrelsesrådet, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet. Denne situation er illustreret i figur 5.2 ovenfor. Danmark vil i en sådan situation have mulighed for at orientere ECB om sin uenighed i, at Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet. Styrelsesrådet har herefter mulighed for at fastholde sin indsigelse eller trække den tilbage. Hvis Styrelsesrådet fastholder sin indsigelse mod den oprindelige indstilling fra Tilsynsrådet, skal Tilsynsrådet udarbejde en ny beslutning, som Danmark i givet fald kan vælge ikke at følge.

Såfremt Danmark i denne særlige situation vælger ikke at følge Tilsynsrådets beslutning, som er ændret efter indsigelsen fra Styrelsesrådet, vil det herefter være op til ECB at vurdere, om dette skal betyde, at samarbejdet med Danmark suspenderes eller afsluttes. I princippet vil ECB kunne suspendere eller afslutte samarbejdet med Danmark ved enhver instruks fra ECB, som de danske finansielle myndigheder ikke følger. ECB kan også beslutte, at Danmark fortsat kan blive i det styrkede banksamarbejde.

I denne særlige situation, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, skal ECB i sin beslutning om eventuel suspension eller afslutning af samarbejdet med Danmark tage hensyn til:

- 1) Hvorvidt det kan skade det fælles tilsyns integritet,
- 2) Hvorvidt det kan skade Danmarks finanspolitiske situation,
- 3) Hvorvidt Danmark har gennemført tiltag, som stiller danske institutter bedre end institutter i de øvrige deltagerlande, samt
- 4) Hvorvidt Danmark har gennemført tiltag, som er ligeså effektive som Styrelsesrådets beslutning.

Danmarks mulighed for at undlade at følge en instruks fra ECB eller træde ud af samarbejdet skal ses i sammenhæng med, at ikke-eurolande ikke er repræsenteret i Styrelsesrådet.

Det bemærkes, at der gælder en anden beslutningsproces på det makroprudentielle område. Det betyder, at mulighederne skitseret i figur 5.1 og 5.2 ikke i alle tilfælde vil være gældende på dette område. Dette uddybes i kapitel 10.

Et ikke-euroland, der har afsluttet et tæt samarbejde med ECB, vil ikke kunne indgå et nyt tæt samarbejde med ECB inden udløbet af 3 år fra datoen for udtræden.

5.4 LOVGIVNINGSMÆSSIGE ASPEKTER VED DELTAGELSE

Hvis Danmark ønsker at deltage i det styrkede banksamarbejde, skal der vedtages dansk lovgivning, der sikrer, at de danske finansielle myndigheder er forpligtet til at følge ECB's beslutninger.

Lovgivningen skal dog samtidig tage højde for, at Danmark i særlige situationer kan vælge ikke at følge ECB's beslutninger, jf. afsnit 5.3.

De danske finansielle myndigheder kan vælge ikke at følge en instruks fra ECB, der følger en beslutning fra Styrelsesrådet, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet. I disse tilfælde er det op til ECB at vurdere, om manglende efterlevelse skal medføre eksklusion fra samarbejdet. I princippet vil ECB kunne ekskludere Danmark fra samarbejdet ved enhver instruks, som de danske finansielle myndigheder ikke følger.

Da det er regeringen og Folketinget, der skal beslutte, om Danmark skal deltage i det styrkede banksamarbejde, bør beslutninger, der kan føre til, at Danmark ekskluderes fra samarbejdet, ligeledes træffes af regeringen og Folketinget.

Det bør derfor fremgå af den danske lovgivning, at såfremt de danske finansielle myndigheder er uenige med en beslutning fra ECB, overlades det til regeringen (og Folketinget) at beslutte, om ECB's beslutning skal følges eller ej. Det ligger omvendt i Finanstilsynets uafhængighed, at såfremt Finanstilsynet er enig i ECB's beslutning, så skal regeringen eller Folketinget ikke involveres.

Den præcise udformning af den danske lovgivning vil skulle fastlægges, såfremt Danmark vælger at anmode ECB om at deltage i det styrkede banksamarbejde.

5.5 IND- OG UDBETALING AF BIDRAG TIL OG FRA DEN FÆLLES FORMUE

Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, vil danske kreditinstitutter skulle bidrage til en fælles afviklingsformue. Den fælles formue skal være opbygget inden for 8 år, og i denne overgangsperiode vil formuen være opdelt i adskilte nationale afdelinger, som kun gradvist gøres fælles, jf. kapitel 4.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, skal Danmark ved indtræden overføre bidrag fra den danske afviklingsformue til den fælles formue. Størrelsen af det bidrag, Danmark skal overføre, skal svare til, hvad Danmark ville have betalt til den fælles formue, hvis Danmark havde deltaget i banksamarbejdet fra start. Fra bidraget kan fraregnes eventuelle udbetalinger til afvikling i Danmark fra den danske afviklingsformue forud for indtræden i samarbejdet. Danmark er dog stadig forpligtet til at genopfylde henholdsvis den nationale eller den fælles formue ved træk herpå. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, skal Danmark derfor udover bidraget, der skal betales ved indtræden, også på sigt overføre et bidrag til den fælles formue svarende til det eventuelle træk på den danske afviklingsformue.

Hvis Danmark udtræder af det styrkede banksamarbejde, skal afviklingsinstansen inden for tre måneder træffe en beslutning om tilbagebetaling af de bidrag, som er indbetalt af Danmark til den fælles formue. En sådan beslutning vil kunne indbringes for EU-domstolen. Det kan besluttes, at tilbagebetalingen spredes over en begrænset periode proportionalt med den periode, samarbejdet har varet.

Træder Danmark ud af samarbejdet, inden overgangsperioden på 8 år er udløbet, skal tilbagebetalingen under alle omstændigheder omfatte den del af de indbetalte bidrag, som endnu ikke er gjort fælles. Hvis det ikke er tilstrækkeligt til, at Danmark kan genetablere en dansk afviklingsformue i medfør af BRRD, vil hele eller dele af de indbetalte bidrag, som allerede er gjort fælles, ligeledes skulle tilbagebetales. Danmarks andel af eventuelle afviklingsomkostninger, der måtte være blevet afholdt i perioden, hvor Danmark har deltaget, skal dog fratrækkes udbetalingen.

Udover hensynet til behovet for at genopbygge en national formue, skal afviklingsinstansens beslutning om tilbagebetaling også tage i betragtning:

- 1) Hvorvidt udtrædelse af det tætte samarbejde er sket frivilligt, fx ved brug af mulighederne nævnt i afsnit 5.3,
- 2) Hvorvidt der er igangværende afviklingsforanstaltninger i et af de deltagende medlemslande på tidspunktet for udtrædelsen, og
- 3) De økonomiske konjunkturer i det pågældende medlemsland.

Efter udløbet af overgangsperioden, når de nationale afdelinger er gjort helt fælles, skal de indbetalte bidrag for hele perioden som udgangspunkt tilbagebetales helt eller delvist ud fra samme hensyn som nævnt ovenfor.

5.6 EFFEKTER AF EN UDTRÆDELSE

Såfremt Danmark beslutter sig for at deltage i det styrkede banksamarbejde, vurderes det, at det tætte samarbejde i praksis kun vil blive aktivt afbrudt fra dansk side i ekstraordinære situationer. Det skyldes først og fremmest, at der ved udtræden kan opstå usikkerhed om danske institutter som følge af skiftet i tilsynsansvar og afviklingsregime. I de tilfælde, hvor en udtræden skyldes uenighed om en konkret tilsyns- eller krisehåndteringsbeslutning, vil der endvidere formentlig være særlig stor usikkerhed, som følge af mulige markedsreaktioner for det eller de pågældende institutter, beslutningen vedrører.

Markedsreaktionerne ved udtræden fra det styrkede banksamarbejde forventes generelt at være negative, da udtræden kan blive opfattet som et signal om overgang til en mere lempelig national behandling. Herudover kan udtræden afføde negative markedsreaktioner alene som følge af, at markedsaktørerne ikke nødvendigvis kan vurdere baggrunden for udtræden. Hvis udtræden er motiveret af svagheder i tilsynet fra ECB's side, som også markedet erkender, vil der dog ikke nødvendigvis være en negativ effekt.

Herudover forventes der at være omkostninger i form af betydelige og tidskrævende praktiske tilpasninger samt tilpasninger af den danske lovgivning m.v. Da udtræden af det fælles tilsyn også indebærer udtræden af den fælles afviklingsmekanisme, vil der også skulle genetableres en national afviklingsformue, omend medlemslandet vil kunne få tilbagebetalt hele eller en del af det indbetalte bidrag, jf. afsnit 5.5.

Givet de praktiske ulemper og omkostninger samt de mulige negative markedsreaktioner forbundet med en afbrydelse af samarbejdet er det vurderingen, at der i tilfælde af dansk deltagelse vil kunne opstå situationer, hvor der fra dansk side er en vis uenighed med en beslutning fra ECB, men at det ikke vurderes at være så kritisk, at man fra dansk side vil vælge at udtræde af samarbejdet eller løbe risikoen for, at ECB suspenderer samarbejdet. Det er endvidere muligt, at udtrædelsesmuligheden ikke vil blive brugt i forhold til enkelte tilsynsbeslutninger, men i højere grad såfremt der er uenighed om ECB's mere generelle praksis. Det kan dog samtidig ikke udelukkes, at enkelte tilsynsbeslutninger med vidtrækkende konsekvenser ligeledes kan medføre, at udtrædelsesmuligheden anvendes. Det kunne fx være inddragelse af tilladelser til at udøve virksomhed som kreditinstitut, eller beslutninger som er afgørende for det danske realkreditsystem.

Trods de mulige negative markedsreaktioner, som udtræden kan få, vurderes det, at muligheden for ikke at følge en konkret tilsynsbeslutning vil være en reel sikkerhed for Danmark i ekstraordinære tilfælde, hvor Danmark ikke er enige i en beslutning fra ECB. Denne mulighed vil formentlig være mere reel i forbindelse med beslutninger, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod et udkast fra Tilsynsrådet, da det i disse tilfælde ikke per automatik medfører, at samarbejdet med Danmark afsluttes, eller at Danmark suspenderes fra det styrkede banksamarbejde, jf. afsnit 5.3.

Tjekkiet offentliggjorde i februar 2015 en rapport, der vurderer konsekvenserne ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Rapporten konkluderer, at deltagelse i det styrkede banksamar-

bejde skal ses som en permanent beslutning, da udtræden af samarbejdet generelt er tilladt, men bl.a. vurderes at være forbundet med høje omkostninger.²⁹ Rapportens væsentligste konklusioner kan ses i bilag 5.

²⁹ Der henvises til rapporten fra det tjekkiske finansministerium, statsministerium, udenrigsministerium og den tjekkiske nationalbank "Impact study of participation or non-participation of the Czech Republic in the Banking Union", februar 2015.

KAPITEL 6: DEN DANSKE BANKSEKTOR I ET EUROPÆISK PERSPEKTIV

6.1 INDLEDNING

Nærværende kapitel giver et overblik over banksektoren i Danmark og i de øvrige EU-lande. Der ses dels på størrelsen af den danske banksektor relativt til banksektorerne i de øvrige medlemslande i EU. Herudover ses på koncentrationen i de enkelte landes banksektorer, dvs. i hvor høj grad sektoren er koncentreret på nogle få store kreditinstitutter. Udlånsvæksten i Danmark og euroområdet belyses ligeledes, samt hvordan de danske bankers udlån og indlån er fordelt geografisk. Afslutningsvist gennemgås kapitaliseringen og likviditeten i de enkelte medlemslandes banksektorer.

6.2 NØGLETAL FOR DEN DANSKE OG EUROPÆISKE BANKSEKTOR

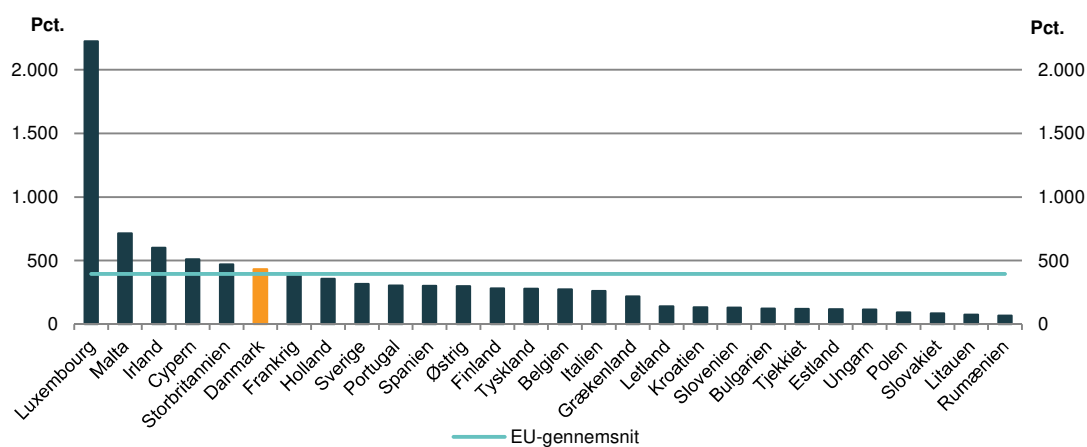
Størrelsen af banksektoren

I Danmark var der ultimo 2014 i alt 79 kreditinstitutter (84 inklusive Grønland og Færøerne), mens der i hele EU er ca. 5.800, hvoraf ca. 4.400 er beliggende i euroområdet.

Den danske banksektor udgør ca. 430 pct. af Danmarks BNP opgjort som de danske kreditinstitutters (inklusive pengemarkedsforeninger) samlede aktiver, jf. figur 6.1.³⁰ Banksektorens størrelse illustrerer betydningen af det finansielle system i det pågældende medlemsland, herunder omfanget af de finansielle ydelser som sektoren leverer til realøkonomien. De danske banker og realkreditinstitutters aktiver udgør hver omkring halvdelen af aktiverne i den danske banksektor.

³⁰ Beregningerne er foretaget på baggrund af MFI-statistik, hvor pengemarkedsforeninger er inkluderet. I Danmark udgør pengemarkedsforeninger en meget begrænset andel af de samlede aktiver, men i andre europæiske lande, hvor pengemarkedsforeninger er mere udbredt, kan det påvirke MFI-sektorens samlede aktiver. I euroområdet udgør pengemarkedsforeninger i alt ca. 3 pct. af de samlede aktiver.

FIGUR 6.1 – Banksektorens aktiver i pct. af BNP, ultimo 2013



Anm.: Figuren inkluderer hele MFI-sektoren eksklusive centralbanker og udgøres således af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. MFI-statistik er ikke baseret på juridiske enheder, men på hvilket land de ukonsoliderede kreditinstitutter geografisk er placeret i. Landenes gennemsnit er vægtet i forhold til det enkelte lands andel af de samlede aktiver i EU.

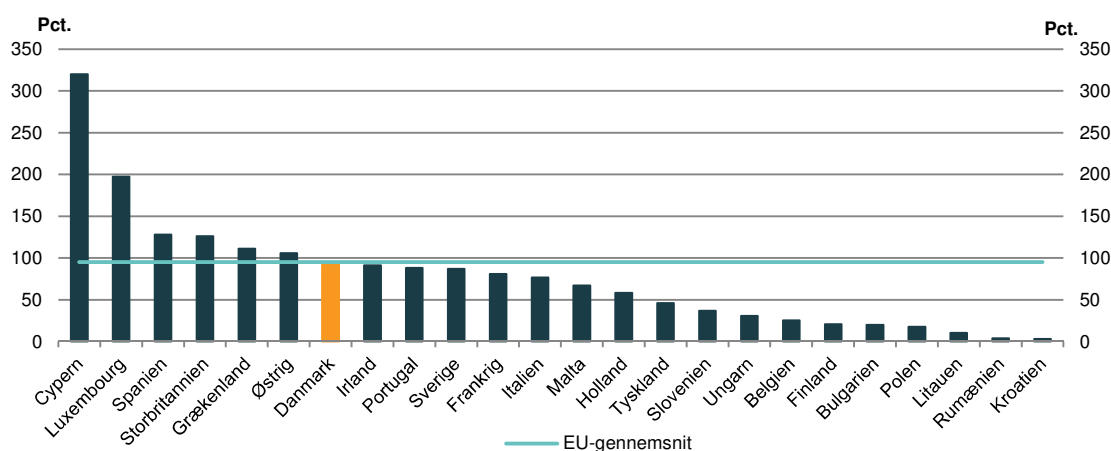
Kilde: ECB. BNP: "ECB Statistical Warehouse – GDP". Aktiver: "ECB Statistical Warehouse - Aggregate assets, MFI excluding ESCB reporting sector".

Det fremgår af figur 6.1, at særligt Luxembourg adskiller sig fra de øvrige lande ved at have en banksektor, der er meget stor, og som ultimo 2013 udgjorde ca. 22 gange landets BNP. Blandt de store EU-lande har Storbritannien den relativt største banksektor. Gennemsnittet for EU-landene var i 2013 390 pct., og Danmark ligger således lidt over gennemsnittet i EU.

Ses der i stedet på institutternes samlede risikoeksponeringer i pct. af BNP, ændres medlemslandenes relative placering, jf. figur 6.2.³¹ Risikoeksponeringerne udtrykker risikoen i de samlede aktiver og opgøres ved at tildele hvert enkelt aktiv en risikovægt, der udtrykker risikoen ved det pågældende aktiv.

³¹ Opgørelsen er foretaget på baggrund af SNL Financial, der anvender offentlige regnskabsdata, da MFI-statistikken ikke indeholder information om risikoeksponeringer. Værdiansættelsen følger gældende regnskabsregler, hvor aktiverne opgøres til dagsværdi eller amortiseret kostpris. I figur 6.1 er anvendt MFI-statistik, hvor aktiverne opgøres i nominelle værdier. Det betyder fx, at nedskrivninger på udlån ikke fratrækkes den nominelle værdi i MFI-statistikken, mens nedskrivninger på udlån fratrækkes som ved almindelig regnskabspraksis i SNL Financial.

FIGUR 6.2 – Banksektorens risikoeksponeringer i pct. af BNP, ultimo 2013



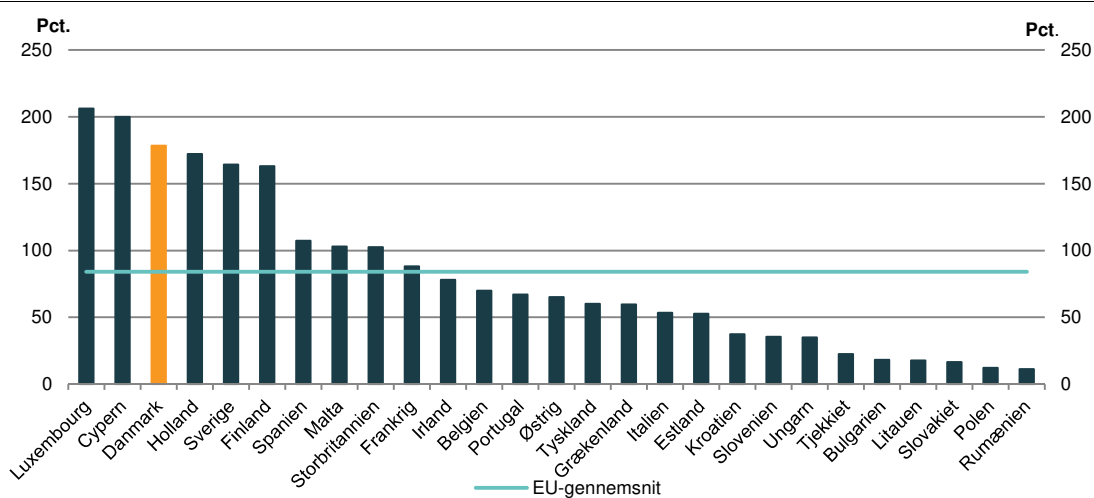
Anm.: I alt 256 konsoliderede kreditinstitutkoncerner er inkluderet i datasættet. Tjekkiet, Letland og Estland er ikke inkluderet på grund af datamangel. Landenes gennemsnit er vægtet i forhold til det enkelte lands andel af de samlede risikoeksponeringer i EU.

Kilde: BNP: ECB: "ECB Statistical Warehouse – GDP". Risikoeksponeringer: SNL Financial.

Det fremgår af figur 6.2, at Spanien og Grækenland har risikoeksponeringer i pct. af BNP, der ligger over gennemsnittet. Begge landes banksektorer er således betydeligt større, når der tages højde for aktivernes risiko i forhold til opgørelsen, hvor der ses på de uvægtede aktiver, jf. figur 6.1. Størrelsen af den danske banksektor relativt til de øvrige medlemslande er omvendt mindre, når der tages højde for risikoen, og Danmark ligger ligeledes under EU-gennemsnittet.

Banksektorens størrelse kan også belyses ved at se på, hvor stor en andel det største kreditinstitut i hvert enkelt medlemsland udgør af det pågældende lands BNP, jf. figur 6.3.

FIGUR 6.3 – Det største kreditinstituts aktiver i pct. af BNP, ultimo 2013



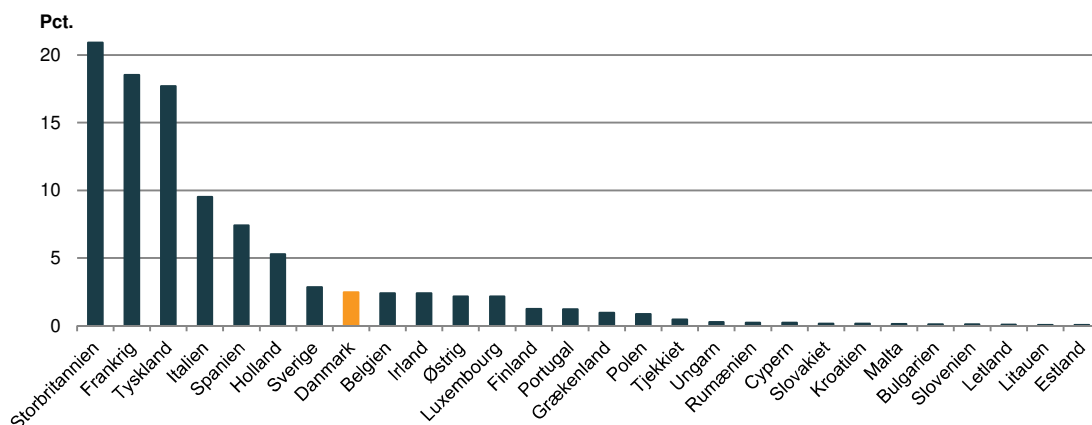
Anm.: Figuren inkluderer den største konsoliderede kreditinstitutkoncern, som opererer i hvert land. Det største kreditinstitut er i nogle tilfælde udenlandsk ejet. Letland indgår ikke på grund af datamangel.

Kilde: BNP: ECB: "ECB Statistical Warehouse – GDP". Største kreditinstitutter: SNL Financial.

Figur 6.3 viser, at Luxembourg og Cypern har de største institutter opgjort i pct. af hjemlandets BNP (ca. 200 pct.). Af figuren fremgår også, at Danmarks største kreditinstitut, Danske Bank, udgjorde ca. 180 pct. af dansk BNP, hvilket placerer Danmark blandt landene med de største enkeltinstitutter opgjort i pct. af hjemlandets BNP.

Størrelsen af de enkelte medlemslandes banksektorer kan også vises ved at se på den andel, banksektoren i hvert land udgør af de samlede aktiver i EU. Af figur 6.4 fremgår det, at de britiske, franske og tyske institutter (inklusive pengemarkedsforeninger) har de største andele af de samlede aktiver i EU. Deres andele udgør henholdsvis 21, 19 og 18 pct. af de samlede aktiver i EU. De danske institutters (inklusive pengemarkedsforeningers) aktiver udgør til sammenligning 2 pct. og ligger på niveau med lande som Sverige, Belgien og Irland.

FIGUR 6.4 – Aktiver i pct. af de samlede aktiver i EU, ultimo 2013



Anm.: Figuren inkluderer hele MFI-sektoren eksklusiv centralbanker, og udgøres således af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. MFI-statistik er ikke baseret på juridiske enheder, men på hvilket land de ukonsoliderede kreditinstitutter geografisk er placeret i.

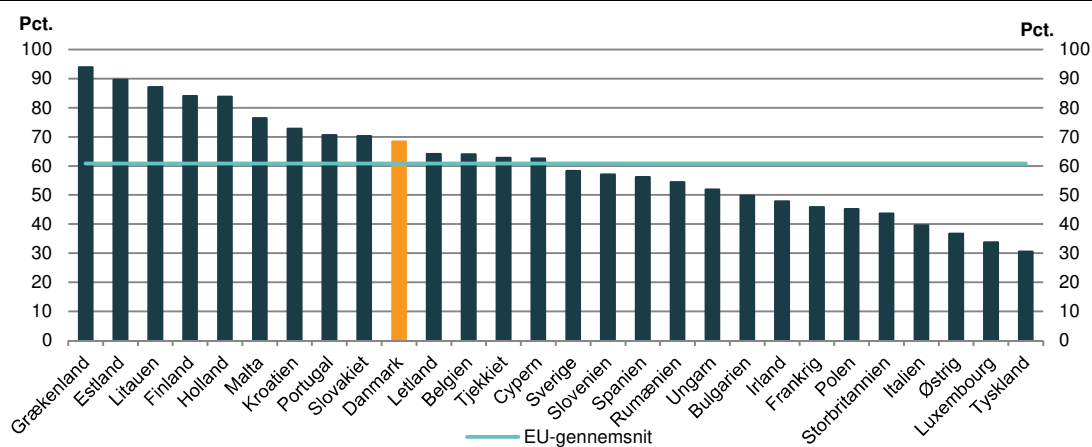
Kilde: ECB: "ECB Statistical Warehouse - Aggregate assets, MFI excluding ESCB reporting sector".

Koncentration

Koncentrationen i landenes banksektorer kan illustreres ved at se på den samlede markedsandel for de fem største kreditinstitutter (inklusive pengemarkedsforeninger) i landet opgjort som andelen af de samlede aktiver. En høj markedsandel er udtryk for, at banksektoren i det pågældende land er koncentreret på nogle få store institutter. Markedsandelen for de fem største kreditinstitutter (inklusive pengemarkedsforeninger) var i Danmark 68 pct. ultimo 2013, hvilket placerer Danmark lidt over midten, når der sammenlignes med de øvrige medlemslande i EU.³² Grækenland, Estland og Litauen har den største koncentration i deres banksektorer, jf. figur 6.5.

³² Koncentrationen i Danmark på konsolideret niveau kan opgøres til 76 pct. ultimo 2013. Data for de øvrige EU-medlemslande er ikke tilgængelige på konsolideret niveau.

FIGUR 6.5 – Koncentration i pct. af aktiver, ultimo 2013

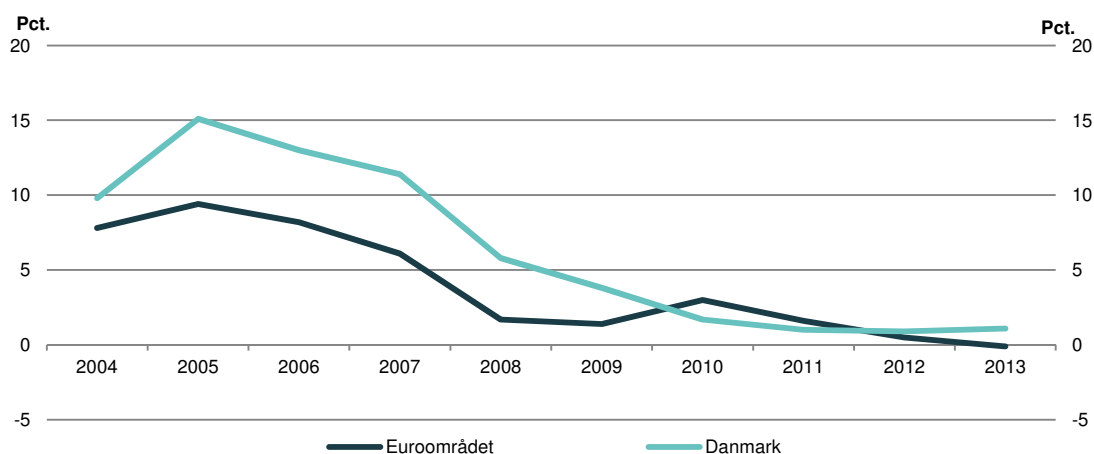


Anm.: Figuren inkluderer de fem største MFI'ers samlede aktiver i pct. af BNP (eksklusive centralbanker). MFI-sektoren udgøres af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. MFI-statistik er ikke baseret på juridiske enheder, men på hvilket land de ukonsoliderede kreditinstitutter geografisk er placeret i. EU-landenes gennemsnit er vægtet i forhold til det enkelte lands andel af de fem største MFI'ers aktiver i alle EU-lande.
 Kilde: ECB: "ECB Statistical Warehouse - Structural financial indicators".

Udlånsvækst

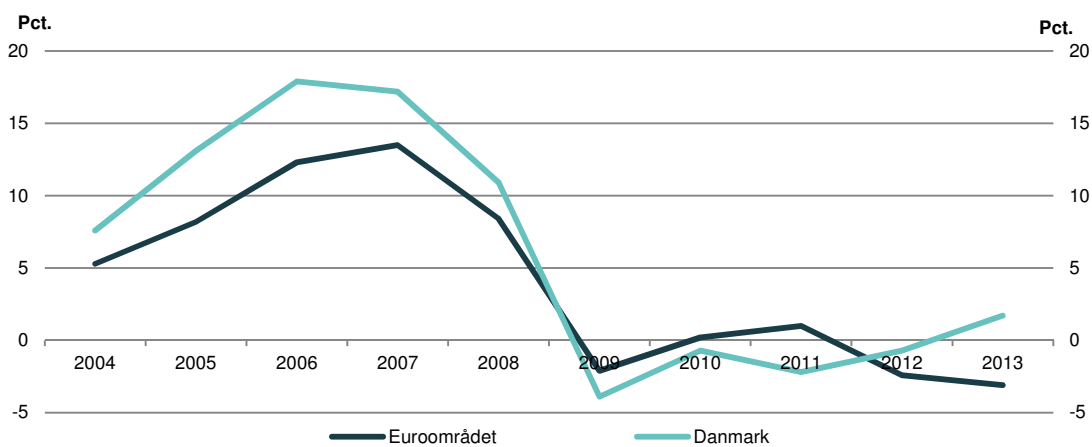
Udlånsvæksten er udtryk for den generelle kreditgivning i samfundet. En høj udlånsvækst kan i kombination med en øget konkurrence om kunderne øge risikoen for, at institutterne slækker på styringen af kreditkvaliteten. Historisk set kan en periode med høj udlånsvækst således med en vis forsinkelse blive efterfulgt af stigende tab og nedskrivninger. De historiske erfaringer peger ligeledes på, at udlånsvæksten aftager markant i forbindelse med konjunkturfarmatninger.

FIGUR 6.6 – Udlånsvækst til husholdninger, 2004-2013



Anm.: Figuren inkluderer udlån for MFI-sektoren eksklusive centralbanker uden sæson- eller helligdagskorrektion. MFI-sektoren udgøres af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. Husholdningerne er inklusive non-profit organisationer rettet mod husholdninger. Udlånsvæksten er beregnet som årlig procentvis ændring i nominelt indeks.
 Kilde: Euroområdet: ECB: "ECB Statistical Warehouse - Udlån til husholdninger". Danmark: Danmarks Nationalbank.

FIGUR 6.7 – Udlånsvækst til virksomheder, 2004-2013



Anm.: Figuren inkluderer udlån for MFI-sektoren eksklusive centralbanker uden sæson- eller helligdagskorrektion. MFI-sektoren udgøres af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. Udlånsvæksten er beregnet som årlig procentvis ændring i nominelt indeks.

Kilde: Euroområdet: ECB: "Statistical Warehouse - Udlån til virksomheder". Danmark: Danmarks Nationalbank.

I perioden op til den finansielle krise var der således en høj vækst i udlånet til både husholdninger og virksomheder, jf. figur 6.6 og 6.7. Især Irland og Spanien oplevede høje gennemsnitlige årlige vækstrater på henholdsvis 13 pct. og 15 pct. i perioden 2004-2008 for husholdninger. Tilsvarende høje var de gennemsnitlige årlige vækstrater til virksomheder i Irland og Spanien på henholdsvis 25 pct. og 20 pct. i samme periode.

I Danmark var udlånsvæksten også høj frem til 2009, og væksten var i denne periode højere end udlånsvæksten i euroområdet. Efter 2009 har udlånsvæksten i en periode været lavere i Danmark sammenlignet med euroområdet, og frem til 2013 generelt været stagnerende i både Danmark og euroområdet.

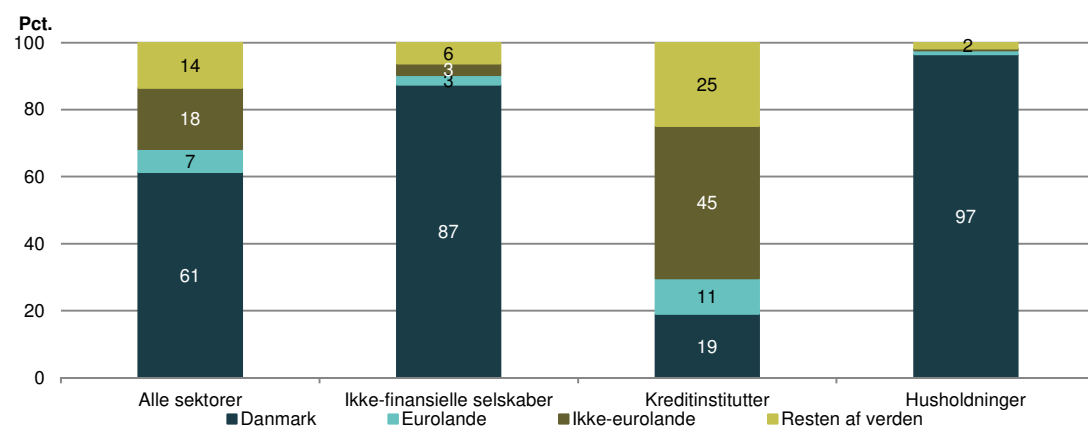
Danske bankers udlån og indlån fordelt geografisk

Danske bankers udlån og indlån til og fra udlandet er udtryk for den finansielle integration i Danmark over for udlandet. Desto større en andel af bankernes udlån og indlån, der er til eller fra udlandet, desto større er den finansielle integration alt andet lige. De danske bankers udlån og indlån til og fra udlandet kan ligeledes sige noget om, hvilke banker (og lande) de danske banker primært er i konkurrence med. Placeringen af de danske bankers udlån og indlån er dog ikke en statisk størrelse, men kan ændre sig over tid.

Danske bankers udlån til udlandet udgør ca. 39 pct. af bankernes samlede udlån, hvoraf ca. 7 pct. af de samlede udlån er til euroområdet, og ca. 18 pct. er til ikke-eurolande, opgjort ultimo 2013, jf. figur 6.8.³³ Herudover har danske banker udlån til tredjelande, som udgør ca. 14 pct. af det samlede udlån. Der er primært tale om udlån til USA og Norge.

³³ Beregningerne inkluderer kun pengeinstitutters udlån og er således opgjort eksklusive udlån fra sparekasser og andelskasser.

FIGUR 6.8 – Danske bankers udlån fordelt geografisk og på sektorer, medio 2014



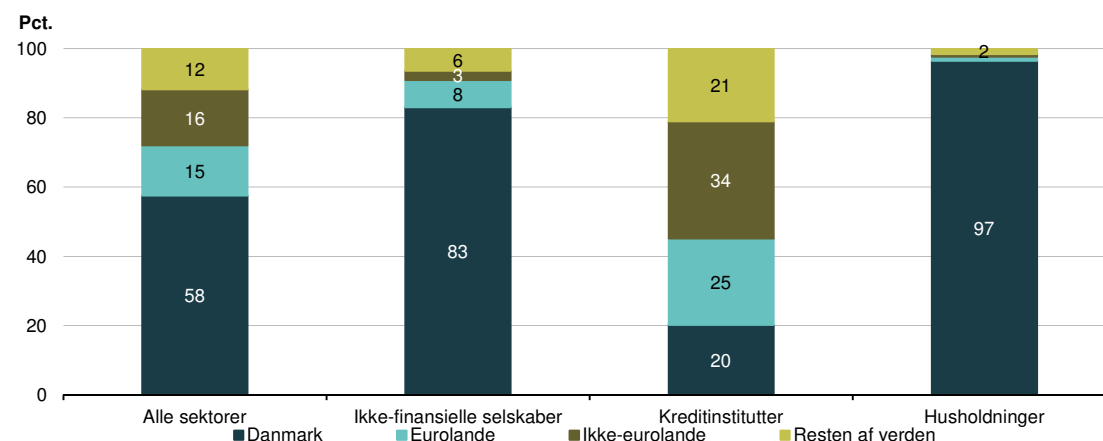
Anm.: Figuren inkluderer kun pengeinstitutter i Nationalbankens MFI-statistik. Udlånet er opgjort som et vægtet gennemsnit for juni, juli og august 2014.

Kilde: Danmarks Nationalbank: "Nationalbanken MFI statistik DNPUD".

Danmark har således væsentlige eksponeringer mod andre EU-lande, men de største eksponeringer er rettet mod ikke-eurolande, primært Sverige og Storbritannien, der udgør henholdsvis 46 pct. og 26 pct. af udlånet til EU.

Fordelingen er imidlertid anderledes, når der ses isoleret på husholdningerne, jf. figur 6.8 ovenfor, hvor 97 pct. af udlånet er til husholdninger i Danmark. Samme tendens gør sig gældende, når der ses isoleret på udlån til ikke-finansielle selskaber, hvor udlånet til Danmark udgør 87 pct. Udlånet til udlandet er i stedet primært drevet af udlån til andre kreditinstitutter. Dette udlån sker i langt overvejende grad til kreditinstitutter i ikke-eurolande, der udgør 45 pct. af udlånet til kreditinstitutter.

FIGUR 6.9 – Danske bankers indlån fordelt geografisk og på sektorer, medio 2014



Anm.: Figuren inkluderer kun pengeinstitutter i Nationalbankens MFI-statistik. Indlånet er opgjort som et vægtet gennemsnit for juni, juli og august 2014.

Kilde: Danmarks Nationalbank: "Nationalbanken MFI statistik DNPIN".

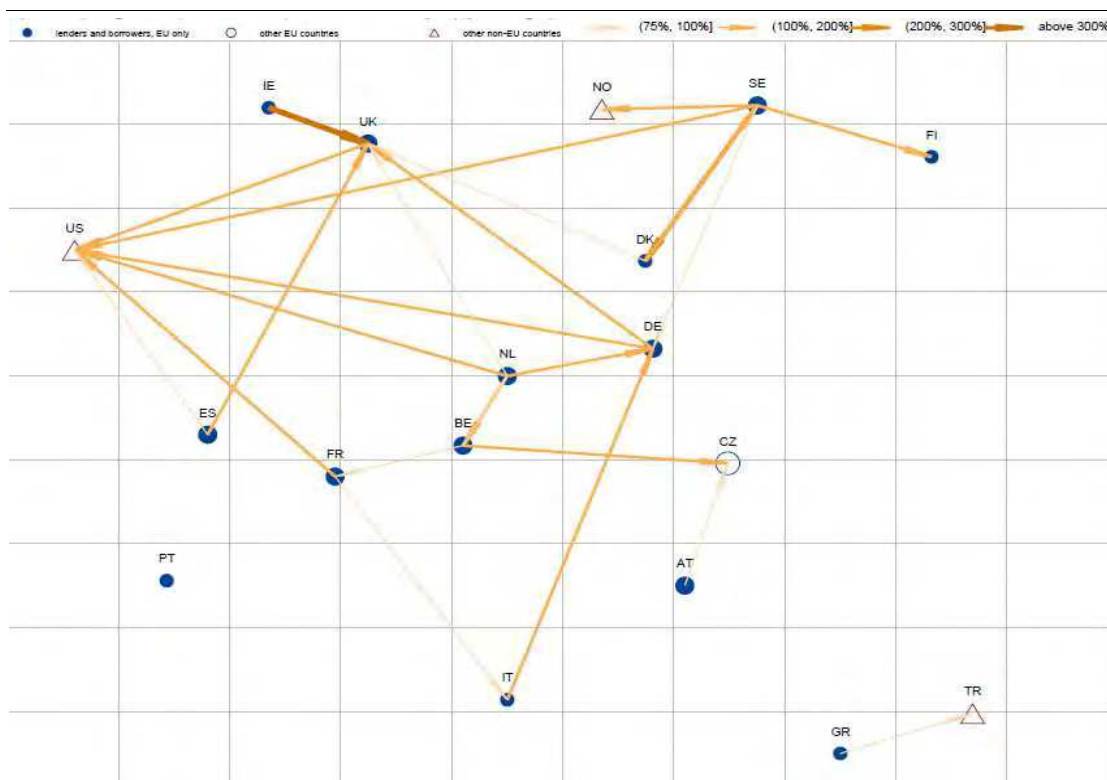
Når det gælder indlån, afhænger fordelingen også af, om der ses på alle sektorer samlet eller de enkelte sektorer isoleret, jf. figur 6.9. Danske bankers indlån fra Danmark (alle sektorer) udgør 58 pct. af det samlede indlån, mens indlån fra EU udgør 31 pct.³⁴ Indlån fra Sverige og Storbritannien udgør den største andel af indlånet fra EU og kan opgøres til henholdsvis 27 pct. og 24 pct. af indlånet fra EU. Fordelingen mellem indlån fra eurolande og ikke-eurolande er imidlertid mere lige end fordelingen, der gør sig gældende på udlån, jf. figur 6.8, hvor ikke-eurolandene i højere grad dominerer.

Danske bankers indlån fra husholdninger i Danmark udgør 97 pct. af de samlede indlån fra husholdninger. Når der ses på indlån fra ikke-finansielle selskaber, domineres indlånene også af danske indlån, der udgør 83 pct. Omvendt er indlån fra kreditinstitutter domineret af indlån fra EU-lande, der udgør 59 pct., jf. figur 6.9.

EU-landenes eksponeringer på tværs af grænser

Den finansielle integration i EU generelt – og ikke kun i relation til Danmark – belyses i figur 6.10.

FIGUR 6.10 – Eksponeringer på tværs af grænser, juni 2014



Anm.: Pilenes tykkelse angiver omfanget af de grænseoverskridende eksponeringer (banker i land A's eksponeringer mod land B opgjort som andelen af egenkapital i de banker i land A, der yder lånene). Alene eksponeringer, der udgør mere end 75 pct. af egenkapitalen, er medtaget.

Kilde: ESRB Risk Dashboard, December 2014 figure 1-5.

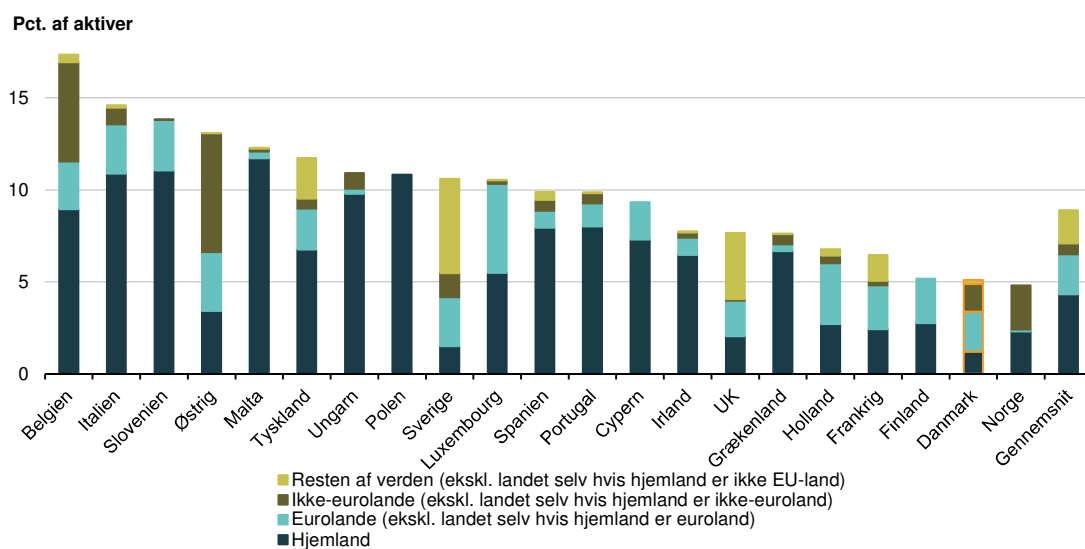
³⁴ Beregningerne inkluderer kun pengeinstitutters indlån og er således opgjort eksklusivt indlån i sparekasser og andelskasser.

Figur 6.10 viser omfanget af EU-landenes banksektors eksponeringer på tværs af grænser. Det fremgår af figuren, at danske og svenske banker primært er gensidigt eksponeret mod hinanden. Figuren understøtter ligeledes konklusionen til figur 6.8 om, at danske banker ikke har væsentlige eksponeringer mod euroområdet. Figuren viser samtidig, at der er et nordisk marked koncentreret omkring de svenske banker. Storbritanniens centrale rolle i den europæiske banksektor fremgår ligeledes af figuren, idet Storbritannien er det EU-land, som flest lande har en eksponering mod.

Eksponeringer mod stater

Danske kreditinstitutter har, ved sammenligning med eurolandenes kreditinstitutter, en mere begrænset eksponering mod stater opgjort som instituttets direkte og indirekte beholdninger af statsgældspapirer i pct. af kreditinstitutternes aktiver, jf. figur 6.11. De samlede eksponeringer mod stater i pct. af aktiverne udgør i Danmark ca. 5 pct., mens gennemsnittet for alle landene er ca. 9 pct. Belgien er det euroland, hvor kreditinstitutterne har de største eksponeringer mod stater opgjort i pct. af de samlede aktiver (ca. 17 pct.). Danske kreditinstitutter er således mindre eksponeret mod et fald i værdien af statsgæld i hjemlandet og i andre lande og er dermed mindre sårbar over for en negativ offentlig gældsudvikling i et givent land.

FIGUR 6.11 – Eksponeringer mod stater, juni 2013



Anm.: Eksponeringerne er opgjort på koncernniveau. I alt 64 institutter fra 21 EU/EØS-lande indgår i figuren. For Danmark indgår Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank. Gennemsnittet er beregnet som et vægtet gennemsnit. Gruppen 'resten af verden' udgøres af en gruppe af lande uden for EU, heriblandt USA, Japan og Norge, og indeholder således ikke alle lande uden for EU.

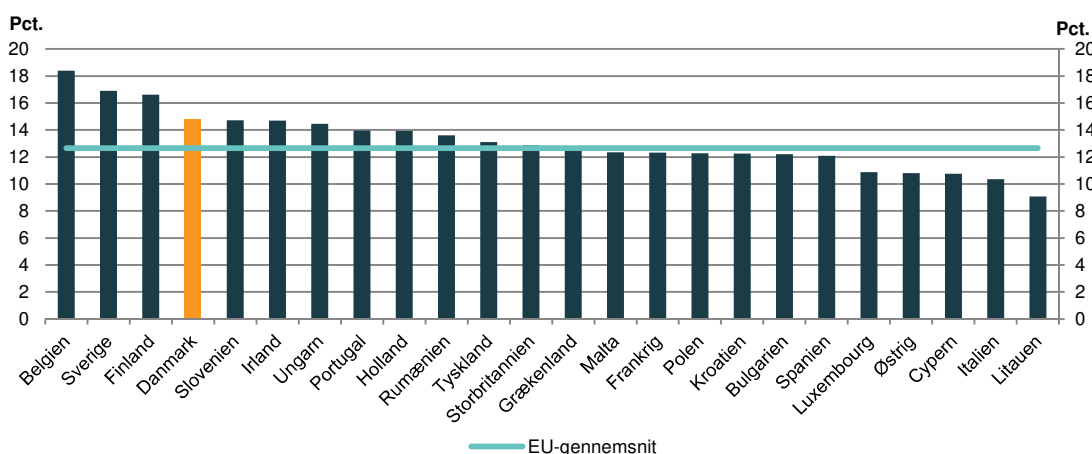
Kilde: EBA: <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise>

Kreditinstitutternes beholdninger af statspapirer er i flertallet af landene gennemgående orienteret mod det land, hvor kreditinstitutterne er hjemmehørende. Denne hjemlige orientering er imidlertid relativt mindre for de danske kreditinstitutters beholdninger af statspapirer.

Kapitalisering

Et kreditinstituts kapitalisering er udtryk for instituttets evne til at absorbere tab uden at blive nødlidende. Figur 6.12 viser kreditinstitutternes gennemsnitlige kapitaliseringer opgjort på land-niveau.³⁵ Kapitaliseringen er opgjort som den egentlige kernekapital (CET1), der er den mest tabsabsorberende kapitalform i institutternes kapitalgrundlag, i procent af instituttets samlede risikoeksponeringer.

FIGUR 6.12 – Kapitalisering, egentlig kernekapital (CET1) i pct. af de samlede risikoeksponeringer, ultimo 2013



Anm.: I alt 256 konsoliderede kreditinstitutkoncerner er inkluderet i datasættet. For Danmark er 22 kreditinstitutkoncerner med. Tjekkiet Letland og Estland er ikke inkluderet på grund af datamangel. Landenes gennemsnit er vægtet i forhold til det enkelte lands andel af de samlede risikoeksponeringer i EU.

Kilde: SNL Financial.

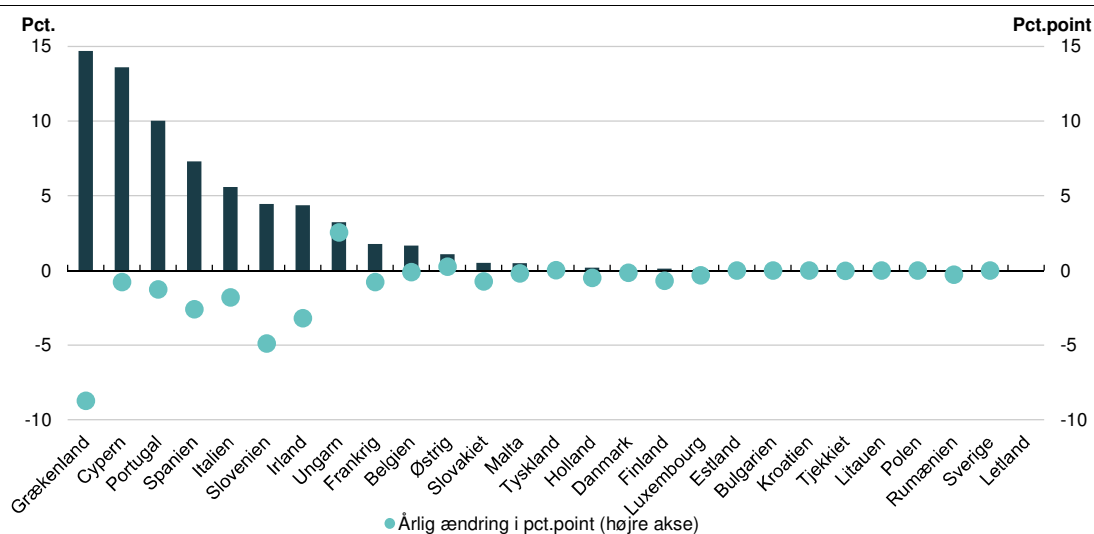
De danske kreditinstitutter fremstår generelt velkapitaliserede ved sammenligning med institutter i eurolandene. De danske institutters kapitalisering (CET1-procent) var ultimo 2013 i gennemsnit 14,8 pct., hvilket er højere end gennemsnittet blandt alle landene i EU, der kan opgøres til 12,6 pct., jf. figur 6.12.

Likviditet

Institutternes likviditet kan bl.a. belyses med kreditinstitutternes beholdning af centralbankfinansiering. Op til finanskrisen havde mange institutter baseret deres forretningsmodeller på markedsfinansiering, der var kort. Da det korte pengemarked brød sammen, måtte centralbankerne gribe ind for at sikre institutternes adgang til likviditet. I en række eurolande er kreditinstitutterne fortsat afhængige af centralbankfinansiering, hvilket fremgår af figur 6.13.

³⁵ Datasættet indeholder i alt 256 konsoliderede kreditinstitutkoncerner. For Danmark er 22 kreditinstitutkoncerner inkluderet.

FIGUR 6.13 – Kreditinstitutternes beholdning af centralbankfinansiering i procent af deres passiver, juli 2014



Anm.: Figuren inkluderer MFI-sektorens (eksklusive centralbanker) beholdning af centralbankfinansiering i pct. af deres samlede passiver. MFI-sektoren udgøres af ukonsoliderede kreditinstitutter samt pengemarkedsforeninger. Årlig ændring fra juni 2013 til juni 2014 er opgjort i procentpoint. Storbritannien er udeladt pga. datamangel. Kilde: ECB: "ECB Statistical Warehouse - Derived Data".

I Danmark benytter kreditinstitutterne sig kun i meget begrænset omfang af centralbankfinansiering. Sammenligninger af kreditinstitutternes likviditetsbuffer på tværs af EU-landene har ligeledes vist, at de danske kreditinstitutter har en relativt stor procentandel af dækkede obligationer i deres likviditetsbuffer, og en relativt lille andel af statsobligationer. Dette skyldes real-kreditmarkedets centrale betydning i Danmark og det forhold, at den danske statsgæld er lav.³⁶

³⁶ Danmarks Nationalbank, "Statens låntagning og gæld 2013".

KAPITEL 7: RESULTATERNE AF EU-STRESSTEST 2014

7.1 INDLEDNING

EBA og ECB gennemførte i 2014 en fælleseuropæisk undersøgelse af de største europæiske kreditinstitutters robusthed, som blev offentliggjort i oktober 2014. Undersøgelsen omfattede en gennemgang af institutternes aktivkvalitet (Asset Quality Review – AQR) og en efterfølgende stresstest. I alt 123 europæiske bankkoncerner i 22 lande deltog i undersøgelsen, svarende til ca. 70 pct. af de inkluderede landes aktiver. Fra Danmark deltog Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank. Nordea Bank Danmark indgik i det svenske finanstillsyns gennemgang af moderselskabet Nordea AB.

Resultatet af aktivgennemgangen og stresstesten viste et samlet kapitalunderskud i den europæiske banksektor på 24,2 mia. euro fordelt på 24 bankkoncerner, der alle var fra euroområdet. Ingen af de danske institutter var blandt kreditinstitutterne med kapitalunderskud. De 24 identificerede kreditinstitutter har dog siden skæringsdatoen for undersøgelsen ultimo 2013 og frem til september 2014 forbedret deres kapitalposition gennem kapitaludvidelser m.v. Korrigeres der herfor, falder antallet af institutter med kapitalunderskud til 14, og det samlede kapitalunderskud falder til godt 9 mia. euro.³⁷

De danske institutter fremstår robuste og placerer sig i dag sammen med de øvrige nordiske institutter blandt de bedst kapitaliserede institutter i EU i stressscenariet.

7.2 RESULTATER AF AKTIVGENNEMGANGEN (AQR)

Baggrunden for den gennemførte AQR var en anbefaling fra EBA i oktober 2013 rettet til alle EU-landene om at gennemføre en vurdering af kvaliteten af kreditinstitutternes aktiver. Herudover fulgte det af SSM-forordningen, der fastsætter rammerne for det fælles tilsyn, jf. kapitel 3, at ECB forud for overtagelsen af tilsynsbeføjelserne skulle foretage en gennemgang af aktivkvaliteten i de omfattede institutter. Formålet hermed var at bidrage til en mere konsistent vurdering af de europæiske institutters krediteksponeringer med henblik på at sikre det rigtige udgangspunkt for nedskrivninger og kapital inden overgangen til det fælles tilsyn.

I forlængelse af AQR-anbefalingen fra EBA formulerede ECB en detaljeret beskrivelse af tilgangen til AQR i eurolandene, inklusive krav til omfanget af de gennemgåede låneporteføljer, krav til nedskrivningsvurderinger etc. Tilsvarende fastlagde tilsynsmyndighederne i ikke-eurolandene hver især, hvordan AQR'en skulle gennemføres.

Flere ikke-eurolande, herunder Finanstillsynet i Danmark, besluttede at følge en tilgang, der lå meget tæt op ad ECB's tilgang. Andre ikke-eurolande, herunder Storbritannien og Norge (som også deltog i øvelsen), besluttede at anvende en anden tilgang, som i høj grad baserede sig

³⁷ Oplysningerne om resultater fra stresstesten i denne rapport er baseret på EBA's resultatdatabase, der er tilgængelig på EBA's hjemmeside; <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2014/results>.

på tidligere udførte tilsynsaktiviteter. Sverige anvendte en tilgang, der på flere områder lå tæt op af ECB's, men der er også områder, hvor man valgte en anden tilgang, fx omfattede gennemgangen i Sverige ikke vurderinger af gruppevis nedskrivninger og poster i handelsbeholdningen.

Tærskelværdien for institutternes egentlige kernekapitalprocent (CET1) efter AQR blev fastsat til 8 pct. De inkluderede institutter skulle således som minimum have en CET1-procent på 8 pct. af de samlede risikoeksponeringer efter aktivgennemgangen.

Før gennemførelsen af AQR udgjorde CET1-procenten for alle de deltagende institutter i gennemsnit 11,5 pct. primo 2014, dvs. efter ikrafttrædelse af de nye kapitalkravsregler (CRR/CRD IV).

Efter vurderingen af institutternes aktiver var CET1-procenten i gennemsnit reduceret med 0,4 pct. point til 11,1 pct., jf. tabel 7.1. Denne korrektion var et resultat af ekstra nedskrivninger på udlån samt værdjusteringer på finansielle aktiver.

Tabel 7.1 – AQR resultater pr. 1. januar 2014 (pct.)

	CET1 før AQR	CET1 efter AQR	AQR justering
Danske Bank	13,9	13,7	-0,2
Nykredit	15,6	15,5	-0,1
Jyske Bank	15,2	14,9	-0,3
Sydbank	13,8	13,7	-0,1
Vægtet gennemsnit, Danmark	14,4	14,2	-0,2
Vægtet gennemsnit, Sverige	15,6	15,3	-0,3
Vægtet gennemsnit, eurolande	11,8	11,4	-0,4
Vægtet gennemsnit, europæiske lande*	11,5	11,1	-0,4

* For de 22 lande der har deltaget i undersøgelsen.

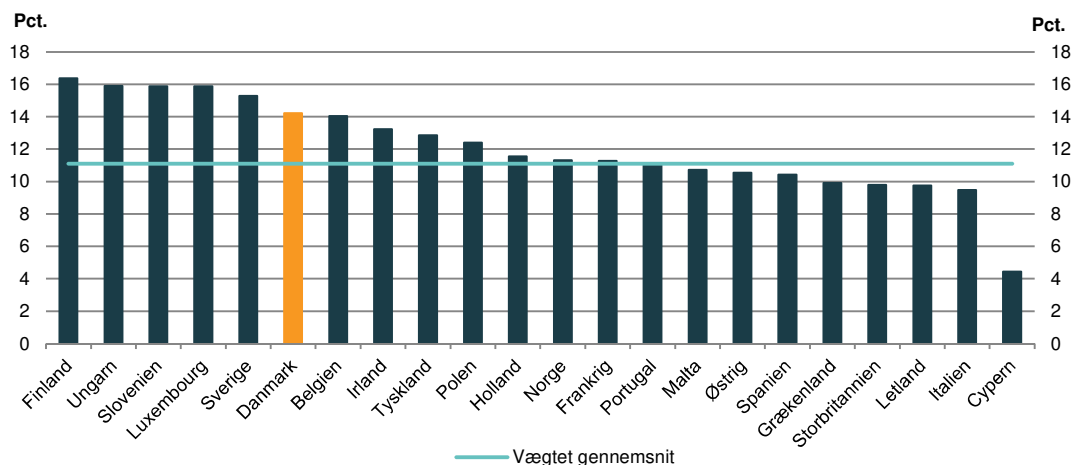
Godt 90 pct. af den samlede reduktion i CET1-procenten var reduktioner, der fandt sted i eurolandene. Kreditinstitutterne i euroområdet tegner sig til sammenligning for ca. 73 pct. af de samlede risikoeksponeringer i EU.

Hvis der alene ses på eurolandene, er CET1-procenten reduceret med 0,4 pct. point som følge af AQR, og reduktionen er således på niveau med den samlede reduktion for EU-landene som helhed.

Til sammenligning udgør AQR-reduktionen for de danske institutter mellem 0,1-0,3 procentpoint og 0,2 procentpoint i gennemsnit. Gennemsnitligt er der således identificeret et mindre nedskrivningsbehov i de danske institutter end i eurolandenes som helhed.

De deltagende landes kapitalisering efter AQR fremgår af figur 7.1 nedenfor.

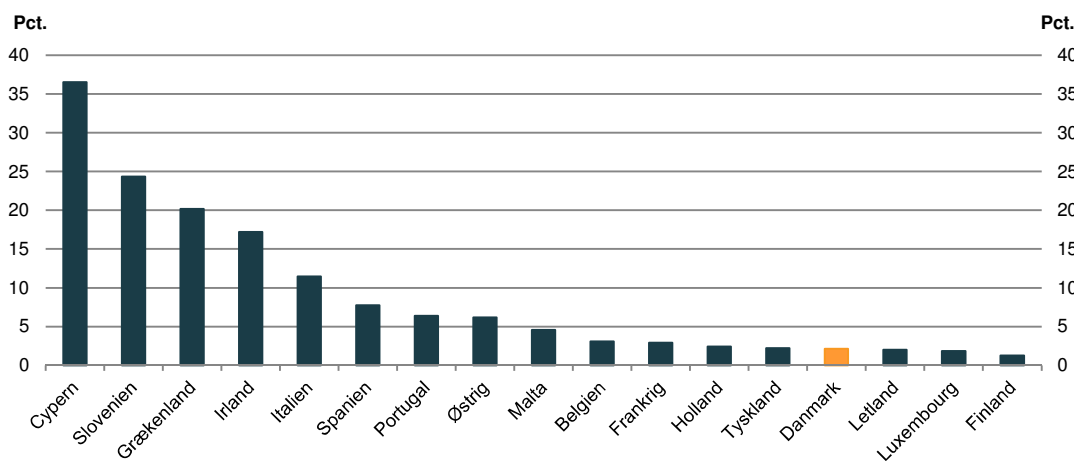
FIGUR 7.1 – Kapitalisering, egentlig kernekapital (CET1) i pct. af de samlede risikoeksponeringer, efter AQR, 1. januar 2014



Anm.: 123 europæiske bankkoncerner i 22 lande har deltaget i undersøgelsen.
Kilde: EBA's resultatdatabase.

Aktivgennemgangen viste også, at de danske institutter ligger relativt lavt, når det kommer til andelen af misligholdte lån ("non-performing loans"), dvs. lån hvor det er mindre sandsynligt, at låntageren honorerer lånet, jf. figur 7.2.

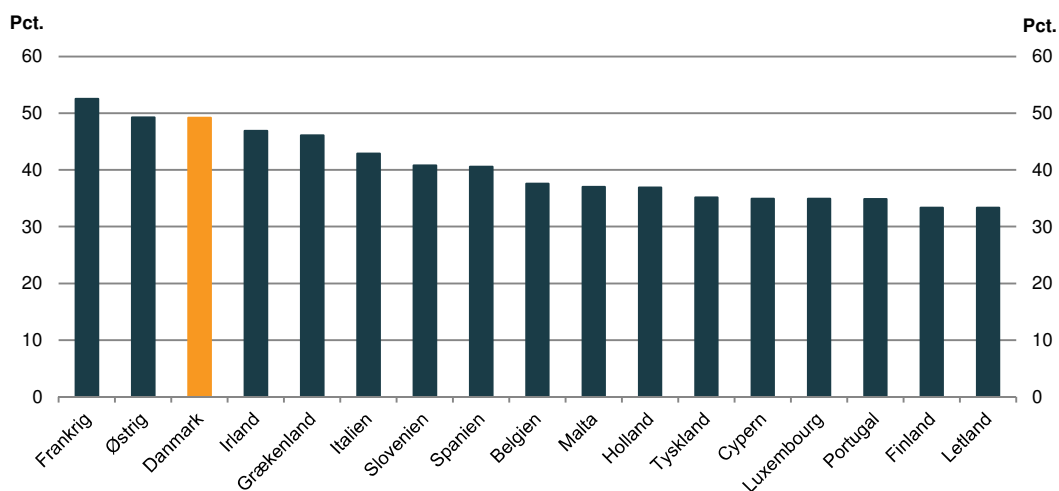
FIGUR 7.2 – Misligholdte lån, efter AQR, 1. januar 2014



Anm.: 123 europæiske bankkoncerner i 22 lande har deltaget i undersøgelsen.
Kilde: EBA's resultatdatabase.

Ligeledes bemærkes, at de danske institutter allerede i høj grad har nedskrevet på de misligholdte lån, jf. figur 7.3. De danske institutter har således nedskrevet ca. 50 pct. af porteføljen af lån, der er misligholdt (coverage ratio). Sandsynligheden for, at de danske institutter skal foretage yderligere nedskrivninger på disse lån, er derfor alt andet lige mindre, end hvis institutternes coverage ratio havde været lavere.

FIGUR 7.3 – Coverage ratio, efter AQR, 1. januar 2014



Anm.: 123 europæiske bankkoncerner i 22 lande har deltaget i undersøgelsen.
Kilde: EBA's resultatdatabase.

7.3 EU STRESSTEST 2014

Formålet med den efterfølgende stresstest var at vurdere den europæiske banksektors modstandsdygtighed over for et økonomisk tilbageslag. Samtidig var den et vigtigt instrument til at vurdere enkeltinstitutters risikoprofil. Testen var baseret på et fælles europæisk stressscenario og fælles principper for, hvordan der regnes på konsekvenser heraf. Stresstesten gav således et sammenligneligt billede på tværs af alle deltagende institutter, ligesom den bidrog til at skabe gennemsigtighed om den europæiske banksektors eksponeringer og risici.

Øvelsen fokuserede især på kredit- og markedsrisiko, herunder risici ved statsgældseksponering, men institutterne skulle også vurdere risici forbundet med stigende fundingomkostninger.

For at sikre et retvisende udgangspunkt for stresstesten blev der taget udgangspunkt i resultaterne fra AQR, dvs. hvor institutternes balancer var korrigeret for resultaterne af aktivgennemgangen, jf. ovenfor.

Stresstesten bestod af to scenarier henholdsvis et basisscenario og et stressscenario. Basis-scenariet blev formuleret med udgangspunkt i Kommissionens ordinære økonomiske fremskrivning. Stressscenarioet afspejlede et betydeligt tilbageslag i den europæiske økonomi med negativ BNP-vækst, faldende boligpriser og stigende ledighed. I stressscenarioet var der for alle lande tale om et økonomisk tilbageslag i de første to år, mens scenariets sidste år var kendetegnet ved et fortsat tilbageslag eller en fremgang. Hvorvidt der, i det sidste år, var et tilbageslag eller en fremgang afhang bl.a. af det pågældende lands økonomiske udgangspunkt. For hvert enkelt land er der således specificeret et 3-årigt basis- og stressscenario.

Det danske scenarie vurderes som hårdt og på de fleste nøgletal også hårdere end scenariet for euroområdet baseret på de første to år i stressscenarioet. Det danske scenarie er dog milde-

re end det svenske, hvilket skal ses i sammenhæng med, at konjunktursituationen er bedre i Sverige end i Danmark.

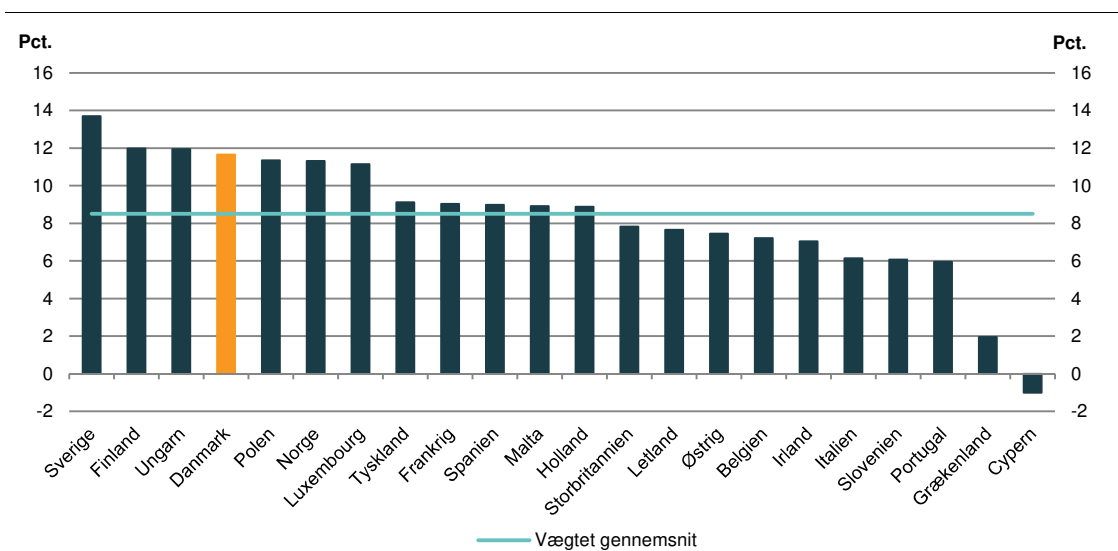
Institutterne skulle i stressscenariet som minimum opretholde en CET1-procent på 5,5 pct. af de samlede risikoeksponeringer. For basisscenariet er tærskelværdien fastsat til 8 pct. tilsvarende tærskelværdien efter AQR-gennemgangen.

Resultaterne for de europæiske institutter (inklusive Danmark)

I stressscenariet faldt CET1-procenten i alle de deltagende kreditinstitutter i gennemsnit fra 11,1 pct. primo 2014 (efter AQR) til 8,5 pct. ultimo 2016 svarende til en samlet kapitalreduktion på ca. 200 mia. euro.

De aggregerede procenter dækker over store forskelle mellem de deltagende institutter. For nogle institutter er reduktionen tæt på nul, mens der for de værst ramte er tale om fald på over 10 procentpoint. Figur 7.4 neden for giver et overblik over de deltagende institutters CET1-procenter opgjort på landeniveau.

FIGUR 7.4 – Kapitalisering, egentlig kernekapital (CET1) i pct. af de samlede risikoeksponeringer, stressscenariet, ultimo 2016



Anm.: 123 europæiske bankkoncerner i 22 lande har deltaget i undersøgelsen.
Kilde: EBA's resultatdatabase.

Der var i alt 24 institutter, som endte med en CET1-procent ultimo 2016 i stressscenariet på under den fastsatte tærskelværdi på 5,5 pct. Alle 24 institutter var fra eurolande, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2 – De 24 ”ikke-beståede” institutter i stressscenariet

Land	Antal		Kapitalunderskud (mia. euro)	
	Før kapitaludvidelser	Efter kapitaludvidelser	Før kapitaludvidelser	Efter kapitaludvidelser
Italien	9	4	9,4	3,3
Grækenland	3	2	8,7	2,7
Cypern	3	1	2,4	0,2
Belgien	2	2	0,5	0,3
Slovenien	2	2	0,1	0,1
Østrig	1	1	0,9	0,9
Tyskland	1	0	0,2	0,0
Frankrig	1	0	0,0	0,0
Irland	1	1	0,9	0,9
Portugal	1	1	1,1	1,1
Total	24	14	24,2	9,5

De 24 institutters samlede kapitalunderskud op til grænseværdien på 5,5 pct. var på godt 24 mia. euro. De 24 institutter forbedrede dog efter skæringsdatoen for undersøgelsen ultimo 2013 og frem til september 2014 deres kapitalposition gennem kapitaludvidelser m.v. Korrigeres der herfor, falder antallet af institutter under grænsen på 5,5 pct. til 14, og det samlede kapitalunderskud falder til godt 9 mia. euro. De 14 institutters eksponeringer udgør 2,4 pct. af den europæiske banksektors samlede risikoeksponeringer.

Ud over de beskrevne 24 institutter var der yderligere 16 institutter, hvor den egentlige kernekapitalprocent faldt til under 7 pct., og hvor der således kun var en begrænset afstand til grænseværdien på de 5,5 pct.³⁸

Stresstesten var baseret på de enkelte landes nationale indfasning af de nye kapitalkravsregler i CRR/CRD IV. For at øge transparensen offentliggjorde EBA kapitalprocenter under antagelse af fuld indfasning af de nye krav (CRR/CRD IV indfases indtil 2019). Disse viste, at navnlig nogle af institutterne i Tyskland, Belgien, Østrig, Spanien og Portugal har en opgave med at styrke deres kapitalstruktur i takt med indfasningen af CRR/CRD IV. Det skyldes, at de nye regler bl.a. betyder, at der gradvist indføres skærpede krav til opgørelsen af CET1. Konkret var der 12 institutter, som kun bestod stresstesten som følge af den gradvise indfasning af kapitalkravsreglerne, idet institutterne ikke havde en fuldt indfaset CET1-procent på over 5,5 pct. Halvdelen af disse institutter var også i gruppen af institutter med en CET1-procent under 7 pct. i stressscenariet, jf. ovenfor.

Indfasningen af CRR/CRD IV frem mod 2019 medfører samtidig øgede krav til andelen af CET1 i institutternes kapitalgrundlag i form af kommende bufferkrav. Kravet til CET1 vil i 2019

³⁸ Ud af de 16 institutter, hvor der var begrænset afstand til grænseværdien, var 7 institutter fra Tyskland, 1 institut var fra Spanien, 1 institut var fra Frankrig, 1 institut var fra Irland, 2 institutter var fra Italien, 1 institut var fra Holland, 1 institut var fra Portugal og 2 institutter var fra Storbritannien,

som minimum skulle udgøre 7 pct. inklusiv kapitalbevaringsbufferen. Hertil kan komme yderligere bufferkrav i form af et eventuelt SIFI-bufferkrav og systemisk risikobuffer, som vil være forskelligt fra land til land, og en kontracyklisk kapitalbuffer, som vil afhænge af konjunkturerne i det enkelte land. Endelig skal institutterne opfylde eventuelle søjle II-krav svarende til forskellen mellem solvensbehovet og minimumskapitalkravet på 8 pct. På den baggrund vil CET1-kravet for langt de fleste institutter være højere end det niveau, der blev anvendt i stresstesten.

Afslutningsvis bemærkes, at de 10 største institutter i eurolandene opretholdt CET1-procenter i intervallet 6,8-9,0 pct. i stressscenariet ultimo 2016, hvilket var under niveauet i de fire danske institutter. To af de største institutter i eurområdet – UniCredit (IT) og Groupe BPCE (FR) – havde begge en CET1-procent under 7 pct. i stressscenariet.³⁹ Begge institutter er G-SIFler og udgør mere end 50 pct. af hjemlandets BNP målt på den samlede balance.

Resultaterne for de danske institutter

De fire danske institutter opretholdt i stressscenariet en CET1-procent i intervallet 10,9-13,6 pct. Alle fire institutter havde således en betydelig – omend varierende – overdækning i forhold til EBA's tærskelværdi på 5,5 pct., jf. tabel 7.3. De danske institutter fremstod også robuste under antagelse af fuld indfasning af de nye kapitalkravsregler i CRR/CRD IV.

Tabel 7.3 – Danske institutters kapitalprocenter i basis- og stressscenariet

Egentlig kernekapital (CET1) - pct. af samlet risikoeksponering	Danske Bank	Nykredit	Jyske Bank	Sydbank
Før - AQR, 1/1-2014	13,9	15,6	15,2	13,8
Efter - AQR, 1/1-2014	13,7	15,5	14,9	13,7
Basisscenario, ultimo 2016	14,5	16,6	18,6	15,5
Stressscenario, ultimo 2016	11,7	10,9	13,6	12,9
Stressscenario, ultimo 2016 (fuld indfaset CRR/CRD IV)	11,1	10,9	13,3	12,9

Anm.: Jyske Bank deltog i stresstesten eksklusive BRFKredit.

De deltagende danske institutter (inklusive Nordea Bank Danmark, som deltager gennem Nordea Bank AB) udgjorde samlet mere end 90 pct. af den danske banksektor. De danske institutter var sammen med de øvrige nordiske institutter blandt de bedst kapitaliserede i EU i stressscenariet, jf. figur 7.4 ovenfor.

³⁹ Begge institutter har frem mod 3. kvartal 2014 foretaget kapitaludvidelser i størrelsesordenen 0,2-0,3 pct. af risikoeksponeringerne

DEL 2:
VURDERING AF KONSEKVENSER
VED DANSK DELTAGELSE I DET
STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

KAPITEL 8: EUROPAPOLITIK

8.1 INDLEDNING

Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan få betydning for Danmarks position i EU-samarbejdet og kan dermed også påvirke mulighederne for dansk interessevaretagelse i EU. Dette kan primært komme til udtryk i Danmarks muligheder for at få indflydelse i Ministerrådet, hvor eurogruppesamarbejdet de seneste år i praksis har fået en større rolle.

8.2 DANSK INDFLYDELSE I EU-SAMARBEJDET

Dansk indflydelse i EU-samarbejdet skal ses i sammenhæng med den særstatus i EU-samarbejdet, som Danmark har haft siden 1993 som følge af EU-forbeholdene. Betydningen af forbeholdene har løbende ændret sig i takt med, at EU-samarbejdets omfang og karakter har udviklet sig. Det gælder særligt på det økonomiske område, hvor Danmarks manglende deltagelse i euroen på linje med Storbritannien og Sverige – og dermed manglende repræsentation i en række organer som eksempelvis eurogruppen og ECB – betyder, at Danmark ikke er med i kernen af EU og ikke har indflydelse på visse beslutninger af væsentlig betydning for dansk økonomi. Det bemærkes, at Sverige formelt set – modsat Danmark og Storbritannien – er forpligtiget til at deltage i euroen på et tidspunkt. I praksis forventes Sverige imidlertid at stå uden for euroen i en årrække som følge af, at det svenske folk stemte nej ved den svenske folkeafstemning om indførelse af euroen i 2003.

I takt med at samarbejdet i eurogruppen gradvist intensiveres, og potentielt udvides til også at omfatte drøftelser om økonomisk politik, der er relevante for andre medlemslande end blot eurolandene, kan konsekvenserne af euroforbeholdet blive mere mærkbare i forhold til Danmarks stilling i EU-samarbejdet som helhed. Derfor er det regeringens politik at placere Danmark så tæt på gruppen af eurolande ("kernen") som muligt for at opnå indflydelse på politikudviklingen og imødegå risikoen for yderligere marginalisering.

Netop samarbejdet om den økonomiske politik er den del af EU-samarbejdet, som har udviklet sig mest de seneste år. Arbejdet i Det Europæiske Råd har over en længere periode haft meget fokus på den økonomiske del af EU-samarbejdet. Som en konsekvens af den økonomiske og finansielle krise er der inden for rammerne af det europæiske samarbejde på kort tid blevet truffet en række større beslutninger, der har betydet en væsentlig ændring af rammerne for EU-samarbejdet på det økonomiske område og dermed også for EU-samarbejdet som helhed – herunder "6-pack", "2-pack" og finanspagten, jf. kapitel 2 og bilag 4.

Udviklingen er sket med udgangspunkt i euroområdet, og gruppen af eurolande har været drivende og har udgjort den politiske kerne i denne udvikling, som dog indtil videre i vid udstrækning har resulteret i løsninger, som også er åbne for deltagelse af ikke-eurolande. Det fremherskende format for nye tiltag de seneste år har således været "Euro-plus" bestående af eurolande og frivilligt deltagende ikke-eurolande.

Danmark er gået konstruktivt ind i forhandlingerne om finanspagten og europluspagten og har valgt at tilslutte sig disse. Finanspagtens centrale indhold er, jf. bilag 4, bl.a. en forpligtelse til at indføre krav i national lovgivning, der sætter grænser for det årlige strukturelle offentlige underskud, samt en forpligtelse til at drøfte større økonomiske reformer med de øvrige lande inden vedtagelse. Alle ikke-eurolande med undtagelse af Storbritannien og Tjekkiet har valgt at tilsluttet sig finanspagten, dog således at kun Danmark og Rumænien har valgt at lade sig binde af alle de dele, som ikke-eurolande kan deltage i.

Europluspagten indeholder, jf. bilag 4, en politisk forpligtelse til at gennemføre selvvalgte strukturelle reformer vedrørende beskæftigelse, finanspolitisk holdbarhed, konkurrenceevne og finansiel stabilitet. Storbritannien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn har valgt ikke at tilslutte sig europluspagten.

Kroatien blev optaget i EU efter, at finanspagten og europluspagten blev vedtaget, og deltager derfor heller ikke i de to aftaler.

Danmark har i løbet af forhandlingerne om det styrkede banksamarbejde arbejdet aktivt for at skabe mulighed for, at ikke-eurolande vil kunne deltage på ligeværdige vilkår. Dette ønske er generelt blevet mødt med velvilje fra både eurolandene og Kommissionen, hvilket også har været medvirkende til, at der efter dansk opfattelse er fundet tilfredsstillende løsninger for de ikke-eurolande, som måtte ønske at tilslutte sig banksamarbejdet på frivilligt grundlag. Danmark har således her medvirket til at bygge bro mellem euro- og ikke-eurolande, ligesom det har været muligt at tilgodese specifikke danske interesser, når det har været nødvendigt.

For Danmark er valget om deltagelse i banksamarbejdet derfor en mulighed for at påvirke, hvor meget indflydelse Danmark har på især udviklingen i lovgivningen på det finansielle område, herunder på de mere konkrete standarder og den praksis, der vil gælde for tilsyn og afvikling, givet Danmarks placering som følge af bl.a. euroforbeholdet.

I vurderingen af de europapolitiske konsekvenser ses der i det følgende konkret på Danmarks mulighed for at få indflydelse i Ministerrådet og i EU's øvrige institutioner.

8.3 MINISTERRÅDET

De seneste års udvikling i EU-samarbejdet har ikke formelt ændret ved, at den centrale rådsformation på det økonomiske område er ECOFIN. Eurogruppesamarbejdet spiller imidlertid i praksis en stadig større rolle på det økonomiske område bl.a. gennem oprettelse af en fast eurogruppeformand og ved en stigende formalisering af eurogruppesamarbejdet.

Euroforbeholdet har fået øget betydning på flere måder, og risikoen for marginalisering af ikke-eurolande er blevet større. Dels har det en direkte betydning, at EU-lande uden for euroområdet med Lissabontraktaten på en række områder ikke deltager og ikke kan stemme i ECOFIN. Det er fx tilfældet i forhold til proceduren for uforholdsmæssige underskud, når det vedrører eurolande. Dels har det en øget indirekte betydning, at eurogruppen holder egne møder – typisk dagen forud for ECOFIN – hvor sager på det økonomiske område drøftes uden deltagelse af ikke-eurolande. Det gælder både sager, hvor deltagelse i euroen stiller eurolandene særligt,

og sager, der er af mere generel interesse for alle EU-landene. Givet eurogruppens størrelse og medlemskreds kan drøftelser eller beslutninger i eurogruppen reelt få stor betydning for udfaldet af de efterfølgende drøftelser i ECOFIN.

Balanceforholdet mellem eurolande og ikke-eurolande er under stadig forandring. Samtidig med den betydelige videreudvikling af samarbejdet vedrørende den økonomiske politik, som har fundet sted de seneste år, har Storbritannien valgt at distancere sig fra EU-samarbejdet på flere områder. Den britiske regering meldte i november 2012 ud, at man planlægger at afholde en folkeafstemning om Storbritanniens samlede tilhørsforhold til EU. Storbritannien har ligeledes meldt ud, at man ikke ønsker at deltage i det styrkede banksamarbejde.

Styrkelsen af euroområdet og den samtidige ændring af Storbritanniens rolle har understreget, at dynamikken i udviklingen af EU i høj grad drives af Tyskland/Frankrig, og at de øvrige EU-lande i høj grad orienterer sig mod disse to lande.

Der lægges aktuelt ikke skjul på behovet for og ambitionerne om yderligere styrkelse af samarbejdet i eurogruppen. Det er forventningen, at eurogruppeformanden inden for en overskuelig fremtid gøres til en fuldtidspost med permanent base i Bruxelles (dvs. uden samtidig at være økonomi- eller finansminister i sit hjemland) med henblik på at facilitere arbejdet i eurogruppen. Der kan i denne sammenhæng opstå pres for yderligere at styrke sekretariatsfunktionerne under en sådan formand, ligesom det kan give momentum i forhold til tidligere overvejelser om et separat euroområde-budget. Dette må forventes at forstærke den institutionelle dynamik yderligere i retning af at koncentrere det økonomiske samarbejde om euroområdet, ligesom det kan gøre det stadig vanskeligere at fastholde ECOFIN's reelle rolle som beslutningstagende organ.

Det påvirker også balancen mellem euro- og ikke-eurolande, at de to grupper ikke er statiske størrelser: Alle ikke-eurolande – bortset fra Storbritannien og Danmark – er formelt set forpligtet til før eller siden at blive en del af euroområdet. I praksis forventes Sverige imidlertid at stå uden for euroen i en årrække, jf. ovenfor, og i Polen er den politiske melding ligeledes, at der ikke indføres euro uden en folkeafstemning.

Af de 13 nye medlemslande optaget i 2004, 2007 og 2013 er 7 optaget i euroen pr. 1. januar 2015. Pr. 1. november 2014, hvor Ministerrådet er overgået til de nye stemmeregler i henhold til Lissabon-traktaten (med en overgangsperiode på 2½ år), udgør eurolandene tilsammen et kvalificeret flertal i Ministerrådet.

Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil styrke Danmarks position i EU, hvilket kan forbedre mulighederne for at varetage konkrete danske interesser i EU-samarbejdet. Det gælder især vedrørende indflydelse på det finansielle område, herunder på de mere konkrete standarder og den praksis, der vil gælde for tilsyn og afvikling. Deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan formentlig gøre Danmark til en del af et forum bestående af eurolande samt deltagende ikke-eurolande, der vil drøfte centrale emner, praksis og udfyldende regler vedrørende tilsyns- og afviklingssamarbejdet med afsmittende virkning på alle EU-landene. Det gælder potentielt også i forhold til den samtidige udvikling af regelsæt til understøttelse af fx BRRD for hele EU. Det kan give Danmark lettere adgang til og bedre mulighed end ellers for at påvirke

dagsordenen for tilsyns- og afviklingssamarbejdet, tilvejebringe information og åbne nye muligheder for indflydelse, herunder eventuelt også på områder udover hvad det styrkede samarbejde direkte vedrører. Det kan også gøre sig gældende i drøftelser af betydning for eventuelle fremtidige traktatændringer på det økonomiske og finansielle område. Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil endvidere tydeliggøre over for de øvrige lande og EU's institutioner, at Danmark ønsker at bidrage konstruktivt til EU's videre udvikling inden for rammerne af de danske forbehold. Omvendt vil et nej til deltagelse i det styrkede banksamarbejde bringe Danmark et skridt længere væk fra fuld deltagelse i EU-samarbejdet. Dermed kan det blive sværere at varetage danske interesser.

I vurderingen af hvor stor en betydning deltagelse vil have på indflydelsen på finansiell regulering og tilsyn, må det dog også indgå, at den nærmere fastlæggelse af tilsynsstandarder og udviklingen af regelsæt til understøttelse af de generelle regler er henlagt til den europæiske tilsynsmyndighed, EBA, hvor alle 28 EU-lande deltager. Det gælder endvidere, at London fortsat er det største og vigtigste finansielle marked i Europa, og at indførelsen af nye stemmeregler i EBA, såkaldt kvalificeret dobbelt simpelt flertal, i højere grad sikrer ikke-deltagende lande indflydelse i EBA, jf. kapitel 13.

Hvis Danmark omvendt vælger ikke at deltage i det styrkede banksamarbejde, vil Danmark blive en del af en gruppe af ikke-eurolande, der på mellemlangt sigt tyder på at blive af begrænset størrelse. Af de øvrige ni ikke-eurolande må umiddelbart kun Storbritannien og Sverige forventes ikke at deltage i det styrkede banksamarbejde på længere sigt. Sammenlignet med disse to lande er Danmark tættere knyttet til euroområdet i kraft af bl.a. fastkurspolitikken. Hvis Danmark ikke deltager, kan det på sigt betyde, at Danmark vil blive placeret alene sammen med Storbritannien og Sverige, hvilket som følge af gruppens størrelse og delvise marginalisering kan vise sig i mindre grad at tjene dansk interessevaretagelse, selv hvis man indbyrdes kan blive enige om en linje.

Det kan endvidere ikke afvises, at det kan blive vanskeligere at komme igennem med danske synspunkter, hvis de først kan fremføres på et tidspunkt, hvor de relevante drøftelser allerede har fundet sted blandt de deltagende lande. Der må dog forventes at være et væsentligt fokus på at sikre en retfærdig behandling af ikke-deltagende lande, herunder fra Kommissionen, med henblik på at bevare integriteten af det indre marked.

Et valg om at stå uden for det styrkede banksamarbejde kan således på sigt stille Danmark svagere i forhold til at sikre dansk interessevaretagelse og vanskeliggøre danske muligheder for at indgå i brede alliancedannelser i Ministerrådet, herunder særligt på det finansielle område.

8.4 ØVRIGE INSTITUTIONER

Danmark har god erfaring med at skabe løsninger på særlige danske problemstillinger i samarbejde med Kommissionen. Kommissionen har værdsat Danmarks konstruktive tilgang til forhandlingerne om det styrkede banksamarbejde, da man har et institutionelt behov for at tilgodese den gruppe af ikke-eurolande, som bidrager positivt til samarbejdet. Danmarks konstruktive tilgang er blevet omsat til goodwill, som Danmark fra tid til anden har kunnet gøre

brug af, når der har været danske særinteresser på spil. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at Kommissionen, i tilfælde af at Danmark vælger ikke at deltage, (indirekte) vil vise mindre imødekommethed over for løsning af danske problemstillinger, ikke mindst i forhold til finansiel regulering.

Europa-Parlamentet har tidligere overvejet at nedsætte et euroområde-underudvalg, der bl.a. skulle drøfte ØMU'en, det styrkede banksamarbejde, ESM og finanspagten. Der er imidlertid ikke nedsat noget euroområde-underudvalg i forbindelse med Europa-Parlamentets konstituering i 2014, hvorfor spørgsmål om eventuel deltagelse af medlemmer af Europa-Parlamentet fra ikke-eurolande endnu ikke er afgjort.

8.5 OPSAMLING

Deltagelse i alle dele af finanspagten og europluspagten giver Danmark medindflydelse på beslutninger, som er vigtige for europæisk og dansk økonomi. Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ligeledes kunne styrke Danmarks interessevaretagelse i EU. Det gælder ikke mindst udviklingen i lovgivningen på det finansielle område, herunder på de mere konkrete standarder og den praksis, der vil gælde for tilsyn og afvikling. Tilsvarende vil Danmark, som deltager i banksamarbejdet, bedre kunne varetage konkrete danske interesser i forhold til eventuelle traktatændringer på det økonomiske og finansielle område.

Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil endvidere tydeliggøre over for de øvrige lande og EU's institutioner, at Danmark ønsker at bidrage konstruktivt til EU's videre udvikling inden for rammerne af de danske forbehold. Omvendt vil et nej til deltagelse i det styrkede banksamarbejde bringe Danmark et skridt længere væk fra fuld deltagelse i EU-samarbejdet. Dermed kan det blive sværere at varetage danske interesser.

KAPITEL 9: DET FÆLLES TILSYN

9.1 INDLEDNING

Det styrkede banksamarbejde indebærer, at der oprettes et fælles tilsyn under ECB, der vil være ansvarlig for tilsynet med de større kreditinstitutter i de deltagende lande og vil sætte rammerne for de nationale tilsynsmyndigheder i forhold til tilsynet med de mindre kreditinstitutter.

For deltagende ikke-eurolande vil ECB's beslutninger blive fastsat via instrukser til de nationale kompetente myndigheder, der forestår den nærmere gennemførelse heraf, fx ved at udstede de konkrete påbud m.v. på baggrund af instruksen. Det betyder, at det konkrete tilsyn med danske kreditinstitutter, såfremt Danmark deltager, fortsat udøves gennem Finanstilsynet, jf. kapitel 3.

I det følgende vurderes tilsynet med de danske institutter inden for og uden for det styrkede banksamarbejde. Et væsentligt element i den forbindelse er, hvilken kvalitet tilsynet forventes at have. Et tilsyn af høj kvalitet er en væsentlig forudsætning i forhold til at undgå fremtidige finansielle kriser og skabe troværdighed omkring den finansielle sektor. Derudover vil der bl.a. blive set på, hvor hurtigt og effektivt der kan træffes tilsynsmæssige beslutninger henholdsvis inden for og uden for det styrkede banksamarbejde.

9.2 KVALITETEN AF DET FINANSIELLE TILSYN

Der er i de senere år indført stadig flere og stadig mere omfattende regler på det finansielle område bl.a. gennem en fortsat udbygning af kapitalkravsreglerne (CRR/CRD IV). Denne regulering har ikke blot sat rammerne for kreditinstitutternes virksomhed, men også rammerne for tilsynet med disse. Målet har været at styrke tilsynet og tilsynssamarbejdet i EU og at harmonisere regler og praksis i det indre finansielle marked under en såkaldt *single rule book* med færre nationale valgmuligheder. Det betyder, at der alt andet lige er blevet stadig mindre fleksibilitet i forhold til at tilpasse det konkrete tilsyn til den nationale kontekst. Denne proces ventes at fortsætte i de kommende år både uden for og inden for det styrkede banksamarbejde. Dermed forventes forskellen på at stå uden for og inden for det styrkede banksamarbejde, for så vidt angår dette aspekt, gradvist at blive mindsket i takt med den stigende harmonisering.

Finanstilsynets tilsynspraksis i dag

I forbindelse med den finansielle krise er Finanstilsynet blevet styrket, og det vurderes, at vi i Danmark i dag har et velfungerende finansielt tilsyn af høj kvalitet. Vælger Danmark ikke at deltage i det styrkede banksamarbejde, vil den eksisterende tilsynspraksis grundlæggende blive fastholdt inden for rammerne af CRR/CRD IV. Finanstilsynets tilsyn sker i dag i en kombination af inspektioner på stedet, løbende overvågning og stresstests. Tilsynet er risikobaseret, hvilket indebærer, at der anvendes flest ressourcer på de institutter, der har størst betydning for den finansielle stabilitet, og på de institutter, der vurderes at være mest risikable.

Samtidig er Finanstilsynets tilsynspraksis karakteriseret ved en aktiv tilsynskultur, der udspringer af danske erfaringer på en række områder. Et eksempel herpå er tilsynsdiamanterne for

henholdsvis banker og realkreditinstitutter, der består af en række særlige risikoområder med angivne grænseværdier, som Finanstilsynet har et skærpet fokus på.

Historisk og aktuelt har Finanstilsynets tilsynspraksis desuden været kendetegnet ved inspektioner på stedet, hvor der foretages en individuel engagementsgennemgang, herunder vurdering af nedskrivningsberegninger, som særligt har været nyttig under et konjunkturskifte, hvor der er større usikkerhed om sikkerhedernes markedsværdi.

Finanstilsynet er desuden præget af mere åbenhed om tilsynspraksis end tilsynene i mange andre lande, idet Finanstilsynet som et af meget få lande i EU offentliggør hovedkonklusionerne fra deres tilsynsbesøg i form af inspektionsredegørelser samt det individuelt fastsatte solvensbehov (søjle II-kravet). Åbenhed om tilsynets praksis og aktiviteter skal bl.a. sikre, at institutterne ved, hvilke parametre de bliver vurderet efter. Herudover får offentligheden og markederne indblik i institutternes risikoprofil og Finanstilsynets tilsyn hermed.

Finanstilsynets tilsynspraksis ventes i det store hele at kunne opretholdes uden for det styrkede banksamarbejde, omend der for Danske Bank – der har et datterselskab inden for det styrkede banksamarbejde (Finland) – vil skulle indgå en samarbejdsaftale med ECB vedrørende det konsoliderede tilsyn med banken. Samarbejdsaftalen må forventes at blive en yderligere formalisering af den løbende dialog, der foregår i tilsynskollegierne, hvor ECB dog, jf. nedenfor, ventes at blive en mere markant samarbejdspartner i relation til at fremme egne standarder og metoder.

Det er endvidere muligt, at ECB's tilsynspraksis kommer til at påvirke praksis i lande, der står uden for samarbejdet. Det gælder ikke mindst, hvis samarbejdets praksis kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering.

Tilsynspraksis inden for det styrkede banksamarbejde

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ECB føre tilsyn med de større danske institutter via instruks til Finanstilsynet, jf. kapitel 3. Med den konstruktion og de regler, der ligger til grund for det fælles tilsyn, vurderes der at være et godt grundlag for, at det nye tilsyn vil få en høj kvalitet. Det må generelt forventes, at ECB vil lytte til de nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af tilsynet, da de har et indgående indblik i og kendskab til institutterne. Finanstilsynet vil bl.a. have mulighed for at gøre opmærksom på instituttspecifikke forhold i forbindelse med tilsynet med de større danske institutter via sin repræsentation i både fælles tilsynsteams og ECB's Tilsynsråd.

Tilrettelæggelsen af ECB's tilsyn forventes at være risikobaseret, sådan som det danske tilsyn også er i dag. Der kan dog være forskel på, hvilke risici der konkret vil blive fokuseret på, hvorfor det er muligt, at der kommer til at ske en omprioritering af fokusområderne, herunder hvilke risici der skal overvåges nærmere i de danske institutter. Det kan fx være et fokus på risici, som er blevet identificeret i kreditinstitutter i andre deltagende lande, men som ikke umiddelbart aktuelt udgør noget større problem i de danske kreditinstitutter. Det kan bl.a. være en følge af det fokus på peer-reviews, som ECB forventes at anlægge. ECB's tilgang kan dog også vise sig at afdække nye risikoområder, der ikke i Danmark tidligere har været et tilstrækkeligt fokus på.

For de danske institutter vil det også være vigtigt at foretage sammenligninger med lignende institutter i henholdsvis Sverige og Storbritannien, givet omfanget af de danske institutters ek-sponeringer i disse lande, jf. kapitel 6. Hverken Sverige eller Storbritannien har aktuelt planer om at deltage i det styrkede banksamarbejde, hvorfor disse landes institutter ikke vil være in-kluderet i ECB's peer-reviews.

ECB ventes generelt at kunne drage fordel af et større sammenligningsgrundlag, da ECB vil skulle overvåge flere og større institutter. Der vil også komme "andre øjne" på de danske insti-tutter, end hvis tilsynet alene blev varetaget af Finanstilsynet, hvilket kan bidrage til at udfordre en eventuel etableret national konsensus. Herudover vil ECB formentlig have lettere ved at tiltrække relevante kompetencer med specialiseret viden inden for visse specialiserede områ-der, fx komplicerede modeller for markedsrisici og operationelle risici. Til det bemærkes dog, at Finanstilsynet i dag har mulighed for – i den udstrækning kompetencerne ikke allerede er til stede – at indhente ekspertbistand, herunder påbyde institutterne selv at indhente og betale for den nødvendige konsulentbistand.

Tilsynet i mange andre EU-lande er i højere grad baseret på indberetninger fra institutterne i modsætning til det danske tilsyn, der er kendetegnet ved at lægge stor vægt på inspektioner på stedet. Det er heller ikke alle lande, der har det samme fokus på vurdering af nedskrivninger og individuel engagementsgennemgang. ECB har anvendt en tilgang svarende til Finanstilsy-nets praksis med individuel engagementsgennemgang i forbindelse med den gennemførte gennemgang af institutternes aktivkvalitet og efterfølgende stresstest i 2014, jf. kapitel 7. ECB har dog eksplicit tilkendegivet, at de anvendte standarder i forbindelse med aktivgennemgan-gen og stresstesten ikke nødvendigvis skal tages til indtægt for de blivende standarder på om-rådet. ECB har dog også tilkendegivet, at der løbende vil blive fulgt op på de forhold, som ak-tivgennemgangen og stresstesten har afdækket.

Dele af den nuværende tilsynsmæssige praksis i Danmark samt enkelte danske regler vil være vanskelige at opretholde, såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde. Det ved-rører bl.a. kravet om offentliggørelse af institutternes individuelle solvensbehov og inspektions-redegørelser, der er indført i Danmark som opfølgning på den finansielle krise i Danmark. En sådan tilgang er ikke praksis i andre lande, og der er ingen indikationer på, at ECB vil anlægge en lignende tilgang. Det samme gør sig gældende for tilsynsdiamanterne for banker og real-kreditinstitutter, hvilket uddybes i kapitel 14.

Tilsynet med de mindre danske kreditinstitutter vil som udgangspunkt blive tilrettelagt og udført af Finanstilsynet, også selv om Danmark deltager i samarbejdet. Finanstilsynet skal dog følge de instrukser, retningslinjer m.v., som ECB måtte udstede i forhold til planlægning og udførelse af tilsynet. Dette kan derfor få indflydelse på, hvordan tilsynet med disse institutter tilrettelæg-ges og gennemføres, hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde. Det er endvidere sandsynligt, at det forhold, at ECB kan vælge at overtage tilsynet med et mindre institut, i sig selv kan betyde en vis ensretning af tilsynet med de mindre institutter.

ECB forventes at udstede en række tilsynsstandarder, som de nationale tilsynsmyndigheder skal lægge til grund for deres løbende tilsynsarbejde inden for det styrkede banksamarbejde

("tilsynshåndbog"). Som led i en effektiv opgavevaretagelse forventes ECB så vidt muligt at standardisere tilsynspraksis, hvilket også rent administrativt vurderes nødvendigt, hvis ECB skal kunne løfte tilsynsopgaven tilfredsstillende ensartet. ECB har ingen tilsynskultur, der kan bære eller understøtte udviklingen af tilsynspraksis, og alt må således forventes at blive nedskrevet i standarder, instrukser m.v.

Over tid må der forventes at ske en markant større detailregulering af de nationale tilsynsmyndigheder for at sikre et mere integreret enhedstilsyn inden for det styrkede banksamarbejde. Tilsynsstandarderne forventes i første omgang at være fokuseret på de større institutter. Der forventes dog også at blive fastsat en række generelle tilsynsstandarder for de mindre institutter for at sikre et ensartet tilsyn med disse.

Det bemærkes, at der ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil være mulighed for at påvirke ECB's tilsynsstandarder, herunder den tilsynshåndbog, der vil blive lagt til grund for tilsynet. Det betyder dels, at Danmark vil kunne præge tilsynet med egne institutter, men også at Danmark i et vist omfang kan præge tilsynspraksis i forhold til andre landes institutter.

Ressourcer

Som nævnt i kapitel 3 ventes det, at Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark og Jyske Bank samlet vil skulle betale ca. 8 mio. euro (60 mio. kr.) til ECB svarende til godt 3 pct. af det samlede bidrag fra de større institutter under ECB-tilsyn.

Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan derudover indebære, at Finanstilsynet skal anvende flere ressourcer på at varetage det løbende tilsyn med danske kreditinstitutter. Det skyldes ikke mindst behovet for koordination med ECB, når ECB via de fælles tilsynsteams og Tilsynsrådet skal inddrages i de løbende tilsynssager vedrørende de større institutter. Hertil kommer, at ECB vil være ansvarlig for at nedsætte og sammensætte de fælles tilsynsteams, der både skal bestå af medarbejdere fra ECB og Finanstilsynet. ECB og Finanstilsynet skal indbyrdes drøfte, hvordan Finanstilsynets ressourcer skal anvendes med henblik på de fælles tilsynsteams. I den forbindelse kan der således opstå et pres fra ECB i relation til Finanstilsynets ressourceallokering. ECB vil dog ikke have nogen formel adkomst til at påvirke niveauet af Finanstilsynets ressourcer, som fortsat vil blive fastlagt i finansloven.

Herudover forventes ECB at anmode om en række yderligere oplysninger og data m.v., som der ligeledes skal anvendes ressourcer på at indhente fra institutterne samt kvalitetssikre, ligesom der forventeligt skal bruges væsentlig flere ressourcer på oversættelser. Deltagelse i samarbejdet kan ligeledes betyde, at Finanstilsynet skal anvende ressourcer på at besvare forespørgsler fra ECB, der ikke i sig selv direkte bidrager til et bedre tilsyn med institutterne.

Det forventes i forlængelse af ovenstående, at deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil indebære øgede tilsynsudgifter. Disse øgede tilsynsudgifter dækkes af sektoren. I udgangspunktet må et øget ressourceforbrug dog alt andet lige indebære et bedre tilsyn. Ligeledes må det forventes, at koordinationen med ECB tilrettelægges på en måde, hvor de administrative ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt.

Som beskrevet i kapitel 3 er det Folketinget, der godkender den årlige bevilling til Finanstilsynet. Det vil være tilfældet både inden for og uden for det styrkede banksamarbejde. Såfremt der er ønske om at tilføre flere ressourcer til Finanstilsynet, kan dette dermed vedtages af Folketinget, uanset om Danmark deltager i samarbejdet eller ej. Det må dog forventes, at det i mindre grad vil være muligt for Finanstilsynet at opbygge en kritisk faglig masse på alle områder, fx komplicerede modeller for markedsrisici og operationelle risici, på samme måde som ECB.

Ét tilsyn med hele den finansielle sektor

Afslutningsvis skal det bemærkes, at deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil medføre, at der ikke længere vil være ét tilsyn med hele den finansielle sektor i Danmark (kaldet "enhedstilsyn"), da ECB i denne situation vil fastlægge tilsynet for de større kreditinstitutter via instruks til Finanstilsynet. I dag fører Finanstilsynet tilsyn med alle dele af den finansielle sektor, altså et samlet bank-, forsikrings-, forbruger- og værdipapirmarkedstilsyn. Det fælles tilsyn omfatter imidlertid kun kreditinstitutter, altså banker og realkreditinstitutter, men ikke forsikringselskaber, pensionselskaber og investeringsforeninger m.v. Tilsynet med disse selskaber bliver således også fremadrettet tilrettelagt af Finanstilsynet, ligesom tilfældet er for en række ansvarsområder så som hvidvask-, forbruger- og værdipapirområdet.

Denne opsplitning af tilsynet kan være en udfordring for især de større danske institutter, der driver virksomhed på tværs af disse skel, men også for andre institutter, der alle er underlagt fx forbrugertilsyn. Det vil dog næppe få stor praktisk betydning for Danmark, da Finanstilsynet både for de større og de mindre institutter vil være den direkte tilsynsmæssige indgang og kontakt, hvorfor Finanstilsynet forventes at kunne sikre et koordineret tilsyn for koncerner, der har andre aktiviteter end bankvirksomhed og på tværs af tilsynsområder. Der er desuden flere EU-lande – fx Storbritannien og Holland – der allerede i dag opererer med et adskilt tilsyn, uden at dette synes at give væsentlige problemer.

9.3 EFFEKTIVITETEN AF DET FÆLLES TILSYN

Hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, vil beslutningsprocessen på tilsynsområdet være magen til i dag. Det indebærer, at beslutninger i Finanstilsynet bliver truffet af Finanstilsynets bestyrelse eller direktion. I principielle sager og i tilsynssager, der har videregående og betydelige følger, er det Finanstilsynets bestyrelse, der træffer beslutningerne, jf. kapitel 3. Der vurderes at være tale om en effektiv proces, som muliggør hurtig beslutningstagning, når det er nødvendigt, herunder fx i en afviklingssituation.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil beslutningsprocessen som udgangspunkt blive længere, end den er i dag. Det skyldes, at det fælles tilsyn forventes at bygge ovenpå de eksisterende nationale systemer, hvilket ikke mindst gælder i sager, der leder op til inddragelse af et instituts tilladelse eller lignende væsentlige beslutninger. Det er således Finanstilsynets bestyrelse eller direktion, der formelt udsteder de konkrete påbud m.v. efter instruks fra ECB.

Herudover vil der være en proces i ECB med koordination mellem en lokal underkoordinator i Finanstilsynet og ECB-koordinatoren, samt dialogmuligheder mellem Finanstilsynets direktion

og ECB-koodinatoren eller ECB's direktion. Først herefter sker der en inddragelse af Tilsynsrådet, der laver en indstilling til Styrelsesrådet.

Der vil således skulle være en øget grad af koordination mellem det nationale niveau og det europæiske niveau, ligesom der kommer en række ekstra led i processen. Det betyder alt andet lige, at der vil skulle bruges længere tid og flere administrative ressourcer på håndtering af en tilsynssag. Det gælder formentlig særligt i den første tid efter eventuel dansk indtræden i samarbejdet, hvor samarbejdet mellem ECB og Finanstilsynet stadig er nyt. På sigt vil forskellen i forhold til en situation, hvor Danmark står uden for det styrkede banksamarbejde, formentlig til en vis grad udligne sig i takt med, at både Finanstilsynet og ECB får mere erfaring med den nye arbejdsdeling.

Dog skal det påpeges, at beslutningsproceduren i ECB er tænkt på en måde, der skal sikre en høj grad af effektivitet. Eksempelvis skal sager, der skal godkendes af Styrelsesrådet efter forslag fra Tilsynsrådet, ikke gå igennem en tung godkendelsesproces eller afhænge af et møde i Styrelsesrådet. Derimod foregår det ved, at Styrelsesrådet har en indsigelsesfrist på henholdsvis 10 dage ved normale beslutninger og 48 timer i krisesituationer. Procedurene i ECB må ligeledes forventes søgt tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når det er nødvendigt.

9.4 GRÆNSEOVERSKRIDENDE KONCERNER

For institutter med dattervirksomheder eller væsentlige filialer i andre EU-lande er der i dag oprettet tilsynskollegier med deltagelse af de relevante nationale tilsynsmyndigheder. Tilsynskollegierne ledes af det konsoliderende tilsyn, dvs. tilsynsmyndigheden for moderselskabet. Det danske Finanstilsyn leder dermed tilsynskollegiet for Danske Bank-koncernen, og det svenske Finanstilsyn, Finansinspektionen, leder tilsynskollegiet for Nordea-koncernen.

Uanset om Danmark deltager i eller står uden for det styrkede banksamarbejde, vil ECB deltage i tilsynskollegierne for Danske Bank-koncernen og Nordea-koncernen, da begge koncerner vil have aktiviteter i lande, der deltager i det styrkede banksamarbejde. Det kan naturligvis ændre sig i takt med udviklingen i de enkelte institutter. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet deltage som observatør i de to kollegier. De beslutninger, der træffes i tilsynskollegierne for de danske institutter, vil skulle udøves gennem Finanstilsynet efter instruks fra ECB.

Der er ingen erfaringer med, hvilken rolle ECB vil indtage i kollegierne. Det forventes dog, at ECB vil være en stærkere aktør i tilsynskollegiet end de eksisterende tilsynsmyndigheder – om ikke andet fordi ECB vil repræsentere tilsynsmyndighederne i flere lande. Det betyder, at hvis Danmark ikke deltager i samarbejdet, kan Finanstilsynet forvente, at ECB via tilsynskollegierne formentlig vil presse på for, at ECB standarderne anvendes.

Det er forventningen, at ECB forud for møderne i tilsynskollegiet vil fastlægge sin holdning til de spørgsmål, der skal drøftes på møderne. På centrale spørgsmål så som kapital og likviditet forventes holdningen fastlagt efter den almindelige beslutningsproces internt i ECB med inddragelse af Tilsynsrådet og Styrelsesrådet. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamar-

bejde, vil de danske interesser omkring Danske Bank og Nordea skulle udtrykkes i Tilsynsrådet og ikke i den efterfølgende drøftelse i de relevante tilsynskollegier, hvor Finanstilsynet kun vil deltage som observatør. Interessevaretagelsen vil således skulle ske på et tidligere tidspunkt. "Danske interesser" skal i denne sammenhæng forstås som de særlige hensyn, som Finanstilsynet måtte have i forhold til tilsynsbeslutninger, og som ikke nødvendigvis deles af andre nationale tilsyn. Det kunne eksempelvis være forhold vedrørende realkreditinstitutter eller andet, der har en særlig betydning for det danske finansielle system eller danske kreditinstitutter.

Bliver de danske holdninger reflekteret i ECB's holdning, må danske interesser umiddelbart anses for at være godt varetaget, da ECB forventes at blive en markant deltager i tilsynskollegierne. Er Danmark derimod ikke enig i de beslutninger, som ECB kommer frem til, vil danske interesser ikke kunne varetages i tilsynskollegiet, idet Finanstilsynet alene vil være observatør. Hvorvidt det bliver en fordel eller en ulempe i forhold til dansk interessevaretagelse, at deltage i samarbejdet, er derfor usikkert, da det vil afhænge af Finanstilsynets mulighed for at få sine holdninger varetaget i ECB. Det kan ikke udelukkes, at synspunkter fra det eller de nationale tilsyn, der er tættest på tilsynet med det konkrete institut, fx Finanstilsynet i tilfælde af Danske Bank, i praksis kan få et relativt stort gennemslag i diskussionerne i Tilsynsrådet om en fælles holdning i tilsynskollegiet.

En fordel ved, at ECB erstatter tilsynsmyndighederne fra de deltagende lande, er, at der i tilsynskollegiet er færre myndigheder, der skal blive enige. Det vil som udgangspunkt kunne gøre beslutningsprocessen mere effektiv. Da ECB's holdning i tilsynskollegierne skal rumme holdninger fra flere forskellige tilsynsmyndigheder, kan ECB's holdning dog potentielt blive mindre fleksibel, hvilket i så fald kan vanskeliggøre kompromismulighederne og reducere sandsynligheden for en hurtig beslutning.

Det skal endelig fremhæves, at deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan give en administrativ lettelse for grænseoverskridende koncerner, da disse vil skulle kommunikere med færre myndigheder. Denne effekt vurderes dog at være begrænset, da danske institutter allerede i dag kan yde lån og sælge bankydelser til virksomheder og forbrugere i andre lande via filialer, eller direkte fra Danmark, hvorved de fortsat primært vil skulle kommunikere med det danske Finanstilsyn. Derudover har danske grænseoverskridende institutter primært aktiviteter i lande – særligt Sverige og Storbritannien – der ikke forventes at deltage i det styrkede banksamarbejde inden for en overskuelig fremtid.

9.5 FORVENTEDE KONSEKVENSER VED AT STÅ UDEN FOR SAMARBEJDET

Såfremt markederne vurderer, at ECB's tilsyn er meget troværdigt og af en høj kvalitet, kan der potentielt opstå et behov for, at tilsynsmyndighederne i ikke-deltagende lande anlægger en strammere linje i regelfortolkningen fremadrettet. Et sådant behov kan opstå for at overbevise markederne, herunder ratingbureauerne, om, at det nationale tilsyn er ligeså troværdigt, og af en ligeså høj kvalitet, som ECB's tilsyn.

Der er aktuelt ingen indikationer på, at tilsynet med de danske banker, såfremt Danmark står uden for samarbejdet, vil blive vurderet som værende mindre troværdigt eller af en lavere kvali-

tet, end ECB's tilsyn. Dette skal også ses i sammenhæng med, at Danmark i dag vurderes at have et velfungerende finansielt tilsyn af høj kvalitet. Derudover skal det ses i sammenhæng med den generelt øgede harmonisering af regler og praksis i det indre finansielle marked med færre nationale valgmuligheder.

Det er desuden forventningen, at Finanstilsynet i væsentlig grad vil følge den tilsynspraksis, ECB udvikler. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at ECB vil indgå i tilsynskollegierne for de største danske banker, Danske Bank og Nordea.

Ovenstående vurdering understøttes af ratingbureauerne Moody's og Standard & Poor's, der begge har udtalt, at der ikke forventes betydelige forskelle i ratingen for de danske banker, hvad enten Danmark bliver en del af det styrkede banksamarbejde eller ej.⁴⁰

Det forventes på den baggrund heller ikke, at en dansk beslutning om ikke at deltage i samarbejdet i sig selv vil føre til et markedspress for, at de danske institutters kapitalisering hæves. Dette skal også ses i sammenhæng med, at de danske institutter i dag er blandt de bedst kapitaliserede i EU, jf. kapitel 7.

Mulige konsekvenser for de danske SIFlers kapitalkrav som følge af at være underlagt et krisehåndteringsregime, der har adgang til henholdsvis en national eller en fælles afviklingsformue, behandles i kapitel 12. Det konkluderes i kapitel 12, at der heller ikke i forhold til krisehåndtering forventes at ville opstå et pres for at fastsætte skærpede krav til de danske SIFler, såfremt Danmark vælger at stå uden for samarbejdet.

9.6 OPSAMLING

Det er en central overvejelse i forbindelse med eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, hvorvidt deltagelse vil medføre et bedre tilsyn med de omfattede kreditinstitutter, herunder hvor hurtigt og effektivt der kan træffes tilsynsmæssige beslutninger. Danmark vurderes i dag at have et velfungerende finansielt tilsyn af høj kvalitet. Med den konstruktion og de regler, der ligger til grund for det fælles tilsyn, er der et godt grundlag for, at det nye tilsyn også vil få en høj kvalitet.

ECB vil formentlig lettere kunne tiltrække relevante kompetencer med specialiseret viden inden for visse specialiserede områder, fx komplicerede modeller for markedsrisici og operationelle risici. Til det bemærkes dog, at Finanstilsynet i dag har mulighed for – i den udstrækning kompetencerne ikke allerede er til stede – at indhente ekspertbistand, herunder påbyde institutterne selv at betale for den nødvendige konsulentbistand.

ECB ventes endvidere at kunne drage fordel af et større sammenligningsgrundlag, da ECB vil skulle overvåge flere og større institutter. Der vil også komme "andre øjne" på de danske insti-

⁴⁰ Der henvises bl.a. til artikel i Berlingske den 31. maj 2014: "Kreditbureauer: Bankunionen uden betydning for danske banker" samt til Standard & Poor's "What Are The Potential Rating Implications Of The Proposed Eurozone Banking Union?", maj 2013.

tutter, end hvis tilsynet alene blev varetaget af Finanstilsynet, hvilket kan bidrage til at udfordre en eventuel etableret national konsensus.

Deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil imidlertid indebære øgede tilsynsudgifter, der dækkes af sektoren.

Effektiviteten i ECB's tilsyn vil kunne blive hæmmet af, at der kommer et ekstra lag i beslutningsprocessen. En forventelig følge af at få "andre øjne" på de danske institutter kan således være, at Finanstilsynet skal anvende ressourcer på at besvare forespørgsler fra ECB, der ikke i sig selv bidrager til et bedre tilsyn med institutterne. Desuden kan det ekstra lag have betydning i forbindelse med fratagelse af tilladelse til at drive kreditinstitutvirksomhed, hvor beslutninger vil skulle træffes relativt hurtigt. Procedurerne i ECB må imidlertid forventes tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når det er nødvendigt, som det er tilfældet med andre EU-processer.

Det er dog for tidligt at konkludere entydigt på kvaliteten af det fælles tilsyn og den konkrete tilsynspraksis i ECB. Der er ligeledes ingen indikationer på, at det vil have betydning for danske kreditinstitutters rating, om de er underlagt tilsyn fra ECB eller ej. Det forventes på den baggrund heller ikke, at en dansk beslutning om ikke at deltage i samarbejdet i sig selv vil føre til et markedspres for, at de danske institutters kapitalisering hæves. Dette skal også ses i sammenhæng med, at de danske institutter i dag er blandt de bedst kapitaliserede i EU.

KAPITEL 10: MAKROPRUDENTIELLE VÆRKTØJER

10.1 INDLEDNING

De makroprudentielle værktøjer omfatter foranstaltninger, der skal imødegå opbygning af systemiske risici på det finansielle område, dvs. risici der kan sætte hele eller væsentlige dele af det finansielle system og den økonomiske udvikling under pres. Anvendelsen af de makroprudentielle værktøjer har således bl.a. til hensigt at begrænse afledte konsekvenser på realøkonomien fra risici i det finansielle system.

Det er i CRR/CRD IV fastlagt hvilke værktøjer, de ansvarlige myndigheder kan tage i brug på de områder, der er omfattet af EU-reguleringen. I anvendelsen af værktøjerne skal de ansvarlige myndigheder bl.a. have fokus på det finansielle system som helhed, og de makroprudentielle værktøjer skal således komplementere tilsynet med de enkelte institutter.

10.2 MAKROPRUDENTIELLE VÆRKTØJER

Erhvervs- og vækstministeren og Finanstilsynet har i dag i henhold til lovgivningen beføjelser til at anvende de makroprudentielle værktøjer i CRR/CRD IV i Danmark. En oversigt over værktøjerne fremgår af boks 10.1.

Boks 10.1 – Makroprudentielle værktøjer i CRR/CRD IV

Den kontracykliske kapitalbuffer

Bufferen opbygges i perioder med bl.a. høj udlånsvækst med henblik på at sikre, at kreditinstitutterne bedre kan absorbere tab, når perioder med stress opstår. Bufferen skal som udgangspunkt være mellem 0 og 2,5 pct. af instituttets samlede risikoeksponering, med mulighed for at sætte den højere under visse omstændigheder. Fastsættelsen af den kontracykliske kapitalbuffer skal tage hensyn til den fælles vejledning for alle EU-lande, der er udarbejdet af ESRB. Bufferen fastsættes i Danmark af erhvervs- og vækstministeren.

Den systemiske buffer

Bufferen bruges til at forebygge og begrænse langsigtede ikke-cykliske systemiske eller makroprudentielle risici. Bufferen anvendes i Danmark primært til at fastsætte SIFI-kapitalkrav for at reducere risikoen for, at SIFlerne kommer i problemer. Der er fastsat detaljerede procedurer for fastsættelsen af den systemiske buffer, der afhænger af, hvilke eksponeringer den systemiske buffersats skal finde anvendelse på, og hvor høj en buffersats der fastsættes. Bl.a. kræver fastsættelse af en buffersats over 3 pct. af de samlede risikoeksponeringer godkendelse af Kommissionen. Bufferen fastsættes i Danmark af erhvervs- og vækstministeren.

Midlertidigt højere krav

CRR/CRD IV giver mulighed for at fastsætte midlertidige højere krav end de totalharmoniserede krav i CRR/CRD IV på en række afgrænsede områder, herunder krav om mere/bedre kapital og likviditet, forhøjelse af visse risikovægte, offentliggørelse og grænser for store eksponeringer. Anvendelsen kræver som hovedregel godkendelse af Ministerrådet efter en nærmere fastlagt procedure. Værktøjerne kan i Danmark anvendes af erhvervs- og vækstministeren.

Søjle II-krav

Søjle II-krav omfatter fx skærpede kapital- eller likviditetskrav til at imødegå systemiske risici for et enkelt institut eller en gruppe af institutter. Søjle II-krav dækker over en individuel vurdering af instituttets eller en gruppe af institutters risici og indeholder flere typer af risici, end der indgår i søjle I-krav (minimumskravene). Søjle II-krav fastsættes af Finanstilsynet.

Højere risikovægte

Krav til kreditinstitutternes opgørelse af den samlede risikoeksponering kan skærpes op til et vist niveau for visse eksponeringer, herunder eksponeringer mod ejendomsmarkedet. Højere risikovægte fastsættes af Finanstilsynet.

I december 2011 henstillede Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), at alle medlemslande skulle etablere myndigheder med ansvar for håndtering af systemiske risici, fx i form af et nationalt systemisk risikoråd. I februar 2013 nedsatte erhvervs- og vækstministeren Det Systemiske Risikoråd i Danmark.

Det Systemiske Risikoråd har 10 medlemmer, hvoraf der er to medlemmer fra Nationalbanken, to fra Finanstilsynet, et medlem fra henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Finansministeriet samt tre uafhængige eksperter med viden om finansielle forhold. Formanden for Nationalbankens direktion er formand for Rådet.

De systemiske risikoråd er organiseret på forskellige måder i forskellige EU-lande. I visse landes systemiske risikoråd sidder centralbanken for bordenden, hvorimod det i andre lande er et ministerium – og dermed regeringen – der er formand. I Tyskland er der fx valgt en konstruktion, hvor rådets formand er fra Finansministeriet, men hvor advarsler og anbefalinger alene kan

vedtages med enstemmighed blandt repræsentanterne fra Finansministeriet, centralbanken og tilsynsmyndigheden.⁴¹ Alle parter har således en vetoet.

I Frankrig er det systemiske risikoråd ansvarlig for at aktivere de makroprudentielle værktøjer. Formanden for rådet er økonomi- og finansministeren, men det er alene centralbankdirektøren, der kan stille forslag om aktivering af de makroprudentielle værktøjer. Centralbankdirektøren kan ligeledes altid trække sine forslag tilbage, hvorved han har en implicit vetoet.⁴²

I Storbritannien er der etableret en komité i regi af centralbanken, der skal bidrage til finansiell stabilitet. Komitéen består af 10 medlemmer og ledes af centralbankdirektøren. 5 af komitéens medlemmer er repræsentanter fra centralbanken. De øvrige 5 er eksterne eksperter udpeget af finansministeren, herunder én repræsentant fra Finansministeriet uden stemmeret. Komitéen kan dels give anbefalinger og har derudover ligeledes konkrete beføjelser i forhold til at aktivere den kontracykliske buffer samt fastsætte sektorspecifikke kapitalkrav.⁴³

Sverige har nedsat et risikoråd, der består af repræsentanter fra regeringen, fra tilsynsmyndigheden og fra centralbanken. Rådet er alene et mødeforum og har ingen beslutningskompetence. Det er således alene den svenske tilsynsmyndighed, Finansinspektionen, der fastsætter de makroprudentielle krav i Sverige.⁴⁴

I Danmark er Det Systemiske Risikoråd rådgivende og har til opgave at identificere og overvåge systemiske finansielle risici i Danmark. Det Systemiske Risikoråd kan bl.a. henstille til erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet omkring anvendelse af makroprudentielle værktøjer på det finansielle område, herunder de makroprudentielle værktøjer i CRR/CRD IV. Modtageren af en henstilling fra Det Systemiske Risikoråd skal inden tre måneder fra modtagelsen af henstillingen offentligt redegøre for, hvilke overvejelser, herunder mulige tiltag, henstillingen giver anledning til. Repræsentanter fra Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finanstilsynet har ikke stemmeret i forhold til henstillinger m.v., der retter sig mod regeringen.

Danmark er så vidt vides det eneste land i EU, hvor regeringen er direkte ansvarlig for at fastsætte de makroprudentielle værktøjer. Det bemærkes dog, at risikorådet i Frankrig har økonomi- og finansministeren som formand, hvorfor regeringen også spiller en central rolle i forhold til aktivering af de makroprudentielle værktøjer i Frankrig. Tilsvarende gør sig gældende i Tyskland, hvor Finansministeriet har vetoet i forhold til anbefalinger og henstillinger fra Rådet.

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil erhvervs- og vækstministeren og Finanstilsynet fortsat, inden for rammerne af reguleringen, have ansvar for at anvende de makroprudentielle værktøjer, som de hver især er tillagt i henhold til den danske lovgivning. Erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet skal underrette ECB, hvis de har til hensigt at gøre brug af de makroprudentielle værktøjer. ECB har efterfølgende mulighed for at gøre ind-

⁴¹ Deutsche Bundesbank, "Monthly Report", April 2013, side 45 ff.

⁴² Banque de France, "Macroprudential Policies – implementation and interactions", april 2014, side 90 ff.

⁴³ Bank of England, "Macroprudential policy at the Bank of England", 3. Kvarter 2013

⁴⁴ Den svenske centralbanks, Riksbankens, hjemmeside;

<http://www.riksbank.se/en/Press-and-published/Notices/2014/Minutes-of-the-Financial-Stability-Council/>

sigelse mod den pågældende foranstaltning, og erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet skal behørigt overveje ECB's grunde, inden der træffes endelig beslutning om anvendelsen af det makroprudentielle værktøj.

ECB vil herudover kunne stramme anvendelsen af de makroprudentielle værktøjer inden for rammerne af EU-reguleringen. For deltagende ikke-eurolande vil dette ske via en instruks til de ansvarlige myndigheder i det pågældende land. I Danmark vil denne instruks skulle rettes til erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet, som herefter skal fastsætte kravet over for de danske institutter.

ECB kan ved en instruks fx fastsætte en højere kontracyklisk kapitalbuffer og/eller højere SIFI-kapitalkrav for danske kreditinstitutter, end hvad der er fastsat af erhvervs- og vækstministeren. ECB vil ligeledes kunne instruere de danske myndigheder i at aktivere de makroprudentielle værktøjer, selv om disse ikke er aktiveret af de danske myndigheder. Fx vil ECB kunne instruere erhvervs- og vækstministeren i at fastsætte et SIFI-krav for et dansk institut, der ikke er udpeget som SIFI i Danmark. ECB vil også have mulighed for at udstede instrukser til Finanstilsynet om fx at hæve kreditinstitutters risikovægte på udlån til fast ejendom.

ECB vil dog ikke kunne instruere de nationale myndigheder i at anvende makroprudentielle værktøjer, der ikke fremgår af boks 10.1. ECB vil således heller ikke på det makroprudentielle område kunne instruere de nationale myndigheder i at gennemføre tiltag, som ikke er omfattet af EU-reguleringen. Fx vil ECB ikke kunne instruere erhvervs- og vækstministeren i at ændre på de i realkreditlovgivningen fastsatte lånegrænser.

Når ECB instruerer nationale myndigheder i at anvende de makroprudentielle værktøjer, skal ECB samarbejde tæt med de nationale myndigheder, tage hensyn til nationale forhold, herunder den økonomiske situation og konjunktur, og behørigt overveje eventuelle nationale indsigelser.

ECB skal således også underrette erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet, hvis ECB påtænker at udarbejde en instruks omkring anvendelsen af et makroprudentielt værktøj. Erhvervs- og vækstministeren eller Finanstilsynet har mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen, og ECB skal behørigt overveje denne indsigelse, inden der træffes en endelig beslutning.

Arbejdet med at imødegå systemiske risici understøttes af ESRB, der består af alle EU-lande, og som skal bidrage til at identificere og adressere opbygning af systemiske finansielle risici i EU. ESRB består af de nationale centralbankchefer og repræsentanter fra ECB, Kommissionen, EU-tilsynsmyndighederne (EBA, ESMA og EIOPA) samt formænd fra ESRB's rådgivende udvalg. EU-landenes nationale tilsynsmyndigheder deltager i ESRB som observatører. ESRB har sekretariat i ECB og fungerer endvidere som et forum for koordination og erfaringsudveksling.

Der er væsentlige forskelle men også delvist overlap mellem ESRB's og ECB's makroprudentielle opgaver. Hvor ECB har beslutningskompetence, er ESRB udelukkende rådgivende med mandat til at give henstillinger til såvel de nationale tilsynsmyndigheder som ECB i egenskab af

fælles tilsynsmyndighed. ESRB's mandat dækker endvidere hele den finansielle sektor i hele EU, mens ECB's mandat er afgrænset til bankområdet i de lande, der deltager i det styrkede samarbejde.

10.3 BESLUTNINGSPROCEDURE

ECB's Tilsynsråd kan fremsætte forslag til beslutninger om makroprudentielle foranstaltninger til Styrelsesrådet, og Styrelsesrådet kan tilslutte sig, forkaste eller ændre forslag til beslutninger fra Tilsynsrådet. Derudover kan Styrelsesrådet selv træffe beslutninger uden forslag fra Tilsynsrådet, hvis Styrelsesrådet anmoder Tilsynsrådet om at fremlægge et forslag, og Tilsynsrådet ikke imødekommer denne efterspørgsel. Tilsynsrådet vil i disse situationer træffe afgørelserne med simpelt flertal, jf. boks 3.1.⁴⁵

Herved adskiller ECB's beslutningsprocedure for makroprudentielle tiltag sig fra beslutninger, der vedrører et enkelt institut, jf. kapitel 3. Ved beslutninger, der vedrører det enkelte institut, kan Styrelsesrådet kun tilslutte sig eller forkaste udkast til beslutninger fra Tilsynsrådet, og Styrelsesrådet kan således ikke ændre i udkastet til beslutning eller selv træffe en beslutning. Det giver samlet set Styrelsesrådet større kompetence på det makroprudentielle område end på det øvrige tilsynsområde.

Hvis Styrelsesrådet ønsker at anvende et makroprudentielt værktøj i Danmark, kan Finanstilsynet eller erhvervs- og vækstministeren gøre indsigelse. De danske finansielle myndigheder har således mulighed for at gøre ECB opmærksom på sin uenighed. Hvis tiltaget sker efter forslag fra Tilsynsrådet, skal både Tilsynsrådet og Styrelsesrådet modtage en eventuel indsigelse fra Finanstilsynet eller erhvervs- og vækstministeren.⁴⁶ Styrelsesrådet skal herefter træffe en beslutning om, hvorvidt indsigelsen skal følges, efter forslag udarbejdet af Tilsynsrådet. Vedtages det makroprudentielle tiltag af Styrelsesrådet uden involvering af Tilsynsrådet, har de danske finansielle myndigheder også mulighed for at gøre indsigelser, men i denne situation skal ECB alene behørigt overveje indsigelsen, inden beslutningen træffes.

Hvis Styrelsesrådet selv træffer beslutning om et makroprudentielt tiltag udenom Tilsynsrådet, har deltagende ikke-eurolande derudover ikke samme mulighed for at undlade at følge beslutningen. Det skyldes, at beskyttelsesmekanismerne for deltagende ikke-eurolande kun omfatter beslutninger, hvor Tilsynsrådet har været involveret, jf. figur 5.1 og 5.2. Hvis Danmark ikke ønsker at følge beslutningen, kan Danmark vælge at forlade samarbejdet. Dette vil dog ikke være omkostningsfrit, jf. kapitel 5.

Et ikke-euroland kan tidligst udtræde af samarbejdet tre år efter indtræden. Opstår der en uenighed om en beslutning om de makroprudentielle værktøjer, som Tilsynsrådet ikke har været involveret i, inden tre år fra indtræden, kan Danmark kun undlade at følge beslutningen,

⁴⁵ Tilsynsrådet træffer alene beslutninger med kvalificeret flertal, når det omhandler vedtagelse af forordninger, der nærmere skal præcisere de opgaver, som ECB skal varetage i det fælles tilsyn.

⁴⁶ At både Styrelsesrådet og Tilsynsrådet skal modtage en eventuel indsigelse følger af ECB's afgørelse af 22. januar 2014, artikel 13h stk. 2. ECB's afgørelse af 22. januar 2014: "Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 22. januar 2014 om ændring af afgørelse ECB/2004/2 om vedtagelse af forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank (ECB/2014/1) (2014/179/EU)"

hvis den nationale tilslutningslov ændres, således at de danske myndigheder ikke længere er forpligtiget til at følge instrukser fra ECB. Det må i det tilfælde anses for overvejende sandsynligt, at ECB vælger at afslutte eller suspendere samarbejdet med Danmark.

10.4 VURDERING AF ECB'S MAKROPRUDENTIELLE BEFØJELSER

Hensigten med at tildele ECB makroprudentielle beføjelser er at sikre et konsekvent og effektivt tilsyn med kreditinstitutterne. Herudover er formålet at imødegå moral hazard i form af, at lande, der deltager i det styrkede banksamarbejde, ikke gør nok for at imødegå systemiske risici, da det endelige ansvar for at håndtere landets banker ligger hos ECB. Hvis enkelte lande ikke gør nok for at sikre finansiell stabilitet, kan en sådan adfærd have negative afsmittende effekter på de andre deltagende lande. På den måde skal ECB's makroprudentielle beføjelser også mindske risikoen for, at institutterne kommer i problemer, og der dermed eventuelt skal trækkes på den fælles afviklingsformue.

Konsekvensen af at tildele ECB makroprudentielle værktøjer kan imidlertid også være, at ECB anlægger en anden balance på kortere sigt mellem hensyn til henholdsvis finansiell stabilitet og vækst, end den balance det pågældende deltagende land isoleret set ville foretrække ud fra dets nationale prioriteter. ECB kan således fx fastsætte højere kapitalkrav til et lands SIFler, end landet selv finder passende.

ECB kan endvidere vælge at fastsætte relativt ensartede makroprudentielle krav i alle de deltagende lande, fx for at sikre lige vilkår for alle de omfattede banker, på trods af at det valgte niveau ikke nødvendigvis vil passe til de politiske præferencer eller situationen i den finansielle sektor i hvert enkelt land. De makroprudentielle værktøjer er dog netop til for bl.a. at adressere forhold, der er landespecifikke, og det må således være antagelsen, at ECB vil være trygge ved, at der opereres med forskellige krav i de enkelte lande, afhængigt af deres konjunktursituation, fx gennem forskellige niveauer af kontracykliske kapitalbuffere.

Begge forhold skal endvidere ses i lyset af, at ECB skal samarbejde tæt med de nationale myndigheder og i øvrigt skal følge reglerne om begrundelse m.v. fastsat i EU-reguleringen. ECB skal fx ved fastsættelsen af en systemisk buffer redegøre for den risiko, der adresseres, og Kommissionen skal godkende buffersatsen over et vist niveau. Hvis medlemslandet allerede har adresseret samme risiko med ét værktøj, må det derfor alt andet lige være sværere for ECB at retfærdiggøre endnu et krav. Det kan dog ikke udelukkes, at et krav uanset heraf vil blive fastsat.

Herudover skal det holdes for øje, at selv om det enkelte land mister nogle frihedsgrader i forhold til at anvende de makroprudentielle værktøjer, så vil dette være tilfældet for alle deltagende lande. I lyset af de mulige negative smitteeffekter af en for lempelig indsats over for systemiske finansielle risici i nogle lande kan det samlet set være en fordel for de deltagende lande at lade ECB træffe de endelige beslutninger på det makroprudentielle område. Så længe den danske finansielle sektor er tæt forbundet med særligt Sverige, jf. kapitel 6, vil eventuelle negative smitteeffekter herfra dog stadig kunne ramme den danske finansielle sektor, såfremt disse risici ikke er tilstrækkeligt adresseret af de svenske myndigheder, herunder på baggrund af ESRB-anbefalinger.

Det er endnu uafklaret, i hvilket omfang Styrelsesrådet i praksis vil agere uden om Tilsynsrådet, når de makroprudentielle værktøjer skal bringes i anvendelse. Ligeledes er det op til ECB, i hvor høj grad man vil vælge at anvende sine beføjelser på det makroprudentielle område. Det er sandsynligt, at ECB vil følge op på eventuelle henstillinger om aktivering af makroprudentielle værktøjer fra det Det Systemiske Risikoråd. ECB vil dog ikke kunne følge op på en henstilling fra Det Systemiske Risikoråd, der vedrører andre makroprudentielle initiativer end dem, der er indeholdt i CRR/CRD IV, fx om ændring af lovgivning.

Det kan naturligvis ikke afvises, at indholdet i CRR/CRD IV i fremtiden ændres, så flere makroprudentielle værktøjer indarbejdes i EU-reglerne, hvorved ECB's beføjelser på det makroprudentielle område udvides. Ændringer i CRR/CRD IV vil dog skulle ske efter den sædvanlige lovgivningsprocedure, hvilket kræver kvalificeret flertal i Rådet.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, kan henstillinger fra Det Systemiske Risikoråd, for så vidt angår de specifikke makroprudentielle værktøjer, imidlertid komme til at få en anden karakter, end de har i dag. Eksempelvis vil ECB – såfremt ECB er enig med Det Systemiske Risikoråd – ved anvendelse af deres makroprudentielle værktøjer på nogle områder have mulighed for at effektuere en henstilling fra Det Systemiske Risikoråd, som de danske myndigheder ikke har ønsket at følge.

Såfremt dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde betyder, at Det Systemiske Risikoråds henstillinger reelt får en anden karakter end i dag, bør det overvejes, om der er behov for en ændring af lovgivningen for Det Systemiske Risikoråd. En sådan ændring vil kunne blive relevant, såfremt deltagelse i det styrkede banksamarbejde rokker ved den balance, der er fundet mellem Danmarks Nationalbank, Det Systemiske Risikoråd og regeringen på det makroprudentielle område, herunder særligt det forhold at regeringens repræsentanter (ministerierne og Finanstilsynet) ikke har stemmeret i forhold til henstillinger m.v., der retter sig mod regeringen.

10.5 OPSAMLING

Ud over tilsynet med enkeltinstitutter får ECB muligheden for at stramme anvendelsen af de konkrete makroprudentielle værktøjer, som de nationale myndigheder i medfør af CRR/CRD IV skal have til rådighed.

På det makroprudentielle område har Styrelsesrådet i ECB større kompetence end på det øvrige tilsynsområde. Udgangspunktet er, at Tilsynsrådet træffer beslutning om anvendelse af makroprudentielle værktøjer i Danmark og de andre deltagende lande, mens Styrelsesrådet kan gøre indsigelse i forhold til beslutningen. Styrelsesrådet har dog mulighed for at foretage ændringer i udkast til beslutninger fra Tilsynsrådet samt på egen hånd at tage beslutninger uden om Tilsynsrådet. I alle tilfælde vil ECB dog skulle agere via de danske myndigheder og ikke direkte over for danske kreditinstitutter. Da ikke-eurolandes mulighed for at unklade at lade sig binde af en beslutning fra ECB er bundet op på, at beslutningen behandles i Tilsynsrådet, gælder der ikke den samme "beskyttelse" for så vidt angår beslutninger om iværksættelse af de makroprudentielle instrumenter som for beslutninger, der vedrører et enkelt institut.

Det er op til ECB, i hvor høj grad man vil vælge at anvende disse makroprudentielle beføjelser, og det er uafklaret, i hvilket omfang Styrelsesrådet vil agere uden om Tilsynsrådet, når de makroprudentielle værktøjer skal bringes i anvendelse. Det er sandsynligt, at ECB vil følge op på en henstilling fra det nationale systemiske risikoråd om aktivering af et CRR/CRD IV-værktøj, hvis den nationale myndighed vælger ikke at følge en sådan henstilling. Det drejer sig fx om den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI-kapitalkrav. ECB vil ikke kunne følge op på en henstilling fra den nationale myndighed, der vedrører andre makroprudentielle initiativer, fx ændring af lovgivning. Det må i forbindelse med eventuel dansk deltagelse i samarbejdet overvejes, om det skal føre til en justering af de lovgivningsmæssige rammer for Rådet.

KAPITEL 11: DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME

11.1 INDLEDNING

De danske afviklingsmyndigheder vil fra 2015 være Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, jf. kapitel 4. Det styrkede banksamarbejde indebærer, at der etableres en fælles afviklingsinstans på EU-niveau. Afviklingsinstansen er etableret pr. 1. januar 2015, men er først fuldt operationel fra 1. januar 2016.

Afviklingsinstansen vil stå for krisehåndteringen af de større institutter under ECB-tilsyn samt for alle grænseoverskridende koncerner. De resterende mindre institutter håndteres som udgangspunkt af de nationale afviklingsmyndigheder, jf. kapitel 4. Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, vil det således være afviklingsinstansen, der stiller de konkrete afviklingsforslag i forhold til de større danske institutter. Kommissionen kan inden for 24 timer protestere over for den beslutning, som afviklingsinstansen foreslår, og i visse situationer vil Ministerrådet blive involveret.

I det følgende vurderes de organisatoriske rammer for den fælles afviklingsinstans. Et væsentligt element i denne forbindelse er bl.a. kvaliteten af de fremtidige krisehåndteringsbeslutninger, og hvor hurtigt de konkrete krisehåndteringsbeslutninger kan træffes. Den fælles afviklingsformue behandles i kapitel 12.

11.2 KVALITETEN I KRISEHÅNTERINGSPROCESSEN

Kvaliteten af en krisehåndteringsproces kan være svær at definere og afhænger af mange faktorer. Dog vurderes det, at erfaring og indsigt i lokale forhold er vigtige elementer i denne sammenhæng. Ligeledes kan administrative ressourcer påvirke kvaliteten i krisehåndteringsprocessen. Disse forhold uddybes yderligere i det nedenstående. Af andre forhold af relevans for kvaliteten af en krisehåndteringsproces kan forudsigelighed og uafhængighed af politiske hensyn ligeledes spille en rolle.

Erfaring med krisehåndtering

Danmark har som et af de få lande i EU konkrete erfaringer med, hvordan særligt mindre og mellemstore nødlidende banker håndteres på en ordnet og forudsigelig måde. Denne erfaring understøtter alt andet lige kvaliteten af de danske krisehåndteringsbeslutninger. Der er dog i Danmark ikke erfaring med krisehåndtering af nødlidende SIFler, ligesom der ikke er erfaring med udarbejdelse af afviklingsplaner.

Afviklingsinstansen har endnu ikke opbygget konkret erfaring med krisehåndtering af nødlidende banker. Det må dog formodes, at afviklingsinstansen relativt hurtigt får opbygget erfaring med særligt udarbejdelse af afviklingsplaner for store og komplekse kreditinstitutter, givet at afviklingsinstansen har det overordnede ansvar for mange institutter. Der vil dog formentligt gå længere tid, før afviklingsinstansen opbygger erfaring med den konkrete krisehåndtering af nødlidende institutter. Da afviklingsinstansen skal krisehåndtere institutter over hele Europa, vil

den dog formentligt opbygge mere erfaring med krisehåndtering af store institutter, end en national dansk afviklingsmyndighed.

Da afviklingsinstansen har flere ansatte, end tilfældet vil være i de danske afviklingsmyndigheder, vil det være muligt for ansatte i afviklingsinstansen i højere grad at specialisere sig inden for specifikke områder. Det betyder, at afviklingsinstansen vil kunne trække på forskellige ansatte med forskellige former for ekspertise, hvilket kan højne kvaliteten af de krisehåndteringsbeslutninger, der træffes på europæisk niveau, samt de afviklingsplaner der udarbejdes.

I forlængelse af ovenstående kan afviklingsinstansen potentielt over tid få en større kompetence i forhold til krisehåndtering, end en dansk afviklingsmyndighed vil kunne få. Det gælder særligt krisehåndtering af de større og grænseoverskridende institutter, som Danmark ikke har nogen erfaring med.

Kendskab til lokale forhold

På trods af afviklingsinstansens potentielt øgede erfaring med krisehåndtering, er det ikke givet, at instansen vil have kendskab til særlige lokale forhold og forretningsmodeller. Et vist kendskab til de lokale karakteristika kan være nødvendig for at sikre krisehåndteringsbeslutninger af en tilstrækkelig høj kvalitet.

Afviklingsinstansen må dog forventes at opbygge et vist kendskab også til lokale forhold over tid. Afviklingsinstansen opererer desuden ikke uafhængigt af input fra de nationale afviklingsmyndigheder, som deltager i afviklingsinstansens besluttende organer. Det må derfor antages, at der herigennem vil blive gjort opmærksom på, og i et vist omfang taget hensyn til, lokale forhold.

Det kan dog ikke udelukkes, at der alligevel kan opstå usikkerhed om særlige nationale systemer, som afviklingsinstansen må formodes at have en mindre indsigt i end de nationale myndigheder. I denne sammenhæng er særligt det danske realkreditsystem relevant, da afviklingsinstansen på trods af en øget erfaring formentligt ikke vil have det samme kendskab til forretningsmodellen, som de danske myndigheder har. Afviklingsinstansen forventes dog at få et øget kendskab til lokale forretningsmodeller, herunder den danske realkreditmodel, som led i instansens løbende arbejde med at udarbejde afviklingsplaner, herunder for de fleste danske realkreditinstitutter. Den relevante danske afviklingsmyndighed vil derudover deltage i afviklingsinstansens eksekutivforsamling, når afviklingsmetoden og afviklingsplaner for de større danske institutter skal drøftes. Dansk realkredit behandles yderligere i kapitel 15.

Administrative ressourcer

Et element, der kan påvirke kvaliteten af krisehåndteringsbeslutningerne, er, hvor mange administrative ressourcer, der vil være tilgængelige for henholdsvis de danske myndigheder og afviklingsinstansen. Som nævnt i kapitel 4 antages administrationsomkostningerne til afviklingsopgaver efter en indfasningsperiode at være ca. 3 mio. kr. pr. år til Finanstilsynet, og for Finansiell Stabilitet ca. 15 mio. kr. pr. år.

Selv i en situation, hvor Danmark deltager i samarbejdet, vil der fortsat være mange opgaver for de danske afviklingsmyndigheder, da disse vil skulle udføre de fleste af de beslutninger, der

træffes på europæisk niveau (fx skal de nationale afviklingsmyndigheder udarbejde udkast til afviklingsplaner for de større institutter samt udføre mange af de afviklingshandlinger, som afviklingsinstansen har besluttet). Der er derfor ikke noget, der tyder på, at der vil skulle anvendes markant færre ressourcer på krisehåndtering i henholdsvis Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde. Samtidig vil der skulle tilføres ressourcer til afviklingsinstansen, der i 2014 og 2015 forventes at have administrative udgifter på ca. 190 mio. kr., hvor de større danske institutter i tilfælde af deltagelse forventes at skulle bidrage med ca. 1 mio. kr., hvilket anses for at være et meget begrænset beløb. Niveaulet for de fremtidige administrative udgifter fra 2016 kendes ikke på nuværende tidspunkt, men det bemærkes, at niveaulet fastlægges i plenarforsamlingen, hvor alle nationale afviklingsmyndigheder deltager.

De ekstra ressourcer, der skal anvendes i afviklingsinstansen, antages alt andet lige at kunne bidrage til en forbedret kvalitet, da der kommer andre øjne på krisehåndteringsbeslutningerne og over tid potentielt en større samlet ekspertise inden for krisehåndtering. Det kan dog ikke udelukkes, at deltagelse i samarbejdet også kan indebære, at Finansiell Stabilitet skal anvende ressourcer på at koordinere med afviklingsinstansen, som ikke i sig selv direkte bidrager til bedre krisehåndteringsbeslutninger. Det må dog forventes, at koordinationen tilrettelægges på en måde, hvor de administrative ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt.

Den samlede brug af administrative ressourcer på krisehåndtering vil være lavere, hvis Danmark står uden for samarbejdet. Det bemærkes dog, at såfremt der ønskes flere ressourcer til krisehåndtering i Danmark, kan dette vedtages politisk, uanset om Danmark deltager i samarbejdet eller ej. Det er dog ikke givet, at man ville kunne opnå samme grad af ekspertise i Danmark som i den fælles afviklingsinstans alene ved at øge de administrative ressourcer til Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet.

11.3 EFFEKTIVITETEN I KRISEHÅNTERINGSPROCESSEN

I forbindelse med krisehåndteringsbeslutninger er tiden ofte en kritisk faktor. En hurtig beslutning mindsker således sandsynligheden for, at problemerne i ét konkret institut kan få væsentlige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet og dermed for samfundet som helhed.

Effektivitet vurderes i det følgende ved at se på, hvor hurtigt krisehåndteringsbeslutninger forventes at kunne træffes i henholdsvis en dansk og en europæisk krisehåndteringsproces, og hvordan værdiansættelsen vil fungere inden for og uden for samarbejdet. Værdiansættelsen fremhæves eksplicit, da denne udgør et centralt element i enhver krisehåndteringsbeslutning, som endvidere kan være kompliceret at udarbejde.

Beslutningsprocessen

Hvis Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet vurderer, at alle betingelser for krisehåndtering er opfyldt, skal Finansiell Stabilitet underrette erhvervs- og vækstministeren om, at der igangsættes en krisehåndtering. Ministeren skal, efter indstilling fra Finansiell Stabilitet, træffe beslutningen om valg af krisehåndteringsværktøjer for institutter, der har systemisk betydning, anvendelse af de offentlige stabiliseringsværktøjer og lån til og fra afviklingsformuen.

Baseret på erfaringerne med håndtering af nødlidende banker under den seneste finansielle krise, er det umiddelbart forventningen, at den afsluttende del af processen kan løbe over en weekend. Det betyder, at perioden fra Finansiell Stabilitet foreslår en konkret krisehåndteringsbeslutning, til den givne beslutning føres ud i livet, kan ske på en weekend.

Der kan fremadrettet blive tale om større og mere komplekse afviklings-sager, end tilfældet var under den seneste krise, hvor det ikke var de største danske banker, der blev nødlidende. Dette kan gøre det sværere at håndtere en bank over en weekend. Der vil imidlertid fremover skulle udarbejdes en afviklingsplan for alle institutter, hvorved der på forhånd er mere klarhed over, hvordan det pågældende institut kan håndteres. Det er dog et åbent spørgsmål, om processen kan gennemføres over en weekend i sådanne tilfælde.

I de ekstraordinære situationer hvor Folketinget eventuelt involveres i forbindelse med brug af de offentlige finansielle stabiliseringsinstrumenter, er det tilsvarende usikkert, hvorvidt processen kan færdiggøres i samme tempo. Da anvendelse af de offentlige finansielle stabiliseringsinstrumenter vil kunne ske efter godkendelse fra Folketingets Finansudvalg, og dermed ikke nødvendigvis forudsætter den almindelige lovbehandling i Folketinget, er det dog fortsat forventningen, at processen ikke vil blive forsinket markant, selv i disse ekstraordinære situationer.

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil krisehåndteringsbeslutningerne for de store danske institutter blive truffet af afviklingsinstansen, der, som beskrevet i kapitel 4, træffer beslutning i henholdsvis en eksekutiv- eller plenarforsamling. Der er ikke fastsat nogen eksplisit tidsfrist for, hvor hurtigt beslutningerne skal træffes i hverken eksekutiv- eller plenarforsamlingen.

Det er vurderingen, at Finansiell Stabilitet, såfremt Danmark står uden for det styrkede banksamarbejde, vil være i stand til at handle hurtigere i forhold til at stille et konkret krisehåndteringsforslag, end tilfældet vil være for afviklingsinstansen, hvor mange myndigheder er repræsenteret og skal blive enige. Der kan særligt blive tale om en langsommere proces i afviklingsinstansen i de tilfælde, hvor plenarforsamlingen involveres, da der i denne situation vil være endnu flere aktører, der skal blive enige. Procedurene må dog forventes søgt tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når dette er nødvendigt.

Tidsforbruget i den sidste del af den europæiske proces, dvs. fra der stilles et konkret afviklingsforslag, til beslutningen føres ud i livet, vurderes ikke at være større inden for det styrkede banksamarbejde end i det danske setup. Kommissionens mulighed for at protestere over afviklingsinstansens forslag og efterfølgende eventuel involvering af Ministerrådet vil således næppe forlænge processen væsentligt, idet afviklingsforslaget ifølge reglerne automatisk vil være vedtaget, hvis ikke der protesteres inden for 24 timer. Det er endvidere sandsynligt, at Kommissionen kun meget sjældent vil bruge denne mulighed for at protestere, da muligheden primært er indsat af juridiske hensyn for at begrænse afviklingsinstansens diskretionære beføjelser.

Værdiansættelse

Hovedreglen i BRRD er, at der foretages en endelig værdiansættelse af instituttets aktiver og passiver, før afviklingshandlingen foretages. Er det ikke muligt at foretage en endelig værdiansættelse før afviklingshandlingen, giver BRRD dog også mulighed for at foretage en midlertidig værdiansættelse, som efterfølgende justeres som følge af den endelige værdiansættelse.

I Danmark er muligheden for en første og endelig værdiansættelse også indført i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder. Der er dog samtidig en eksplicit anerkendelse af, at en sådan endelig værdiansættelse ofte kræver mere tid. Ligeledes bemærkes det, at det vurderes vanskeligt at finde uafhængige vurderingspersoner, der kan og vil foretage en sådan endelig værdiansættelse i en periode forud for, at instituttet bliver nødlidende, uden at værdiansættelsen vil indeholde en række forbehold og dermed ikke kan betragtes som endelig.

Det er på baggrund af ovenstående vurderingen, at de eksisterende danske erfaringer med afvikling fra både Bankpakke 3 og 4 vil gøre det mere sandsynligt, at værdiansættelsen kan ske over en weekend. Det vurderes at være tilfældet, da det eksplicit anerkendes i den danske implementering af BRRD, at en endelig værdiansættelse forud for en afviklingssituation er vanskelig, hvorved hovedreglen i Danmark forventes at være en midlertidig værdiansættelse.

Modsat kan der være afviklingsmyndigheder, herunder den fælleseuropæiske, der har en forventning om at kunne foretage den endelige værdiansættelse, før afviklingshandlingen gennemføres. Dette vurderes at kunne medføre en langsommere proces, der endvidere vurderes at kunne indebære flere søgsmål. Sidstnævnte kan være tilfældet, da en endelig værdiansættelse over en weekend formentligt vil være ekstra konservativ for at sikre, at der er nedskrevet tilstrækkeligt på aktiverne.

Det kan dog ikke afvises, at afviklingsinstansen over tid vil nå frem til den samme konklusion som de danske myndigheder og dermed i højere grad anvende en midlertidig værdiansættelse. Det er derfor ikke givet, at værdiansættelsesprocessen i afviklingsinstansen på sigt vil være mere langstrakt end i Danmark.

11.4 KRISEHÅNDTERING I DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME

Der kan være forskel på, dels hvilke institutter der afvikles på henholdsvis nationalt og europæisk niveau, og dels hvordan institutterne i så fald vil blive afviklet.

Opfyldelse af betingelserne for krisehåndtering på nationalt og europæisk niveau

Der er, jf. kapitel 4, tre betingelser, der skal være opfyldt, før et institut kan blive krisehåndteret; 1) instituttet skal være nødlidende, 2) eventuelle private løsninger skal være udtømte, og 3) afvikling skal være i offentlighedens interesse. Institutter, der ikke opfylder disse betingelser, vil blive håndteret via national insolvensbehandling, der i Danmark omfatter konkurs, rekonstruktion eller likvidation.

Insolvensbehandling er bredt defineret i BRRD og kan også omfatte en særlig insolvensprocedure for kreditinstitutter, herunder en Bankpakke 3-lignende model. National insolvensbehand-

ling omfatter endvidere den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter, der er en model inden for konkurslovgivningen.

Forskellen mellem afvikling, jf. BRRD/SRM, eller national insolvensbehandling er bl.a., at behandling i insolvensregimet vil indebære en såkaldt "gone concern"-tilgang, dvs. at instituttet altid afvikles og ophører. Modsat vil afvikling eller krisehåndtering, jf. BRRD/SRM, ikke nødvendigvis betyde, at instituttet ophører, da udgangspunktet er, at instituttet restruktureres og videreføres, fx via "going concern bail-in", dog med ændringer i ejerkreds, ledelse m.v. Endvidere vil der naturligvis være den forskel på håndtering i BRRD/SRM og via insolvensbehandling, at der ved håndtering efter reglerne i forordningen eller direktivet kan trækkes på en afviklingsformue, hvilket kan gøre krisehåndteringsværktøjerne mere anvendelige.

Der er ikke umiddelbart grund til at antage, at den tilgang, som ECB eller afviklingsinstansen vil anlægge inden for det styrkede banksamarbejde, vil være markant anderledes end den danske tilgang. Det gælder især i forhold til betingelserne om, at instituttet skal være nødlidende (betingelse nummer 1), og at der ikke er private løsninger, der kan imødegå dette (betingelse nummer 2).

Det kan ikke afvises, at der vil opstå forskelle på europæisk og nationalt niveau i forhold til betingelse 3 om, at offentlighedens interesse nødvendiggør iværksættelse af krisehåndtering. I Danmark er der valgt en tilgang, hvor ingen institutter på forhånd udelukkes fra at kunne opfylde betingelsen. Det betyder konkret, at alle danske institutter vil kunne krisehåndteres. Det er op til afviklingsinstansen, om der vil blive anlagt samme fortolkning af lovgivningen. Der kan således opstå forskel på, hvornår kriteriet anses for opfyldt på henholdsvis nationalt og europæisk niveau. Det er dog ikke forventningen, hvilket særligt skyldes, at afviklingsinstansen som hovedregel kun vil vurdere betingelsens opfyldelse for de større institutter. Disse institutter forventes som hovedregel at opfylde betingelsen om, at krisehåndtering er i offentlighedens interesse. Praksis er dog endnu ikke udviklet på hverken nationalt eller europæisk niveau.

Brug af krisehåndteringsværktøjer og afviklingsformue

Der er som nævnt ikke umiddelbart grund til at forvente, at der vil være forskel på, hvilke institutter der krisehåndteres på nationalt og europæisk niveau. Ligeledes forventes det, at bail-in vil være hovedinstrumentet både i det danske og det europæiske afviklingssystem.

På trods af denne overordnede forventning kan det imidlertid ikke afvises, at der vil være forskel på, hvilke krisehåndteringsværktøjer afviklingsinstansen vil anvende på konkrete danske institutter, sammenlignet med de værktøjer en dansk myndighed ville have anvendt. Ligeledes kan der opstå forskelle på, i hvilket omfang afviklingsformuen foreslås anvendt.

Der vil næppe for banker være væsentlig forskel på den praksis, som den danske afviklingsmyndighed og afviklingsinstansen vil anlægge. For realkreditinstitutter kan der være forskelle, jf. kapitel 15. Der kan også opstå en forskel for de mellemstore institutter, der i europæisk sammenhæng er mindre eller mellemstore, men som nationalt er defineret som SIFler, eller ligger tæt på SIFI-grænserne. For disse institutter kan der være en forskel i behandlingen på nationalt og europæisk plan, herunder om den fælles formue bringes i anvendelse.

Uden for det styrkede banksamarbejde vil erhvervs- og vækstministeren kunne blokere for brugen af et bestemt krisehåndteringsværktøj til håndtering af et nødlidende dansk SIFI, men vil ikke kunne blokere selve afviklingen af instituttet. Ministeren vil ikke have denne mulighed, hvis Danmark deltager i samarbejdet, ligesom andre landes regeringer heller ikke vil være inddraget i krisehåndteringsbeslutninger for deres nationale institutter. Dog kan Ministerrådet, og dermed det nationale politiske niveau, blive involveret i vurderingen af, hvorvidt afvikling er i tråd med offentlighedens interesse og ved store ændringsforslag i forhold til brug af formuen. Ministerrådet involveres dog udelukkende, såfremt Kommissionen gør indsigelse mod afviklingsinstansens forslag.

Da Finansiell Stabilitet vil deltage i afviklingsinstansens eksekutivforsamling, når afviklingsmetoden for de større danske institutter skal drøftes, vil der endvidere være mulighed for at gøre de danske synspunkter gældende. Kan der ikke opnås enighed om afviklingsformen, vil det dog være op til de 5 faste medlemmer af afviklingsinstansen at beslutte, om og i så fald hvordan de danske institutter vil skulle afvikles.

Der er endnu ikke nogen udviklet praksis på europæisk niveau, hvorfor forholdet ikke kan vurderes endeligt. Det skal dog hertil bemærkes, at der heller ikke er nogen praksis for, hvordan et dansk SIFI krisehåndteres, da der som tidligere nævnt endnu ikke er erfaring hermed.

11.5 GRÆNSEOVERSKRIDENDE KONCERNER

Hjemlandets afviklingsmyndighed er i medfør af BRRD ansvarlig for at oprette et afviklingskollegium for hver grænseoverskridende koncern, jf. kapitel 4. Det betyder, at de danske afviklingsmyndigheder skal oprette et afviklingskollegium for Danske Bank-koncernen, og at den svenske afviklingsmyndighed skal oprette et afviklingskollegium for Nordea-koncernen. Der er aktuelt ingen erfaringer med, hvorledes sådanne afviklingskollegier vil fungere i praksis.

Hvis Danmark ikke deltager i samarbejdet, vil det være den danske afviklingsmyndighed, Finansiell Stabilitet eller Finanstilsynet, der skal sidde for bordenden i afviklingskollegiet for Danske Bank-koncernen. Hvis Danmark deltager i samarbejdet, vil afviklingsinstansen sidde for bordenden i Danske Banks afviklingskollegium.

At det vil være henholdsvis Finansiell Stabilitet/Finanstilsynet eller afviklingsinstansen, der deltager i kollegierne, kan spille en rolle for den danske interessevaretagelse i afviklingskollegierne. "Danske interesser" skal i denne sammenhæng forstås som de særlige hensyn, som Finansiell Stabilitet/Finanstilsynet måtte have i forhold til konkrete krisehåndteringsbeslutninger, og som ikke nødvendigvis deles af de øvrige nationale afviklingsmyndigheder. Såfremt Danmark deltager i samarbejdet, vil disse interesser primært skulle varetages over for de øvrige afviklingsmyndigheder repræsenteret i afviklingsinstansens interne beslutningsproces, og ikke først i kollegiet. Vælger Danmark modsat at stå uden for samarbejdet, vil disse interesser skulle varetages over for de øvrige afviklingsmyndigheder repræsenteret i afviklingskollegiet, herunder den fælles afviklingsinstans, når denne deltager i afviklingskollegiet.

Betydningen af dansk deltagelse for den danske interessevaretagelse kan ikke vurderes endeligt på forhånd, da det afhænger af de konkrete interesser og af Finansiell Stabili-

tets/Finanstilsynets mulighed for at få dem varetaget i henholdsvis afviklingskollegiet og afviklingsinstansen. Hvis Finansiell Stabilitets/Finanstilsynets interesser og hensyn generelt viser sig at blive varetaget i drøftelsen i afviklingsinstansen, vil de danske interesser kunne stå stærkere i afviklingskollegierne, da Finansiell Stabilitets/Finanstilsynets interesse i denne situation vil blive varetaget af afviklingsinstansen, som vurderes at blive en stærk aktør i kollegierne. Hvis Finansiell Stabilitet/Finanstilsynet omvendt ikke er enig i de afgørelser, som afviklingsinstansen kommer frem til, vil danske interesser i denne situation ikke kunne varetages i kollegiet.

Det skal endelig fremhæves, at deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan give en administrativ lettelse for grænseoverskridende koncerner, da disse vil skulle kommunikere med færre afviklingsmyndigheder. Denne effekt vurderes dog at være begrænset, da danske grænseoverskridende institutter primært har aktiviteter i lande – særligt Sverige og Storbritannien – der ikke aktuelt har planer om at deltage i det styrkede banksamarbejde.

11.6 OPSAMLING

Med etableringen af den fælles afviklingsmekanisme, der er fuldt operationel fra 2016, flyttes ansvaret for at krisehåndtere de største institutter fra nationalt niveau til EU-niveau. Det vil forventeligt indebære, at der træffes mere ensartede og konsekvente krisehåndteringsbeslutninger på europæisk niveau, og at bail-in bliver det centrale værktøj, også ved håndtering af større institutter. Det er et af formålene med etableringen af den fælles afviklingsmekanisme.

Danmark har, som det første land i EU, benyttet bail-in i forbindelse med afvikling af mindre og mellemstore kreditinstitutter under finanskrisen men har ikke erfaringer med håndtering af nødlidende SIFler.

Der vil næppe for banker være væsentlig forskel på den praksis, som den danske afviklingsmyndighed og afviklingsinstansen vil anlægge. For realkreditinstitutter kan der være forskelle, jf. kapitel 15. Der kan også opstå en forskel for institutter, der i europæisk sammenhæng er mindre eller mellemstore, men som nationalt er defineret som SIFler, eller ligger tæt på SIF-grænserne. For disse institutter kan der være en forskel i behandlingen på nationalt og europæisk plan, herunder om den fælles formue bringes i anvendelse.

Afviklingsinstansen må formodes at opbygge større ekspertise og mere erfaring med afviklingsbeslutninger og udarbejdelse af afviklingsplaner end den danske afviklingsmyndighed, eftersom afviklingsinstansen vil skulle håndtere langt flere institutter. Herudover vil der også her komme "andre øjne" på krisehåndteringsbeslutningerne, da både den nationale afviklingsmyndighed og afviklingsinstansen deltager i afviklingen. Disse forhold vil kunne bidrage til en høj kvalitet i de afviklingsbeslutninger, der træffes på europæisk niveau.

Beslutningsprocessen internt i afviklingsinstansen vil kunne indebære, at der ikke kan handles lige så hurtigt på europæisk plan, som man vil kunne nationalt. For afviklingsbeslutninger kan tiden være en kritisk faktor, da det kan reducere usikkerhed og gener for instituttets kunder m.v., såfremt et institut afvikles over en weekend, så instituttets kunder atter har adgang til deres konti m.v. mandag morgen. Procedurerne må dog også her forventes søgt tilrettelagt, så der i praksis kan træffes tilstrækkeligt hurtige beslutninger, når det er nødvendigt.

KAPITEL 12: AFVIKLINGSFORMUER M.V.

12.1 INDLEDNING

Både inden for og uden for det styrkede samarbejde skal der etableres sektorfinansierede afviklingsformuer, der under visse omstændigheder vil kunne anvendes i forbindelse med krisehåndtering af et nødlidende institut. Deltagelse i samarbejdet betyder således, at kreditinstitutter i de deltagende lande betaler til én fælles afviklingsformue frem for separate nationale formuer. Deltagelse i det styrkede banksamarbejde medfører dermed en form for risikodeling blandt de omfattede kreditinstitutter via den fælles formue.

Hvor attraktivt det vil være at deltage i en sådan risikodeling afhænger af flere forhold. I denne sammenhæng er det bl.a. relevant, hvor store tab den fælles formue kan dække, og hvor sandsynligt det er, at der bliver behov for at trække på formuen. Ligeledes vurderes værdien af at være dækket i det tilfælde, man måtte få behov herfor, at være relevant, hvilket også er tilfældet for den pris, der skal betales for at være omfattet. Der ses nærmere herpå i det følgende.

12.2 ANVENDELSE AF AFVIKLINGSFORMUEN

Hovedprincippet i EU-reglerne for håndteringen af nødlidende kreditinstitutter er, at tab og eventuel rekapitalisering som udgangspunkt dækkes ved først nedskrivning af aktionærer og dernæst nedskrivning og/eller konvertering af kreditorer, såkaldt bail-in. Det gælder både inden for og uden for det styrkede banksamarbejde.

I særlige tilfælde kan der være behov for at trække på en afviklingsformue. Det kan fx være tilfældet, hvis et SIFI bliver nødlidende, og såfremt den obligatoriske bail-in på minimum 8 pct. af passiverne ikke er tilstrækkelig til at rekapitalisere instituttet, og afviklingsmyndigheden vurderer, at yderligere bail-in ikke er hensigtsmæssig.

Hvis Danmark står uden for det styrkede banksamarbejde, vil Finansiell Stabilitet kunne anvende en dansk afviklingsformue på nødlidende danske institutter. Den danske afviklingsformue forventes at udgøre i størrelsesordenen 8-9 mia. kr., når den er opbygget efter 10 år, jf. kapitel 4.

Inden for det styrkede banksamarbejde bliver de nationale formuer i de deltagende lande gradvist fusioneret ind i en fælles formue frem mod 2024. Den fælles formue skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i alle de deltagende landes kreditinstitutter. Afviklingsinstansen vil kunne anvende den fælles afviklingsformue på nødlidende institutter i de deltagende lande. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil den fælles formue udgøre 421 mia. kr., når formuen er fuldt opbygget efter 8 år.

Alle former for brug af afviklingsformuerne vil være underlagt EU's statsstøtteregele, der som det klare udgangspunkt kræver byrdefordeling ved, at aktionærer og den ansvarlige kapital skal tage tab, før der vil kunne anvendes midler fra afviklingsformuen.

Det skal bemærkes, at der i BRRD ikke er en rangordning af afviklingsinstrumenterne. Man kan derfor ikke på forhånd fastslå, hvilket krisehåndteringsværktøj den danske eller den europæiske afviklingsmyndighed vil ønske at anvende på et nødlidende institut. Når afviklingsmyndighederne skal anvende krisehåndteringsværktøjerne, skal de dog tage hensyn til afviklingsformålene og anvende de værktøjer og beføjelser, der er bedst egnede til at nå disse mål. Afviklingsformålene er lige vigtige, hvorfor afviklingsmyndighederne skal afveje de enkelte formål op mod hinanden efter omstændighederne i hvert enkelt tilfælde.

Afviklingsmålene omfatter bl.a. 1) at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, og 2) at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte. Ekstraordinær finansiel støtte er defineret som statsstøtte, hvorfor det også omfatter brug af afviklingsformuen, selvom den er finansieret af sektoren. Hvilket krisehåndteringsværktøj afviklingsmyndigheden – den danske eller den europæiske – i sidste ende vil anvende er derfor ikke givet, da det afhænger af den konkrete situation. Det forventes dog, at afviklingsmyndigheden vil forsøge at minimere brugen af afviklingsformuen og derfor vil afvikle institutterne, inklusive SIFlerne, via bail-in frem for brug af eksempelvis et broinstitut, der kapitaliseres med indskud fra afviklingsformuen.

Det kommende krav til institutterne om at have et vist niveau af nedskrivningsegne passiver (NEP-krav) vurderes ligeledes at understøtte, at bail-in kan gennemføres, også for SIFler, uden at påføre den finansielle stabilitet stor skade. Dette vurderes at være tilfældet, da NEP-kravet forventes at medføre en bevidsthed i markederne om, at gælden kan blive nedskrevet.

12.3 TABSABSORBERING OG REKAPITALISERING

Indledende betragtninger

Der er lavet en række beregninger med henblik på at give et indikativt billede af det mulige træk på henholdsvis den nationale og den fælles afviklingsformue ved forskellige tabsniveauer for en gruppe af kreditinstitutter. Beregningerne er dels lavet alene for de danske institutter og dels for de større institutter, der er omfattet af det styrkede banksamarbejde, inklusive de danske for det tilfælde, at Danmark deltager.

I de beregninger, der kun ser på danske institutter, fokuseres der udelukkende på de danske SIFI-banker, da det er disse institutter, det forventeligt vil være mest relevante at rekapitalisere givet deres systemiske karakter, såfremt bail-in ikke er tilstrækkeligt eller hensigtsmæssigt til at afvikle instituttet.

Danske realkreditinstitutter, som næsten alle er SIFler, er ikke med i beregningerne i forhold til tabsabsorbering og rekapitalisering fra afviklingsformuen, da afviklingsformuen ikke vil kunne anvendes til at absorbere tab og rekapitalisere et nødlidende realkreditinstitut, jf. kapitel 4. Beregningerne for de danske institutter omfatter derfor kun banker. Realkreditinstitutter kan dog afvikles via et broinstitut, jf. afsnit 12.4.

I bilag 6 ses de samlede risikoeksponeringer, forholdet mellem balance og risikoeksponeringerne, kapitalgrundlag samt solvensprocenten for de danske SIFI-banker, samt de 10 største institutter i euroområdet, som ECB fører tilsyn med.

De nærmere detaljer for beregningerne fremgår af boks 12.1. Ligeledes beskrives beregningsmetoden i bilag 7, og bilag 8 indeholder to konkrete regneeksempler.

Boks 12.1 Beskrivelse af beregningerne og forbehold herfor

Med henblik på at vurdere afviklingsformuernes kapacitet til at rekapitalisere nødlidende institutter, foretages der beregninger, hvor institutterne udsættes for forskellige tabsscenarier.

I beregningerne fokuseres der alene på systemiske institutter. I dette lys er det i beregningerne lagt til grund, at instituttet også skal rekapitaliseres, så det atter bliver levedygtigt. Konkret antages, at SIFI-bankerne skal rekapitaliseres til en solvensprocent på 14. Dette tal afspejler en sammensætning af de forskellige kapitalkrav, jf. tabel 12.1.

Tabel 12.1: Rekapitaliseringsniveau

	Gennemsnit for danske SIFI-banker
Kapitalgrundlagskrav (søjle I)	8,0 pct.
Krav til det tilstrækkelige kapitalgrundlag (søjle II)	2,0 pct.
Kapitalbevaringsbuffer	2,5 pct.
SIFI-krav	1,5 pct.
I alt	14,0 pct.

Anm.: Pct. af de samlede risikoeksponeringer.

Da institutterne vil have behov for en "buffer" i forhold til de lovfastsatte kapitalgrundlagskrav bl.a. af hensyn til ratingbureauerne, er en rekapitalisering til 14 pct. formentlig i underkanten af det reelle behov. Såfremt der vil være behov for at rekapitalisere institutterne til en højere solvensprocent, vil den mulige brug af afviklingsformuen kunne blive højere, end det er vist i de udførte beregninger.

Beregningerne tager udgangspunkt i institutternes regnskab ultimo 2013. Det betyder, at beregningerne er sket på baggrund af data, der stammer fra før den gennemførte aktivgennemgang og stress-test i EU-landene, jf. kapitel 7. Således medregnes den kapitalrejsning, der er sket i mange europæiske banker i løbet af 2014, og som vil ske i forlængelse af stresstesten, ikke.

Med kapitalkravforordningen CRR vil kapitalkravene til institutter i EU blive skærpet frem mod 2019, hvortil kommer, at mange lande indfører yderligere kapitalkrav til deres nationale SIFler. Det må formodes at øge institutternes faktiske kapitalisering i de kommende år.

Derudover tager beregningerne ikke hensyn til, at der, jf. BRRD, vil blive stillet et NEP-krav. Dette krav vil kunne opfyldes med både gælds- og kapitalinstrumenter. I det omfang institutterne vælger at opfylde kravet ved udstedelse af nye kapitalinstrumenter, vil det også styrke institutternes kapitalisering.

Disse forhold indebærer, at der skal større tab til, før afviklingsformuen kan blive brugt, end de udførte beregninger indikerer.

Givet disse begrænsninger tjener beregningerne først og fremmest til at give et indtryk af hvor store tab, der skal til, før det overhovedet kan komme på tale at benytte afviklingsformuen. Endvidere kan

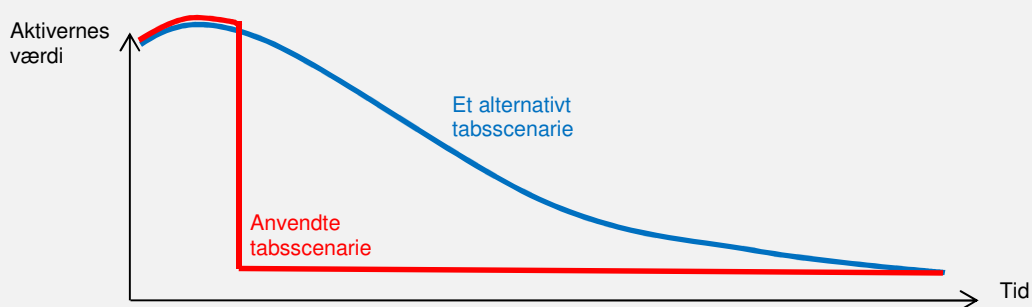
beregningerne give en indikation af, hvilke muligheder henholdsvis en særskilt dansk formue og den fælleseuropæiske formue vil have for at absorbere tab og rekapitalisere nødlidende institutter.

Et forbehold i beregningerne er desuden, at det altid vil være afviklingsmyndigheden, der beslutter, i hvilket omfang formuen skal bidrage til en afvikling. Afviklingsmyndigheden kan således altid vælge at bruge formuen i et mindre omfang, end nedenstående beregninger illustrerer.

Konkret er det beregnet, hvad det maksimale træk på afviklingsformuen vil være ved forskellige tabsniveauer. Det er erfaringen, at institutter oplever en gradvis forringelse af deres økonomiske situation, hvorved tabene fordeler sig over flere år. I en sådan gradvist forværret situation vil det derfor også være muligt at implementere diverse genopretningstiltag m.v.

I nedenstående beregning antages det, at SIFI-bankerne udsættes for ét tab på ét givent tidspunkt. I mange tilfælde vil tabene komme mere gradvist i takt med en forværret økonomisk situation, jf. figur 12.1.

Figur 12.1: Illustration af mulige tabsscenerier



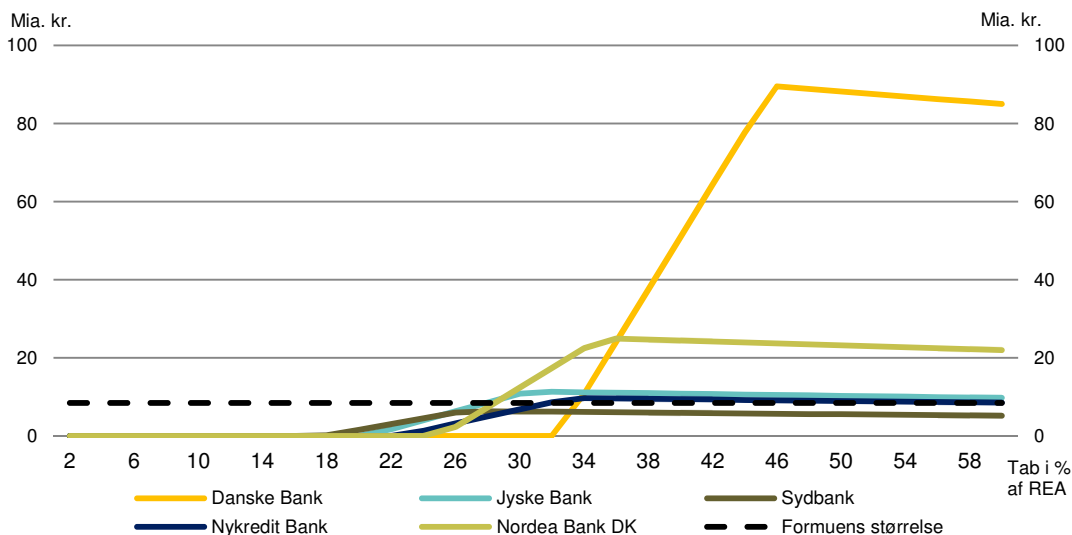
Det er en svaghed i beregningerne, at der ses på sådanne enkeltstående store tab frem for et forløb med mere gradvise tab, som må anses for mere sandsynligt. Det betyder bl.a., at eventuelle genopretningstiltag og frasalgsmuligheder for instituttet ikke medregnes. Det er imidlertid meget vanskeligt at lave scenarieberegninger for en periode med gradvise tab, da dette dels vil forudsætte meget udspecificerede antagelser om, hvordan genopretningen for instituttet vil foregå. Endvidere vil sådanne beregninger forudsætte væsentligt længere dataserier, end der er anvendt i beregningerne.

Danmark står uden for det styrkede banksamarbejde

Figur 12.2 viser sammenhængen mellem tab (udtrykt i pct. af de danske SIFI-bankers samlede risikoeksponeringer) og det maksimale træk på afviklingsformuen. Det illustreres således i figuren, hvor mange midler fra formuen Finansiell Stabilitet maksimalt vil kunne anvende på de enkelte danske SIFI-banker, såfremt de måtte opleve forskellige tab.

Figuren viser, at Finansiell Stabilitet ikke vil kunne anvende afviklingsformuen i forbindelse med afvikling af nogen af de danske SIFI-banker ved tab svarende til mindre end 18 pct. af de samlede risikoeksponeringer. Det skyldes, at tabene i disse situationer vil blive absorberet af kapitalen og ved nedskrivning og konvertering af seniorgæld. Kravet om nedskrivning af 8 pct. af passiverne, før der kan ske rekapitalisering fra formuen, vil dermed indebære, at tabet er fuldt absorberet, og instituttet er rekapitaliseret til en solvensprocent på 14, før formuen overhovedet kan benyttes. Der skal således være tale om meget betydelige tab, før formuen kan anvendes.

Figur 12.2: Sammenhæng mellem tab i pct. af de samlede risikoeksponeringer (REA) og træk på afviklingsformuen for de danske SIFI-banker, mia. kr.



Anm.: Alle træk på formuen er beregnet inden for 5 pct.-grænsen, dvs. at bidrag fra formuen, der overstiger 5 pct. af instituttets balance på afviklingstidspunktet, ikke medregnes. Se fx bilag 8 for uddybning af 5 pct.-grænsen. Brugen af formuen aftager gradvist ved høje tab. Det skyldes, at 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således mindre, jo højere tabene er (da egenkapitalen reduceres og potentielt bliver negativ), hvorfor for 5 pct. heraf bliver et gradvist aftagende beløb. Data for Danske Bank og Nordea Bank Danmark er baseret på instituttal. Tallene er efterfølgende korrigeret for egenkapitalbindingen i dattervirksomheder, hvilket svarer til, at der tages afsæt i kapitalprocenterne efter en konsolideret (koncern) kapitalopgørelse. Justeringen er foretaget for at korrigere for de store finansielle dattervirksomheder i Danske Bank-koncernen og Nordea Bank Danmark-koncernen, der medfører, at der er relativt stor forskel på kapitalprocenterne på henholdsvis institut- og koncernniveau. Kilde: Data er hentet fra institutternes årsrapporter fra ultimo 2013.

Det ses samtidig af figuren, at oplever de danske SIFI-banker sådanne større tab, vil Finansiell Stabilitet kunne anvende den danske afviklingsformue til rekapitalisering. Sydbank vil således kunne blive rekapitaliseret fra den danske afviklingsformue ved tab over 18 pct. af de samlede risikoeksponeringer ultimo 2013, Jyske Bank ved tab over 20 pct. og Nykredit ved tab over 22 pct. Nordea Bank Danmark vil kunne blive rekapitaliseret fra den danske afviklingsformue ved tab over 24 pct. af de samlede risikoeksponeringer, og Danske Bank ved tab der udgør mere end 32 pct. af de samlede risikoeksponeringer.

Det forventes imidlertid at være meget lidt sandsynligt, at der vil opstå tab i de danske SIFler, der er på niveau med de tab, som historisk er set i fx Amagerbanken⁴⁷, Fjordbank Mors⁴⁸ og Eik Bank.⁴⁹ Det skyldes bl.a. det styrkede tilsyn med de danske SIFler, og at udlånsporteføljen i SIFler typisk er væsentligt mere diversificeret end mindre institutters. Derudover er tabshisto-

⁴⁷ Tabene i Amagerbanken svarer til 22,5 pct. af de samlede risikoeksponeringer (eksklusive tab af aktiekapital og anden ansvarlig kapital). I rapportens beregninger medregnes tab på kapitalen, og tabene for Amagerbanken kan derfor ikke sammenlignes direkte med beregningerne i denne rapport.

⁴⁸ Tabene i Fjordbank Mors svarer til 28 pct. af de samlede risikoeksponeringer (eksklusive tab af aktiekapital og anden ansvarlig kapital). I rapportens beregninger medregnes tab på kapitalen, og tabene for Fjordbank Mors kan derfor ikke sammenlignes direkte med beregningerne i denne rapport.

⁴⁹ Tabene i Eik Bank svarer til 40 pct. af de samlede risikoeksponeringer (inklusive tab af aktiekapital og anden ansvarlig kapital). Dette tab er umiddelbart sammenligneligt med beregningerne i rapporten.

rikken, og variationen heri, betydeligt mindre for SIFI-institutter end for mindre institutter, hvilket ligeledes antages at mindske de tab, der vil kunne opstå i disse institutter.

Det ses endvidere, at Finansiell Stabilitet i forhold til krisehåndtering af alle danske SIFI-banker – med undtagelse af Sydbank – vil kunne tømme den danske afviklingsformue, men at dette kun vil være tilfældet ved meget store tab. Jyske Bank skal fx tabe et beløb svarende til omkring 28 pct. af instituttets samlede risikoeksponeringer og Danske Bank et beløb svarende til omkring 34 pct. af de samlede risikoeksponeringer, før Finansiell Stabilitets brug af formuen alene på et enkelt institut vil medføre, at formuen tømmes.

Store tab i én dansk SIFI-bank vil dog ofte vil blive ledsaget af store tab i andre danske SIFI-banker, hvorfor et alvorligt bankkrak i Danmark meget vel kan vise sig ikke at være en isoleret begivenhed.

Såfremt den danske formue bliver tømt, kan der være behov for, at formuen optager lån på markedet eller låner af den danske stat, hvis ikke midlerne kan opkræves via ex post-bidrag fra institutterne. Alternativt skal den resterende finansiering findes via yderligere bail-in, hvis dette er muligt.

Et lån til afviklingsformuen vil formentligt være overkommeligt for den danske stat, såfremt de danske offentlige finanser er sunde. Hertil kan nævnes, at statens kapitalindskud under Bankpakke 2 (Kreditpakken) udgjorde ca. 46 mia. kr., mens der blev ydet individuelle garantier for gældsudstedelser op til en ramme på i alt 194 mia. kr.

Det kan dog ikke udelukkes, at de offentlige finanser vil være mindre solide i en fremtidig krisesituation end i 2008-2009. Hvis et SIFI-institut kommer ud for meget store tab, vil det sandsynligvis have sammenhæng med, at makroøkonomien er svag. Det kan - afhængig af landets gælds niveau - påvirke muligheden for at yde lån til afviklingsformuen.

Gennemførelse af bail-in i større omfang i et dansk SIFI vil kunne have negative effekter på økonomien. Sådanne negative effekter kan opstå både som følge af den direkte effekt i form af tab for bankens aktionærer og kreditorer og den indirekte effekt i form af svækket tillid til det danske finansielle system og dansk økonomi. I givet fald kan det næppe undgås, at det smitter af på forbrug, investeringer og beskæftigelse. Hvis bail-in begrænses til 8 pct., kan der til gengæld – i tilfælde af meget betydelige tab – være behov for et stort statsligt lån til afviklingsformuen, der kan udgøre en betydelig belastning for de offentlige finanser.

Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, bliver den danske afviklingsformue fusioneret med den fælles afviklingsformue, og nødlidende danske banker skal krisehåndteres af afviklingsinstansen.

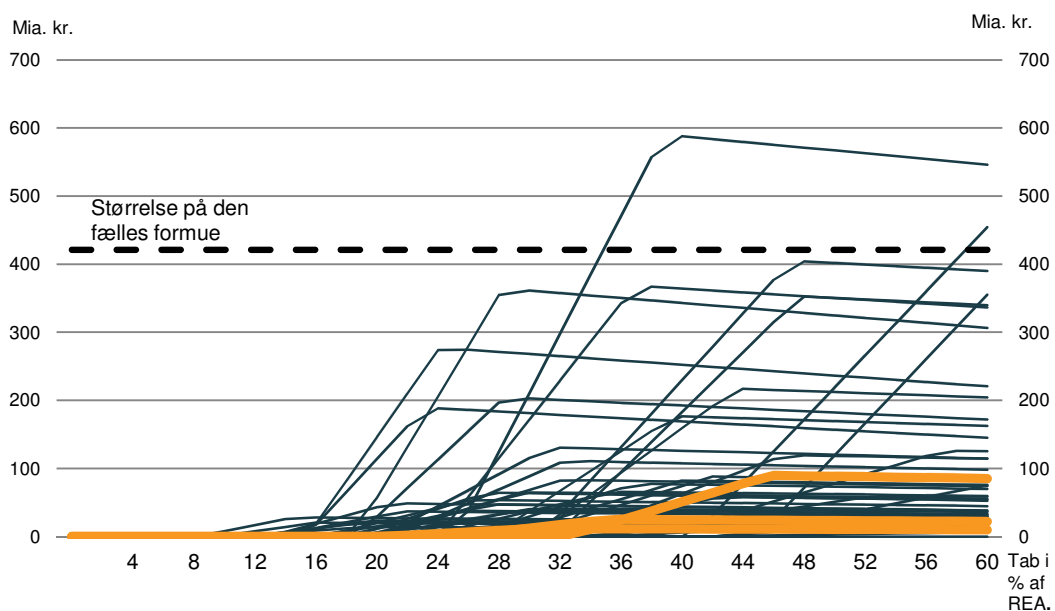
For at illustrere rækkevidden af den fælles formue er der blevet simuleret forskellige tabsscenarioer for de 54 største bankkoncerner i euroområdet og Danmark, som vil være omfattet af ECB's tilsyn med de større institutter, og som vil skulle afvikles af afviklingsinstansen, jf. den nærmere beskrivelse i kapitel 3 og 4. De 54 institutters samlede balance udgør i alt omkring 80

pct. af den samlede balance for de institutter, der er omfattet af ECB's tilsyn med de større institutter.⁵⁰

Blandt de 54 koncerner er der medtaget tre danske institutter: Danske Bank, Nordea Bank Danmark og Jyske Bank.⁵¹ Som tilfældet var ovenfor, er realkreditinstitutter ekskluderet fra disse beregninger, hvorfor der alene ses på danske SIFI-banker.

Resultaterne af beregningerne ses i figur 12.3, hvor de danske institutter er markeret med orange. Beregningerne er udført efter samme metode, som er anvendt for de danske institutter, jf. bilag 7 og 8, og hver streg i figuren illustrerer et enkelt institut.

Figur 12.3: Sammenhæng mellem tab i pct. af de samlede risikoeksponeringer (REA) og træk på afviklingsformuen for de 54 største deltagende institutter, mia. kr.



Anm. Alle træk på formuen er beregnet inden for 5 pct.-grænsen, dvs. at bidrag fra formuen, der overstiger 5 pct. af instituttets balance på afviklingstidspunktet, ikke medregnes. Se fx bilag 8 for uddybning af 5 pct.-grænsen. Det bemærkes, at brugen af formuen aftager gradvist ved høje tab. Det skyldes, at 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således mindre, jo højere tabene er (da egenkapitalen reduceres og potentielt bliver negativ), hvorfor 5 pct. heraf bliver et gradvist aftagende beløb. De danske institutter er markeret med orange. Data for Danske Bank og Nordea Bank Danmark er baseret på instituttal. Tallene er efterfølgende korrigeret for egenkapitalbindingen i dattervirksomheder, hvilket svarer til, at der tages afsæt i kapitalprocenterne efter en konsolideret (koncern) kapitalopgørelse. Justeringen er foretaget for at korrigere for de store finansielle dattervirksomheder i Danske Bank-koncernen og Nordea Bank Danmark-koncernen, der medfører, at der er relativt stor forskel kapitalprocenterne på henholdsvis institut- og koncernniveau
Kilde: Bloomberg. Data fra ultimo 2013.

Det ses af figuren, at afviklingsinstansen – forudsat at koncernernes balance ultimo 2013 kan lægges til grund – vil kunne anvende afviklingsformuen i forbindelse med rekapitalisering af nogle få af de deltagende institutter, når tabene overstiger omkring 8 pct. af de samlede risikoeksponeringer. Afviklingsinstansen vil dog for langt størstedelen af de deltagende institutter

⁵⁰ ECB har ikke offentliggjort et samlet beløb for de 128 bankers balance. Den anvendte total er derfor et estimat baseret på Bloomberg data for 2013.

⁵¹ Herudover er det forventningen, at Nykredit vil blive omfattet af ECB's tilsyn med de større institutter.

først kunne anvende formuen, hvis tabene bliver betydeligt større, for mange institutter omkring 16-18 pct. af de samlede risikoeksponeringer.

Figuren illustrerer samtidig, at for de fleste institutter vil det være muligt for afviklingsinstansen at tilføre 5 pct. af passiverne, uden at den fælles formue tømmes. Formuen vil generelt kunne absorbere store tab i flere SIFler i de deltagende lande samtidig. Der er dog enkelte store SIFler i de deltagende lande, der i dag har en størrelse og en aktuel kapitalisering, som muliggør, at afviklingsinstansen kan benytte hele formuen på tabsabsorbering og rekapitalisering af disse institutter, hvis de måtte blive alvorligt nødlidende.

Store tab i ét institut vil dog ofte blive ledsaget af store tab i andre institutter, hvorfor meget alvorlige bankkrak næppe vil være isolerede begivenheder. Der vil derfor være en risiko for, at formuen skal rekapitalisere flere institutter over en kortere periode. I denne situation er det mere sandsynligt, at den fælles formue tømmes.

Såfremt den fælles formue tømmes, og der ikke kan rejses de nødvendige midler fra institutterne via ex post-bidrag, kan der være behov for statslige lån til den fælles afviklingsformue. Store statslige lån kan udgøre en betydelig belastning for de offentlige finanser i de deltagende lande, der yder lånene. Der vil dog i overgangsperioden og efterfølgende være fælles brofinansieringsmekanismer samt en fælles permanent backstop til rådighed for lande, der ikke er i stand til at yde sådanne statslige lån.

Det bemærkes, at plenarforsamlingen (og dermed alle de nationale afviklingsmyndigheder) vil blive involveret i konkrete krisehåndteringsbeslutninger, såfremt eksekutivforsamlingen foreslår et træk på den fælles afviklingsformue på over 5 mia. euro (ca. 37 mia. kr.), og et medlem af plenarforsamlingen ønsker det.⁵² Plenarforsamlingen træffer i disse situationer beslutninger med simpelt flertal, som mindst skal repræsentere 30 pct. af de indbetalte bidrag til formuen.

Det må antages, at de nationale afviklingsmyndigheder i plenarforsamlingen hver især vil have en interesse i at minimere brugen af afviklingsformuen. Dette antages at være tilfældet ud fra en forventning om, at de nationale afviklingsmyndigheder vil ønske at sikre, at formuen ikke tømmes ved krisehåndteringen af ét enkelt eller få meget store institutter. Denne beslutningsprocedure kan derfor indebære en brug af formuen, der er lavere end de niveauer, der fremgår af figur 12.3.

Krisehåndtering af de danske SIFI-banker via rekapitalisering vil med et bidrag på 5 pct. af passiverne ikke kunne tømme den fælles afviklingsformue, medmindre formuen allerede er væsentligt under målniveauet. Dermed er situationen anderledes, end hvis Danmark ikke deltager i banksamarbejdet, hvor Finansiell Stabilitet for alle de danske SIFI-banker undtagen Sydbank vil kunne tømme den danske afviklingsformue på håndtering af én SIFI-bank, jf. figur 12.2.

⁵² Grænsen er 10 mia. euro (ca. 75 mia. kr.) for likviditetsstøtte.

Den større afviklingsformue i det styrkede banksamarbejde vil med andre ord i højere grad muliggøre, at de store danske banker vil kunne rekapitaliseres via afviklingsformuen, hvis særligt den danske finansielle sektor bliver ramt af meget betydelige tab, og bail-in på 8 pct. af passiverne ikke er tilstrækkeligt. Modstykket til dette er, at den fælles formue også vil skulle dække krisehåndtering af nødlidende institutter i alle de deltagende lande.

12.4 OPRETTELSE AF ET BROINSTITUT

Et broinstitut kan anvendes til at opretholde adgangen til såkaldte "kritiske funktioner" i det nødlidende institut, jf. afviklingsformålene. Hensigten er, at aktiviteterne i broinstituttet videregives, når de rette markedsvilkår atter er til stede, som udgangspunkt dog senest efter to år. Anvendelse af et broinstitut indebærer ikke krav om, at der skal ske bail-in på minimum 8 pct. af passiverne, før instrumentet anvendes. Instrumentet kan derved betragtes som et mere kreditorvenligt værktøj end bail-in, afhængigt af hvordan den relevante afviklingsmyndighed vælger at administrere det.

Værktøjet indebærer, at hvis eksempelvis et SIFI bliver nødlidende, kan alle aktiver eller dele af aktiverne og en tilsvarende mængde passiver i et nødlidende institut overføres til et nystiftet selskab under afviklingsmyndigheden ("broinstituttet"), som kapitaliseres med midler fra afviklingsformuen. Hvis dette værktøj benyttes på et stort institut, vil det kunne indebære træk på afviklingsformuen fra Finansiell Stabilitet – eller afviklingsinstansen i tilfælde af dansk deltagelse i samarbejdet – som overstiger det træk, der ville være, hvis der forudgående havde været gennemført bail-in på 8 pct. af instituttets passiver.

Det er i denne sammenhæng værd at være opmærksom på flere forhold, som begrænser brugen af afviklingsformuen ved oprettelse af et broinstitut. For det første er det, jf. BRRD, et krav, at der ikke må overføres flere passiver end aktiver fra det nødlidende institut til broinstituttet, hvorfor nogle passiver ofte vil blive efterladt i den juridiske "skal" efter det nødlidende institut. Det vil i praksis have samme effekt som bail-in.

For det andet skal EU's statsstøtteregler, herunder kravene om byrdefordeling, overholdes, hvilket bl.a. indebærer, at der som minimum skal ske tabsabsorbering fra aktionærer og ansvarlig kapital.

For det tredje er det ikke givet, at alle aktiver i et SIFI vil være at betragte som "kritiske". Hvis dette ikke er tilfældet, vil der alt andet lige være behov for et mindre beløb fra afviklingsformuen til at rekapitalisere broinstituttet med, end hvis hele instituttet skulle rekapitaliseres. De "ikke-kritiske" dele af det nødlidende institut vil i så fald blive afviklet.

For det fjerde kan afviklingsmyndigheden kombinere brug af broinstituttet med bail-in og på denne måde kapitalisere en del af broinstituttet. En kombineret løsning kan være en forudsætning for, at Kommissionen vil godkende modellen i forhold til statsstøttereglerne.

Trods disse forhold vil en konsekvens af en mere generel anvendelse af broinstituttet frem for at anvende bail-in op til minimum 8 pct. kunne være, at der bliver et større træk på afviklingsformuen end estimeret i afsnit 12.3. Det vil alt andet lige øge risikoen for, at formuen bliver

tømt, og dermed for, at den får behov for nye bidrag fra institutterne eller for at optage lån fra den eller de stater, som i sidste ende står bag afviklingsformuen. Dette må dog forventes at blive modvirket betydeligt af ovennævnte forhold, der trækker i modsat retning. Ligeledes skal det bemærkes, at brugen af et broinstitut potentielt også vil kunne anvendes til krisehåndtering af danske institutter.

Da loven, som implementerer BRRD i Danmark, endnu ikke er trådt i kraft, og den fælles afviklingsinstans endnu ikke er fuldt operationel, er det for tidligt at sige noget håndfast om, hvordan afviklingsmyndighederne vil benytte de forskellige krisehåndteringsværktøjer, herunder bail-in og broinstitut. Med afviklingsmålene i BRRD og afviklingsmyndighedens krav til omfanget af nedskrivningseggede passiver bliver banker og markeder dog forberedt på, at bail-in er et centralt værktøj. Centraliseringen af krisehåndteringsbeslutningerne i det styrkede banksamarbejde kan endvidere øge troværdigheden på europæisk niveau om, at de nye værktøjer til krisehåndtering af kreditinstitutter, herunder særligt bail-in, vil blive anvendt efter hensigten.

12.5 FINANSIERING AF AFVIKLINGSFORMUEN

Bidragsbetaling til afviklingsformuen

Det er ikke givet, at de danske institutter skal betale samme bidrag til en national formue, som de vil skulle betale til den fælles formue, da dette vil afhænge af de danske institutters størrelse samt risikoprofil sammenlignet med størrelse og risikoprofilen for institutterne fra de andre deltagende medlemslande, jf. kapitel 4. Deltager Danmark i banksamarbejdet kan de danske institutter således samlet set komme til at betale mere eller mindre til den fælles formue end 1 pct. af de dækkede indlån i de danske institutter, som vil være målniveauet for den nationale danske formue.

Der er ikke klarhed over, hvorvidt det samlede danske bidrag til den fælles formue vil udgøre mere eller mindre end 1 pct. af de dækkede indlån i Danmark. Det synes dog mest sandsynligt, at bidragene til den initiale opbygning af formuen vil være uændrede eller blive lidt højere, og dermed formentligt ikke afvige væsentligt fra institutternes bidrag til den danske afviklingsformue, i fald Danmark ikke deltager. Denne vurdering baseres på, at de danske realkreditinstitutter ikke påvirker målniveauet af den danske formue uden for samarbejdet, da målniveauet beregnes i forhold til dækkede indlån, som realkreditinstitutter ikke har tilladelse til at holde. Modsat påvirker realkreditinstitutterne det samlede bidrag fra de danske institutter, hvis Danmark deltager i samarbejdet, da det samlede danske bidrag her beregnes i forhold til institutternes størrelse og risikoprofil. Rabatten for realkreditinstitutterne på bidragene til afviklingsformuen, jf. afsnit 4.6, må dog alt andet lige mindske denne effekt.

Ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde må det formodes, at afviklingsinstansen vil anvende afviklingsformuen til rekapitalisering af (særligt store) danske SIF'er i tilfælde af meget alvorlige tab, hvor bail-in på 8 pct. af passiverne ikke er tilstrækkeligt til at rekapitalisere instituttet. Samme mulighed vil andre store institutter i de deltagende lande have. Det må alt andet lige forventes, at der oftere vil blive trukket på en fælles formue end på en særskilt dansk formue. Såfremt der trækkes på den fælles afviklingsformue, vil der være flere institutter til at genopbygge formuen, end hvis der er tale om træk på en særskilt dansk formue. Ved at deltage i det styrkede banksamarbejde forventes det derfor, at de enkelte institutters bidrag til gen-

opfyldning af formuen bliver mindre i en konkret krisesituation, men at det til gengæld kommer til at ske oftere, at der skal indbetales midler til genopfyldning af formuen, hvorved det samlede beløb kan blive større.

Sandsynligheden for at afviklingsformuen anvendes på danske SIFler

Sandsynligheden for, at afviklingsinstansen vil bruge formuen på henholdsvis de danske eller de udenlandske institutter, afhænger bl.a. af sundhedstilstanden i de enkelte institutter. Sandsynligheden for, at et institut kommer i vanskeligheder, og afviklingsinstansen anvender formuen på det pågældende institut, kan ligeledes hænge sammen med hjemlandets generelle økonomiske situation og sundheden af de offentlige finanser. Dette forhold behandles i afsnit 12.6.

Når den nuværende sundhedstilstand i de enkelte landes kreditinstitutter skal vurderes, er resultaterne af den netop gennemførte aktivgennemgang og stresstest centrale. Hensigten med denne gennemgang var netop at bidrage til at sikre, at institutter, der deltager i det styrkede banksamarbejde, indtræder på samme vilkår i form af, at alle institutters aktiver svarer til den værdi, de står bogført til.

Resultaterne af aktivgennemgangen viser, at de danske institutter i dag ligger relativt lavt, når det kommer til andelen af misligholdte lån ("non-performing loans"), dvs. lån hvor det er mindre sandsynligt, at låntageren honorerer lånet. Endvidere har de danske institutter allerede i høj grad nedskrevet på de misligholdte lån, de har. Disse resultater betyder, at der forventes relativt færre nedskrivninger i de danske institutter fremadrettet sammenlignet med institutterne i særligt visse lande i euroområdet.

Stresstesten viser derudover, at de danske institutter, sammen med de øvrige nordiske institutter, i dag placerer sig blandt de bedst kapitaliserede europæiske institutter i stressscenariet. Billedet af de danske institutter som værende relativt velkapitaliserede sammenlignet med de øvrige europæiske institutter afspejles i de danske institutters kernekapital i forhold til deres samlede risikoeksponeringer, som ligger over gennemsnittet i EU. Samme billede ses i bilag 6, der bl.a. viser solvensprocenten for de danske SIFI-banker, samt de 10 største institutter i euroområdet, som ECB fører tilsyn med. De danske institutter er dog samtidig relativt gearede, hvilket til dels skyldes de danske realkreditinstitutter, der har en lav risiko på deres udlån.

Der er i alt 24 institutter, som ender med en egentlig kernekapitalprocent i stressscenariet på under den fastsatte tærskelværdi og dermed "dumper" stresstesten. Alle 24 institutter er fra eurolandene. De 24 institutter har dog siden skæringsdatoen ultimo 2013 og frem til september 2014 forbedret deres kapitalposition gennem kapitaludvidelser m.v. Korrigeres der herfor, falder antallet af institutter, der dumper testen, til 14.

Uanset den kapitalrejsning, der er sket og vil ske som følge af stresstesten, vil de danske institutter fortsat høre til blandt de bedst kapitaliserede institutter i EU. Det skyldes dels, at de danske institutters kapitaliseringsniveau er væsentligt over visse deltagende landes institutter, hvorved de danske institutter – selv efter yderligere kapitalrejsninger i de svagest kapitaliserede banker i euroområdet – vil ligge på et højere niveau. Derudover forventes der som nævnt færre nedskrivninger i de danske institutter fremadrettet. Så længe det er tilfældet, vurderes det mindre sandsynligt, at de danske SIFler får behov for at trække på afviklingsformuen, end

at SIFler i euroområdet kommer i den situation. Der må dog forventes at komme en positiv effekt af, at tilsynet med bankerne i samarbejdet generelt forventes at blive strammere fremadrettet, herunder særligt såfremt der er tale om institutter med en højere risikoprofil. Ligeledes forventes der en positiv effekt af, at der fremadrettet fastsættes krav om, at institutterne skal holde et vist niveau af nedskrivningsegne passiver. Samlet vurderes det alt andet lige at kunne imødegå noget af risikoen ved de aktuelt lavt kapitaliserede banker.

12.6 STATENS INVOLVERING I FINANSIERINGEN AF KRISEHÅNDTERINGSSITUATIONER

Regelsættet for statslig involvering

Det overordnede regelsæt for finansiering af krisehåndteringssituationer er ens, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Der eksisterer imidlertid forskelle i regelsættet i forhold til, hvornår staten kan bidrage til finansiering af krisehåndteringen, samt hvordan staten i så fald kan bidrage, jf. kapitel 4.

Hvis Danmark ikke deltager i banksamarbejdet, vil der i princippet være adgang til brug af de offentlige stabiliseringsinstrumenter. Disse instrumenter kan dog alene anvendes i ekstraordinære situationer, når Folketingets Finansudvalg har godkendt bevillingen. Endvidere vil anvendelse af disse værktøjer først kunne ske efter bail-in på minimum 8 pct. af passiverne. Det er ikke hensigten at anvende disse instrumenter i Danmark.

Inden for det styrkede banksamarbejde vil statslige midler alene kunne komme i spil, såfremt afviklingsformuen er tømt, og det ikke er muligt at rejse midlerne via yderligere ex post-opkrævninger fra institutterne. I den situation vil medlemslandene kunne yde lån til den fælles afviklingsformue. Midler fra de deltagende stater vil således skulle lånes til formuen, der vil kunne låne midlerne videre til de pågældende institutter. Lånene fra medlemslandene skal efterfølgende tilbagebetales af sektoren.

Det er hensigten, at der skal etableres en permanent fælles offentlig backstop, når den fælles afviklingsformue er fuldt indfaset i 2024. Ideen med denne offentlige backstop er, at den skal kunne træde til, hvis der er medlemslande, som ikke selv er i stand til at finansiere de nødvendige lån til afviklingsformuen. Den fælles offentlige backstop er således det sidste værn, der kan blive taget i brug, såfremt alle andre muligheder er udtømte. I overgangsperioden, hvor formuen opbygges, kan eurolandenes fælles stabilitetsfond (ESM) anvendes for eurolandene til dette formål. For deltagende ikke-eurolande er der etableret en parallel løsning med andre EU-instrumenter, jf. kapitel 4.

Sammenhæng mellem makroøkonomi og risikoen for træk på formuen

Visse lande i det styrkede banksamarbejde vil endvidere fortsat have betydelige økonomiske udfordringer, navnlig statsfinansielle. Det er – i hvert fald i et mellemfristet perspektiv – usikkert i hvilket omfang landene vil være i stand til at håndtere disse udfordringer og få deres økonomier i bedre balance. Det giver sig bl.a. udslag i, at de pågældende landes stater har en betydeligt dårligere kreditværdighed end Danmark og Tyskland, jf. tabel 12.2. Hvis landene ikke lykkes med genopretningen, vil det kunne smitte af på de pågældende landes banker. I så fald kan de pågældende landes banker i højere grad risikere at blive nødlidende som følge af øge-

de misligholdelser og tab på deres låneporteføljer. Er dette tilfældet, indebærer det igen en større risiko for, at de kan komme til at trække på afviklingsformuen, hvis de bliver nødlidende.

Tabel 12.2: Udvalgte landes offentlige finanser og statslig kreditværdighed

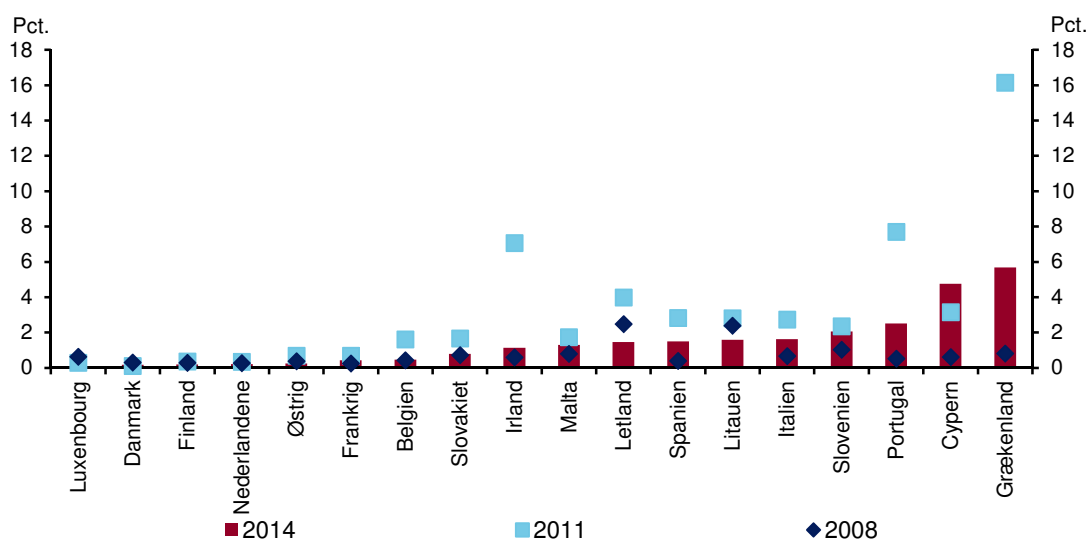
	Danmark	Tyskland	Frankrig	Spanien	Italien	Portugal	Grækenland	Irland
Offentlig gæld, 2014, pct. af BNP	45,2	74,7	95,0	97,7	132,1	130,2	177,1	109,7
Strukturel saldo, 2014, pct. af BNP	-0,8	0,9	-2,9	-2,1	-0,9	-2,0*	1,9	-3,9
Rating (Moody's) (Februar 2015)	Aaa	Aaa	Aa1	Baa2	Baa2	Ba1	Caa1	Baa1

Anm.: 1) Den offentlige gæld er ØMU-gælden 2) Moody's ratingskala: Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2, Baa3, Ba1, Ba2, Ba3, B1, B2, B3, Caa1, Caa2, Caa3, Ca, C. 3) Den strukturelle saldo (2013) er den faktiske saldo korrigeret for konjunkturernes påvirkning af de offentlige udgifter og indtægter og andre midlertidige/ekstraordinære forhold. * Den strukturelle saldo for Portugal er for 2013.

Kilde: Offentlig gæld: Eurostat. Strukturel saldo: Notat fra Kommissionen fra 2015, "European Economic Forecast, Winter 2015". Strukturel saldo for Danmark er baseret på nyeste tal fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, der blev offentliggjort i marts 2015 i forbindelse med konvergensprogrammet for 2015.

Ubalancerne i visse deltagende landes økonomier afspejler sig også i forskelle i rentespændet på landenes statsobligationer i forhold til Tyskland, jf. figur 12.4. Rentespændet er for de fleste lande reduceret siden 2011, hvilket ikke mindst skyldes ECB's tilkendegivelse i juli 2012 om at være villig til at gøre "whatever it takes" for at redde euroen, samt ECB's udvidede opkøbsprogram som annonceret den 22. januar 2015. På trods af disse initiativer har en række eurolande fortsat et betydeligt rentespænd til Tyskland, jf. figur 12.4.

Figur 12.4: Statsrentespænd for eurolande og Danmark ift. Tyskland, 10-årige statsobligationer



Anm.: Rentespænd er opgjort som årligt gennemsnit. Observationerne er på dagsbasis. Thomson Reuters opgør ikke data for Estland.
Kilde: Eikon, Thomson Reuters.

Det er især i landene med svage offentlige finanser og høje renter, at banker er særligt eksponerede mod hjemlandets stat via beholdninger af statsobligationer, jf. kapitel 6. Med billig funding i ECB kan institutterne umiddelbart investere de midler, de låner af ECB, i landets egne statsobligationer, der har en højere rente, og herved opnå et bidrag til deres indtjening. Denne sammenhæng øger sandsynligheden for, at der vil kunne opstå en negativ afsmittning fra de offentlige finanser til kreditinstitutterne. Det kan ske, hvis renterne stiger (eller kurserne falder) yderligere på de pågældende statsobligationer i et omfang, som påvirker institutternes balancer tilstrækkeligt negativt.

Det styrkede banksamarbejde har således nok svækket sammenhængen mellem banker og hjemlandets økonomi, men sammenhængen er ikke elimineret. Hvis makroøkonomien i visse deltagende lande ikke kommer på rette kurs, indebærer det alt andet lige en større sandsynlighed på kort og mellemlang sigt for, at institutterne fra deltagerlande med betydelige økonomiske udfordringer, navnlig statsfinansielle, kan komme til at trække på afviklingsformuen, end at danske kreditinstitutter kommer i samme situation.

Omvendt har sundhedstjekket medført en betydelig kapitalstyrkelse og krav om yderligere styrkelser i de banker, der kom dårligst ud i testen, som overvejende befinder sig i lande med økonomiske udfordringer. Det må desuden lægges til grund, at det fælles tilsyn og afviklingsinstansen også fremadrettet vil kunne modgå noget af denne risiko gennem individuelle solvenskrav, makroprudentielle krav og krav om nedskrivningsegne passiver til de pågældende banker. De nye likviditetsregler giver også tilsynsmyndighederne mulighed for at pålægge institutterne at diversificere fx deres beholdninger af statsobligationer, som holdes til likviditetsformål.

På trods af dette er det vurderingen, at der for danske kreditinstitutter er forhold, som taler for, at deres betalinger til genopfyldning af den fælles formue kan blive større, hvis Danmark deltager i samarbejdet, end deres betalinger til genopfyldning af den nationale formue, hvis Danmark står udenfor.

Det ændrer dog ikke på, at især i en ekstraordinær situation, hvor der opstår store tab blandt danske SIFler, kan adgang til en større formue gavne den finansielle stabilitet i Danmark ved i højere grad at kunne dække tab og skabe sikkerhed for videreførelse af kritiske funktioner. Det vurderes dog at være meget lidt sandsynligt, at en sådan situation opstår – og på kort og mellemlangt sigt mindre sandsynligt end for SIFlerne i euroområdet.

12.7 FORVENTEDE KONSEKVENSER VED AT STÅ UDEN FOR SAMARBEJDET

Der har i debatten om eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde været fremført, at det vil indebære et behov for højere kapitalkrav til de danske SIFler – enten via krav fra markedet om øget overdækning eller i form af ekstra lovfastsatte kapitalkrav – såfremt det besluttes, at Danmark ikke skal deltage i samarbejdet. Disse højere kapitalkrav ville skulle sikre, at de danske SIFler er ekstraordinært godt polstrede, og derved reducere risikoen for, at den danske stat – som følge af den begrænsede størrelse på afviklingsformuen – vil skulle bistå ved krisehåndtering af et dansk SIFI.

Ekstra kapital i de danske SIFler vil i sagens natur reducere risikoen for træk på afviklingsformuen og i sidste ende staten. Det er tilfældet, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Risikoen for, at et dansk SIFI skulle få behov for træk på afviklingsformuen, må dog selv med de nuværende kapitalkrav anses for meget lille. Risikoen vurderes at være lille dels grundet de generelt skærpede kapitalkrav til danske SIFler, jf. Bankpakke 6, dels grundet indførelsen af et krav om bail-in af minimum 8 pct. af passiverne, før der kan trækkes på afviklingsformuen. Det bemærkes, at danske SIFler i øvrigt i dag er blandt de bedst kapitaliserede i EU.

På den baggrund er det ikke vurderingen, at en dansk beslutning om ikke at deltage i samarbejdet i sig selv vil føre til et markedspress for, at de danske SIFlers kapitalisering hæves.

12.8 OPSAMLING

I medfør af BRRD skal alle EU-lande etablere en national sektorfinansieret afviklingsformue på 1 pct. af de dækkede indlån i landets institutter, der for Danmarks vedkommende vil udgøre i størrelsesordenen 8-9 mia. kr. I det styrkede banksamarbejde bliver formuerne i de deltagende lande gradvist fusioneret ind i en fælles formue frem mod 2024. Den fælles formue skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i alle de deltagende landes kreditinstitutter. Kreditinstitutternes bidrag til den fælles formue vil afhænge af deres størrelse og risikoprofil. Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil det samlede bidrag fra de danske institutter til den initiale opbygning af den fælles formue formentligt ikke afvige væsentligt fra institutternes bidrag til den danske afviklingsformue, i fald Danmark ikke deltager. Om danske institutters samlede

bidrag bliver større eller mindre vil afhænge af deres størrelse og risikoprofil sammenlignet med institutterne fra de andre deltagende medlemslande.

Der skal være tale om meget store tab, før de nationale afviklingsmyndigheder eller afviklingsinstansen vil kunne bruge afviklingsformuerne til tabsabsorbering og rekapitalisering, da regelsættet for tabsabsorbering og rekapitalisering af nødlidende institutter kræver, at der skal gennemføres bail-in på minimum 8 pct. af passiverne, før afviklingsformuerne kan komme i spil til disse formål.

Hvis et dansk SIFI bliver nødlidende, vil den danske afviklingsformue således kun kunne anvendes til tabsabsorbering eller kapitalisering i tilfælde af meget store tab. Så store tab vurderes at være meget lidt sandsynlige. Skulle der imidlertid opstå en situation med meget store tab i instituttet, kan den danske afviklingsformue umiddelbart bidrage med op til 5 pct. af passiverne. Hvis der er behov for et bidrag af denne størrelsesorden, vil formuen være utilstrækkelig for de fleste danske SIFler. I denne situation kan der derfor blive behov for et lån eller en garanti fra den danske stat til den danske afviklingsformue.

Den fælles afviklingsformue vil være langt større end de nationale formuer og vil derfor normalt kunne absorbere tab i og rekapitalisere flere SIFler i det styrkede banksamarbejde med op til 5 pct. af passiverne, såfremt de måtte lide store tab. Den fælles afviklingsformue vil imidlertid skulle dække krisehåndtering af nødlidende institutter i alle de deltagende lande. Formuen vil normalt kunne absorbere tab i flere SIFler samtidig. Der er dog enkelte store SIFler i de deltagende lande, som alene vil kunne tømme formuen, hvis de måtte blive alvorligt nødlidende. Især i en ekstraordinær situation, hvor der opstår store tab blandt danske SIFler, kan adgang til en større formue gavne den finansielle stabilitet i Danmark ved i højere grad at kunne dække tab og skabe sikkerhed for videreførelse af kritiske funktioner. Det vurderes dog at være meget lidt sandsynligt, at en sådan situation opstår.

Sundhedstjekket af de europæiske kreditinstitutter forud for starten på den fælles tilsynsmekanisme viste, at de danske SIFler i dag hører til blandt de institutter, der er bedst kapitaliseret, og hvor der kan forventes færrest nedskrivninger fremadrettet. Sundhedstjekket har dog også medført en betydelig kapitalstyrkelse i de øvrige deltagende landes institutter, ligesom det har resulteret i krav om yderligere styrkelser i de banker, der kom dårligst ud i testen. Dertil kommer, at tilsynet med disse banker generelt forventes at blive strammere, hvilket vil kunne modgå noget af risikoen ved de mere risikable banker.

Som den seneste finanskriser har vist, er det ikke kun problemer i den finansielle sektor, som smitter af på statsfinanserne. Økonomiske problemer i et givent land kan også smitte af på landets finansielle sektor. Visse lande i det styrkede banksamarbejde har fortsat betydelige økonomiske udfordringer, navnlig statsfinansielle. Nogle landes banker har desuden en relativ stor andel af misligholdte lån, hvilket kan indebære yderligere nedskrivninger.

Ovenstående forhold indebærer, at der på kort og mellemlang sigt er større sandsynlighed for, at SIFler fra euroområdet får behov for at trække på afviklingsformuen, end at danske SIFler får det. Hvis der bliver trukket på formuen, vil danske institutter skulle bidrage til genopfyldning af formuen på lige fod med andre institutter i samarbejdet.

KAPITEL 13: NATIONAL INDFLYDELSE OG INDDRAGELSE

13.1 INDLEDNING

Et grundlæggende vilkår ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde er, at tilsyn med og krisehåndtering af – særligt de større – kreditinstitutter ikke længere vil være et rent nationalt anliggende, men at centrale beslutninger herom tages på europæisk niveau. Modstykket er, at der ved dansk deltagelse er mulighed for at påvirke praksis og beslutninger vedrørende tilsyn med og – i visse tilfælde – krisehåndtering af store institutter i de andre deltagende lande.

Danmark vil dog som andre deltagende lande stadig have behov for at varetage nationale interesser i forhold til tilsyn og afvikling. Det er derfor relevant at belyse, i hvilken grad det er muligt fra dansk side at øve indflydelse på beslutningerne i de forskellige dele af samarbejdet. Dette vil blive belyst i det følgende. Derudover vil det blive vurderet, hvilken betydning dansk deltagelse vil få for Folketingets indflydelse, og i hvor stor udstrækning Folketinget vil blive inddraget i beslutningsprocessen.

I det nedenstående vil fokus være på de formelle muligheder for indflydelse og inddragelse. I praksis skal de formelle indflydelsesmuligheder dog ses i lyset af, at der inden for det styrkede banksamarbejde – som i andre internationale samarbejdsfora – uagtet stemmereglerne m.v. vil være mulighed for at påvirke beslutningerne ved at fremføre fagligt velbegrundede synspunkter.

13.2 INDFLYDELSERMULIGHEDER I DEN FÆLLES TILSYNSMEKANISME

Såfremt Danmark deltager i samarbejdet, vil det være muligt at få indflydelse i den fælles tilsynsmekanisme gennem Finanstilsynets plads i Tilsynsrådet, der står for planlægning og udførelse af de tilsynsopgaver, som er overdraget til ECB. Finanstilsynet forventes ligeledes, som følge af en rotationsordning, løbende at få plads i Styringsudvalget, der forbereder Tilsynsrådets arbejde, men ikke har nogen beslutningskompetence, jf. kapitel 3. Til gengæld har Danmark som ikke-euroland ikke plads i ECB's øverste beslutningsorgan, Styrelsesrådet, der har mulighed for at gøre indsigelse mod alle Tilsynsrådets udkast til beslutninger samt træffe selvstændige beslutninger, uden forslag fra Tilsynsrådet, vedrørende anvendelse af de makroprudentielle værktøjer, jf. kapitel 10.

Muligheden for ikke at følge beslutninger fra Tilsynsrådet og Styrelsesrådet, jf. kapitel 5, giver dog Danmark mulighed for selv at træffe konkrete beslutninger i tilfælde, hvor man er uenig med ECB. En konsekvens heraf kan være, at ECB suspenderer eller afslutter samarbejdet med Danmark. I lyset af de negative markedsreaktioner, som udtræden vil kunne medføre, vurderes det kun at være en reel mulighed i ekstraordinære tilfælde, jf. kapitel 5.

Det skal bemærkes, at der for ECB's makroprudentielle tiltag ikke gælder de samme muligheder for ikke-eurolande for ikke at følge beslutninger truffet af Styrelsesrådet. Dermed vil beskyt-

telsesmekanismerne som illustreret i figur 5.1 og 5.2 ikke i alle tilfælde være gældende. Det skyldes, at Styrelsesrådet på dette område har mulighed for selv at træffe beslutninger, uden forslag fra Tilsynsrådet, jf. kapitel 10.

Danmarks stemmewægt internt i Tilsynsrådet afhænger af, hvad beslutningerne omhandler, da der gælder forskellige procedurer. ECB kan vedtage forordninger i det omfang, det er nødvendigt for at tilrettelægge eller præcisere udførelsen af tilsynsopgaverne, som ECB skal varetage.⁵³ Udkast til forordninger vedtages af Tilsynsrådet med kvalificeret flertal efter samme principper som ved afstemninger i Ministerrådet, men fortsat med mulighed for at Styrelsesrådet kan gøre indsigelser. Det danske medlem af Tilsynsrådet (Finanstilsynet) vil her kunne øve indflydelse på linje med andre medlemmer.

Tilsynsrådets beslutninger i forhold til konkrete institutter træffes som udgangspunkt med simpelt flertal, hvor hvert medlem har én stemme. Som udgangspunkt forventes Tilsynsrådet at basere sine beslutninger på input fra de fælles tilsynsteams, som består af den nationale tilsynsmyndighed, ECB og tilsynsmyndigheder fra andre deltagende lande, hvor det pågældende institut har væsentlige aktiviteter, jf. kapitel 3. Finanstilsynet kan derigennem øve indflydelse på indholdet af beslutningerne. Finanstilsynet vil desuden i forhold til danske institutter have mulighed for at vurdere materialet fra de fælles tilsynsteams, før det fremlægges for Tilsynsrådet og vil desuden i tilfælde af uenighed med ECB have mulighed for at drøfte dette med ECB's direktion. Finanstilsynet vil også kunne udøve indflydelse via Styringsudvalget, når Finanstilsynet har sæde heri. I alle disse sammenhænge vil det være muligt at gøre opmærksom på særlige danske forhold og synspunkter.

Kandidaterne til posten som Tilsynsrådets formand og næstformand indstilles af Styrelsesrådet og godkendes i Europa-Parlamentet før endelig godkendelse i Ministerrådet (med kvalificeret flertal blandt de deltagende medlemslande). Samme proces gælder for afsættelse af formanden og næstformanden. Danmark vil dermed have indflydelse på disse beslutninger gennem Ministerrådet og indirekte gennem de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.

Ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil Danmark kunne udøve indflydelse på ECB's tilsynsstandarder og -praksis såvel som de konkrete tilsynsbeslutninger vedrørende danske og udenlandske institutter. Dette vil dog være begrænset af, at Danmark tidligst vil kunne deltage i det styrkede banksamarbejde fra starten af 2016, hvor en del standarder formentlig vil være fastlagt.

13.3 INDFLYDELSESMULIGHEDER I DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME

Hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde, vil det være muligt at få indflydelse i den fælles afviklingsmekanisme gennem afviklingsinstansen, hvor Finansiell Stabilitet får sæde, samt i særlige tilfælde gennem Ministerrådet og eventuelt Kommissionen.

⁵³ Danmark er som et ikke-euroland ikke EU-retligt bundet af SSM-forordningen eller andre forordninger, som ECB måtte vedtage, jf. kapitel 3.

Afviklingsinstansen

Afviklingsinstansen har ansvaret for at afvikle de større institutter og koncerner, herunder beslutte hvilke krisehåndteringsværktøjer der skal benyttes. Disse beslutninger kan dog blive underkendt eller ændret af Kommissionen og i visse tilfælde Ministerrådet. Herudover har afviklingsinstansen ansvaret for at udarbejde afviklingsplaner.

Finansiel Stabilitet vil særligt have mulighed for at øve indflydelse, når det drejer sig om konkrete foranstaltninger i forbindelse med krisehåndtering af danske institutter eller udenlandske institutter med danske datterselskaber. Disse beslutninger træffes i eksekutivforsamlingen, hvor alene hjem- og værtslandsmyndighederne deltager sammen med de 5 faste medlemmer i afviklingsinstansen. Der vil her være god mulighed for at fremføre relevante danske synspunkter. Beslutninger træffes i udgangspunktet ved konsensus eller – i tilfælde af uenighed – blandt de fem faste medlemmer. Det betyder, at hvis der er uenighed blandt afviklingsmyndighederne i Danmark og de lande, hvor en dansk bank fx har datterselskaber, eller mellem de berørte afviklingsmyndigheder og et eller flere af de faste medlemmer, vil de faste medlemmer i sidste ende kunne træffe beslutninger for den pågældende danske bank, uanset om Finansiell Stabilitet er enig heri eller ej.

I plenarforsamlingen tages beslutninger vedrørende overordnede retningslinjer efter simpelt flertal med én stemme til hvert medlem, hvilket formelt giver Finansiell Stabilitet en relativt stor vægt. I forhold til beslutninger vedrørende brug af midler fra formuen gælder andre stemmeregler, hvor der tages højde for det relative bidrag til formuen.

Ministerrådet

Ministerrådet har mulighed for at intervenere i afviklingssager, hvor Kommissionen ændrer beslutninger fra afviklingsinstansen, og hvor der i beslutningerne indgår en vurdering af, om en afvikling er i offentlighedens interesse, jf. kapitel 4. Ministerrådet vil ligeledes gå ind i sager, hvis Kommissionen foreslår væsentlige ændringer i afviklingsinstansens forslag til brug af den fælles formue. I begge tilfælde kan Ministerrådet udelukkende godkende eller forkaste Kommissionens forslag, hvorefter Kommissionen i givet fald skal foreslå en ændret beslutning.

Beslutninger i Ministerrådet om at godkende eller afvise Kommissionens eventuelle ændringer i afviklingsinstansens beslutninger træffes med simpelt flertal, hvilket grundet Danmarks størrelse formelt set er mere fordelagtigt end i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure, hvor beslutninger i Ministerrådet træffes med kvalificeret flertal. Forskellen i formelle stemmewægter vil dog næppe have betydning i praksis, da det mere handler om muligheden for at give sine synspunkter til kende.

Ministerrådet godkender, sammen med Europa-Parlamentet, Kommissionens forslag til kandidater til de fem faste pladser i afviklingsinstansen ved kvalificeret flertal. De faste medlemmer kan på samme vis afsættes igen. Danmark vil dermed have indflydelse på denne beslutning gennem Ministerrådet og indirekte gennem de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.

Kommissionen

Kommissionen har stærke formelle kompetencer i forhold til at påvirke beslutninger i afviklingsinstansen. Kommissionen kan således ændre alle diskretionære beslutninger fra afviklingsin-

stansen, dvs. beslutninger hvor afviklingsinstansen skal tage et konkret valg. Som et eksempel er det fx ikke et konkret valg, om der skal stilles et NEP-krav til en bank, men det er et konkret valg, hvor højt NEP-kravet skal være.

Ændringer fra Kommissionen, der vedrører "offentlighedens interesse" eller en væsentlig ændring i afviklingsinstansens forslag til brug af den fælles formue, skal dog godkendes af Ministerrådet, jf. kapitel 4. Derudover indstiller Kommissionen kandidaterne til de fem faste pladser i afviklingsinstansen. Da de faste medlemmer spiller en central rolle i beslutningsprocessen, er det ikke en uvæsentlig opgave. Omvendt må man forvente, at de faste medlemmer er uafhængige, hvorfor denne udvælgelsesproces umiddelbart ikke har stor vægt i det samlede billede.

Det er uklart, i hvilket omfang Kommissionen vil bruge sine formelle kompetencer i praksis, da Kommissionens stærke rolle primært skyldes juridiske overvejelser i forhold til at begrænse den beslutningskompetence, der tillægges et EU-agentur som afviklingsinstansen. Der kan også være politiske omkostninger for Kommissionen ved at tage detaljeret ansvar for konkrete krisehåndteringsbeslutninger, som kan afholde Kommissionen fra at benytte sine formelle beføjelser.

Kommissionen er ifølge Traktaten uafhængig af de enkelte medlemslandes regeringer. Dog forventes Kommissionen, som i andre sager, at være åben over for en dialog med de enkelte medlemslande.

13.4 INDFLYDELSESMULIGHEDER I EBA

EBA har siden etableringen i 2011 fået en stadig større rolle i relation til regulering af kreditinstitutter. Alene i CRR/CRD IV indgår mere end 270 konkrete leverancer fra EBA, herunder over 100 udkast til tekniske standarder og 35 retningslinjer. Den samme tendens gør sig gældende i forhold til anden EU-regulering, herunder BRRD, og må også forventes ved kommende lovgivningstiltag. EBA spiller desuden en vigtig rolle i forbindelse med den videre udvikling af tilsynsarbejdet i det styrkede banksamarbejde, bl.a. fordi ECB's tilsyn skal være i overensstemmelse med EBA's kommende tilsynshåndbog.

EBA's Tilsynsråd er det øverste beslutningsorgan i EBA. Det er sammensat af formanden samt direktørerne for de nationale tilsynsmyndigheder i de 28 EU-lande. Hovedreglen er, at Tilsynsrådet træffer beslutning med simpelt flertal, hvor hvert medlem har én stemme. Stemmereglen gælder bl.a. ved udvikling af en fælles tilsynskultur, herunder EBA's tilsynshåndbog.

De deltagende lande i det styrkede banksamarbejde (eurolandene) vil allerede nu kunne mønstre et simpelt flertal i EBA's Tilsynsråd og vil formentlig søge at koordinere en fælles linje forud for drøftelser i EBA. I sager, hvor der er sammenfaldende interesser med et flertal af de øvrige deltagende lande, kan det derfor være en fordel for Danmark at deltage i det styrkede samarbejde. Omvendt forholder det sig, når Danmark har modstridende interesser og dermed indtager et særstandpunkt i en kreds af medlemslande, som må formodes i stigende grad at have fælles interesser. Der vil naturligvis også være sager, hvor der ikke er enighed blandt de

deltagende lande, og hvor der vil blive forment alliancer på tværs af medlemslande inden for og uden for det styrkede banksamarbejde.

På en række væsentlige områder, så som vedtagelse af udkast til bindende tekniske standarder, træffer Tilsynsrådet beslutning med såkaldt kvalificeret dobbelt simpelt flertal, der indebærer, at beslutninger træffes med 1) kvalificeret flertal blandt de 28 EU-lande samt 2) et simpelt flertal af de deltagende lande i det styrkede banksamarbejde og 3) et simpelt flertal af ikke-deltagende lande. På andre områder, herunder beslutninger om nationale tilsynsmyndigheders overtrædelse af EU-reguleringen, tiltag i krisesituationer og bindende mægling i forbindelse med tvister mellem nationale tilsynsmyndigheder, gælder en regel om såkaldt dobbelt simpelt flertal, der kræver 1) et simpelt flertal af de deltagende lande og 2) et simpelt flertal af ikke-deltagende lande.⁵⁴

Begge stemmeregler indebærer, at det er mere sandsynligt, at Finanstilsynet vil kunne være med til at blokere (eller være "tungen på vægtskålen"), hvis Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, da gruppen af ikke-deltagende lande er mindre, og der dermed skal færre lande – uagtet deres størrelse – til at tippe balancen end blandt de deltagende lande. Dette forhold forstærkes i takt med, at stadig færre medlemslande står uden for det styrkede banksamarbejde. I praksis er det vigtigste ved reglen om dobbelt flertal dog at sikre lande uden for banksamarbejdet mod at blive majoriseret af de deltagende lande.

På disse områder vil der således rent formelt være en lille fordel for Danmark ved at stå uden for det styrkede banksamarbejde som følge af muligheden for mindretalsblokering. Værdien heraf afhænger dog i sagens natur af Finanstilsynets mulighed for koalitionsdannelse og interessefællesskab med de øvrige ikke-deltagende lande.

Det er vurderingen, at der i EBA generelt er et ønske om at træffe beslutninger ved konsensus. Da der løbende behandles mange konkrete sager i EBA, træffes beslutninger dog, i modsætning til eksempelvis Ministerrådet, ofte ved afstemninger.

I forhold til udviklingen af EBA's tilsynshåndbog er det muligt, at den tilsynspraksis, der udvikles inden for det styrkede banksamarbejde, kommer til at påvirke den praksis, som fastlægges i tilsynshåndbogen. I givet fald vil Danmark have bedre mulighed for at påvirke EBA's tilsynshåndbog, og dermed tilsynspraksis i hele EU, hvis Danmark deltager i samarbejdet. Omvendt kan deltagelse i samarbejdet indebære, at Danmark får sværere ved at fremme særlige danske synspunkter i EBA, da Danmark vil være nødt til at følge ECB's linje på området. Danmark mister samtidig muligheden for at blokere via dobbelt simpelt flertal.

⁵⁴ Beslutninger om nationale tilsynsmyndigheders overtrædelse af EU-reguleringen omfatter forhold som beskrevet i artikel 17 i EBA-forordningen (1093/2010), hvorefter EBA kan rette en henstilling til den berørte tilsynsmyndighed, såfremt tilsynsmyndigheden ikke har anvendt EU-retten korrekt. Retter tilsynsmyndigheden sig ikke efter EBA's henstilling, kan Kommissionen afgive en formel udtalelse. Efterkommer tilsynsmyndigheden fortsat ikke den formelle udtalelse fra Kommissionen, kan EBA vedtage en individuel afgørelse rettet mod det enkelte kreditinstitut, hvorved EBA kræver, at instituttet tager de nødvendige skridt for at opfylde EU-retten.

13.5 RAMMER FOR PARLAMENTARISK INDDRAGELSE

Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ikke ændre på rammerne for Folketingets inddragelse i forhold til tilsyn med og afvikling af de danske kreditinstitutter.

Erhvervs- og vækstministeren vil således fortsat være ansvarlig over for Folketinget på sit ressortområde, herunder i forhold til Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet. Derfor vil det som i dag være muligt for Folketinget at stille spørgsmål eller kalde ministeren i samråd vedrørende tilsyn med og afvikling af danske institutter. Det er dog ikke sikkert, at ministeren i alle tilfælde har adgang til det samme omfang af oplysninger, og dermed vil kunne give lige så fyldestgørende svar til Folketinget, som tilfældet ville være uden for det styrkede samarbejde. Eksempelvis skal krisehåndteringsbeslutninger vedrørende danske SIFler ikke længere godkendes af ministeren, men vil blive truffet direkte af afviklingsinstansen, hvorfor der kan være oplysninger i sagen, som ministeren ikke er i besiddelse af.

Erhvervs- og vækstministeren vil ligeledes bevare sine beføjelser til at anvende en række makroprudentielle værktøjer i Danmark, jf. kapitel 10, og står i den forbindelse til ansvar over for Folketinget. Samtidig vil Folketinget skulle godkende den årlige bevilling til Finanstilsynet og – som noget nyt med implementering af afviklingsloven – Finansiell Stabilitet og vil kunne bede Rigsrevisionen om at undersøge specifikke forhold omkring Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet.

Folketinget vil, som andre nationale parlamenter i de deltagende lande, have mulighed for at stille spørgsmål til ECB og afviklingsinstansen og blive holdt orienteret af de fælleseuropæiske myndigheder. Det fremgår dog ikke af SSM-forordningen, hvorvidt ECB er forpligtiget til at svare.

Det er til gengæld ikke vurderingen, at det vil være muligt at opretholde reglerne om, at Finanstilsynet skal udarbejde en rapport om årsagerne til, at et givent institut afvikles, når Finansiell Stabilitet har medvirket til afviklingen, eller hvis staten har lidt tab på kapitalindskud eller en garanti, jf. kapitel 4. Hvis det overhovedet er muligt at opretholde rapporterne for de større institutter, er det forventningen, at ECB vil skulle godkende de oplysninger, der offentliggøres i rapporten, hvilket kan begrænse indholdet væsentligt. For de små institutter kan rapporten eventuelt fastholdes.

For så vidt angår den bevillingsmæssige kontrol, vil Folketinget ikke have nogen direkte indflydelse på, hvor mange ressourcer ECB anvender på tilsynet, da ECB's Styrelsesråd selv fastsætter, hvor store afgifter der er behov for at opkræve fra de omfattede institutter. Det samme gælder for afviklingsinstansen. De administrative omkostninger for de større danske institutter ventes således på nuværende tidspunkt årligt at være på henholdsvis omkring 60 mio. kr. til det fælles tilsyn og 1 mio. kr. til afviklingsinstansen. For afviklingsinstansen er det langsigtede niveau dog endnu ukendt, da alene niveauet frem til 2015 kendes, jf. kapitel 4.

ECB's årsregnskaber kontrolleres af eksterne revisorer, og ECB's forvaltning efterprøves af Revisionsretten. Folketinget vil i udgangspunktet ikke have mulighed for at pålægge Revisionsretten at undersøge forhold i ECB eller i afviklingsinstansen.

Udover Folketinget vil der på europæisk niveau være politisk inddragelse gennem Ministerrådet og danske medlemmer i Europa-Parlamentet, der er tillagt en række beføjelser i forhold til at kontrollere ECB og afviklingsinstansen, jf. kapitel 3 og 4.

ECB skal eksempelvis hvert år forelægge en rapport om udførelsen af sine opgaver for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og eurogruppen (inklusive ministre fra eventuelt deltagene ikke-eurolande), ligesom afviklingsinstansen skal forelægge en årlig afrapportering for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og Revisionsretten. Formanden for ECB's Tilsynsråd samt afviklingsinstansens formand skal deltage i høringer, svare på spørgsmål og føre fortrolige drøftelser med Europa-Parlamentet, ligesom ECB er forpligtet til at bidrage til eventuelle undersøgelseskomiteer, som Europa-Parlamentet måtte nedsætte. ECB skal ligeledes videregive det relevante udvalg i Europa-Parlamentet et referat af diskussionerne i Tilsynsrådet, samt en oversigt over de beslutninger der træffes. Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, skal formanden for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet informeres om baggrunden for indsigelsen.

Europa-Parlamentet skal desuden godkende henholdsvis ECB's og Kommissionens indstilling til udpegning og eventuel afsættelse af formand og næstformand for Tilsynsrådet og for afviklingsinstansen, hvilket skal vedtages af Ministerrådet.

Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan alene opfordre Revisionsretten til at tage emner op, uden at denne er forpligtet til reagere herpå. Revisionsretten afgør selv, hvilke forhold der skal tages op i eventuelle særberetninger vedrørende afviklingsinstansen eller om ECB's forvaltning – udover i de faste årlige rapporter.

13.6 OPSAMLING

Et grundlæggende vilkår ved at deltage i det styrkede banksamarbejde er, at udvikling af tilsynspraksis og tilsynsbeslutninger samt krisehåndtering af større nationale kreditinstitutter sker på europæisk og ikke nationalt niveau. Danmark vil dog som andre deltagende lande stadig have behov for at varetage nationale hensyn i forhold til både tilsyn og afvikling.

Finanstilsynet vil få plads i Tilsynsrådet. Her vil der således være mulighed for at øve indflydelse på ECB's tilsynspraksis såvel som de konkrete tilsynsbeslutninger vedrørende danske og udenlandske institutter. Styrelsesrådet, som Danmark ikke deltager i, kan dog gøre indsigelser mod alle forslag til beslutninger fra Tilsynsrådet.

Danmark vil have indflydelse i afviklingsinstansen via Finansiell Stabilitet. Finansiell Stabilitet vil således være repræsenteret i eksekutivforsamlingen, hvis der skal træffes beslutninger vedrørende håndtering af de største danske institutter. Dog vil de fem faste medlemmer i afviklingsinstansen i sidste ende kunne træffe en beslutning uden om de nationale afviklingsmyndigheder, hvis der er uenighed. Ligeledes vil Kommissionen kunne ændre de fleste beslutninger fra afviklingsinstansen, heraf i visse tilfælde efter godkendelse fra Ministerrådet. Det samme vil gælde for alle andre deltagende lande, både euro- og ikke-eurolande. Finansiell Stabilitet vil også være repræsenteret i plenarforsamlingen, hvor generelle spørgsmål samt konkrete sager,

hvor der foreslås et væsentligt træk på afviklingsformuen (over 5 mia. euro til rekapitalisering), drøftes og besluttes.

Samlet set vil der ved dansk deltagelse i det styrkede samarbejde være tale om, at en væsentlig del af tilsyns- og krisehåndteringsbeslutningerne, særligt vedrørende større institutter, ikke længere er et nationalt anliggende, men træffes af de fælleseuropæiske myndigheder. Dette er et grundlæggende vilkår ved at deltage. Modstykket er, at der ved dansk deltagelse er mulighed for at påvirke praksis og beslutninger vedrørende tilsyn med og – i visse tilfælde – krisehåndtering af større institutter i de andre deltagende lande.

Rammerne for Folketingets inddragelse i forhold til tilsyn med og afvikling af danske kreditinstitutter vil ikke ændre sig ved deltagelse i det styrkede samarbejde. Regeringen vil kunne kaldes i samråd i Folketinget om tilsyn og afvikling af danske institutter. Omfanget af de oplysninger, som den ansvarlige minister vil have adgang til, og dermed omfanget af de oplysninger, som vil kunne oplyses til Folketinget, kan dog være mindre inden for det styrkede banksamarbejde. Det kan fx skyldes, at krisehåndteringsbeslutninger i forhold til de danske SIFler ikke længere vil skulle godkendes af ministeren, men vil blive truffet af afviklingsinstansen, eventuelt med inddragelse af Kommissionen og Ministerrådet. I praksis må en kontrol på området derfor forventes i høj grad at ville ske på europæisk plan.

Endvidere vil Folketinget fortsat skulle godkende Finanstilsynets årlige bevilling, mens Folketinget ikke vil have indflydelse på ECB's bevilling og ressourceforbrug, som ECB selv fastsætter. Det samme gælder for afviklingsinstansen.

På EU-niveau vil der være politisk inddragelse via Europa-Parlamentet og Ministerrådet. ECB skal eksempelvis årligt forelægge en rapport om udførelsen af sine opgaver for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og eurogruppen, ligesom afviklingsinstansen skal forelægge en årlig rapport for Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og Revisionsretten. Derudover skal formanden for ECB's Tilsynsråd samt afviklingsinstansens formand deltage i høringer, svare på spørgsmål og føre fortrolige drøftelser med Europa-Parlamentet, ligesom ECB er forpligtet til at bidrage til eventuelle undersøgelseskomitéer, som Europa-Parlamentet måtte nedsætte. ECB skal ligeledes videregive det relevante udvalg i Europa-Parlamentet et referat af diskussionerne i Tilsynsrådet samt en oversigt over de beslutninger, der træffes. Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, skal formanden for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet informeres om baggrunden for indsigelsen.

Europa-Parlamentet skal endelig godkende ECB's indstilling til formand og næstformand for Tilsynsrådet, ligesom Ministerrådet skal vedtage udnævnelser af disse. De nationale parlamenter i de deltagende lande har også adgang til at stille spørgsmål m.v. til, og blive holdt orienteret af, de fælleseuropæiske myndigheder.

KAPITEL 14: KONSEKVENSER FOR DANSKE NATIONALE REGLER OG FOR DET INDRE MARKED

14.1 INDLEDNING

Som opfølgning på den finansielle krise er der taget en række skridt mod at skabe strammere, men også mere fælles, regler for kreditinstitutter i EU. Det er sket for at styrke den finansielle stabilitet men også for at bidrage til at skabe et mere velfungerende indre marked for finansielle tjenesteydelser i EU.

Reguleringen af den europæiske banksektor er i dag i høj grad baseret på fælles EU-regler gældende for alle 28 EU-lande. Der er dog fortsat danske regler, der går videre end de EU-harmoniserede regler eller omhandler områder, hvor der ikke er EU-regulering. Derudover anvendes der i visse tilfælde en tilsynspraksis, der adskiller sig fra andre lande. I Danmarks tilfælde gælder det fx anvendelse af tilsynsdiamanter samt bestemmelser om offentlighed om visse tilsynsbeslutninger. En stor del af reguleringen for de danske realkreditinstitutter adskiller sig desuden fra reguleringen i andre EU-lande. Dansk realkredit behandles i kapitel 15.

14.2 MULIGHED FOR AT OPRETHOLDE NATIONAL REGULERING OG TILSYNSPRAKSIS

Danmark har bl.a. som opfølgning på den finansielle krise indført en række tiltag, der stiller strammere krav end minimumskravene i EU-reglerne. Herudover er der områder, hvor der findes danske regler, som ikke følger af EU-reguleringen. EU-reglerne indeholder endvidere på nogle områder en national valgfrihed. Her har Danmark i visse tilfælde valgt at stille krav, der afviger fra kravene i andre EU-lande. Endelig anvender Finanstilsynet på visse områder en anden tilsynspraksis, end tilfældet er i andre lande.

I det følgende vurderes det, i hvilket omfang den eksisterende danske regulering og tilsynspraksis fortsat kan lægges til grund, såfremt Danmark deltager i samarbejdet.

Rammerne for ECB's tilsyn

CRR/CRD IV udgør det grundlæggende regelsæt for kreditinstitutter og tilsynet med kreditinstitutter i EU. CRD IV er et minimumsharmoniseringsdirektiv, hvorfor der nationalt kan indføres strammere regler end indeholdt i direktivet. CRR er derimod i udgangspunktet totalharmoniseret regulering, hvorfor det ikke er muligt at indføre strammere national lovgivning, medmindre der eksplicit er givet mulighed herfor i forordningen. På områder der ikke er reguleret i CRR/CRD IV, kan der indføres eller opretholdes nationale regler, forudsat at disse ikke strider mod CRR/CRD IV eller strider mod de beføjelser, ECB har fået overdraget. Det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Hovedreglen i SSM-forordningen er, at ECB vil lægge national lovgivning til grund for tilsynet, hvor denne nationale lovgivning er forankret i EU-reguleringen. Det vil konkret sige national lovgivning, der gennemfører et direktiv eller national lovgivning, der følger af de valgmuligheder, som medlemslandene har i henhold til den relevante EU-regulering. Derudover vil ECB

have kompetence til at lægge nationale regler til grund, der er strengere, end hvad EU-reguleringen kræver, da dette også har forankring i EU-reguleringen.

Tilsyn med overholdelse af nationale regler, der vedrører forhold, der ikke er genstand for EU-regulering, vil som udgangspunkt fortsat være en opgave for de nationale tilsynsmyndigheder, selv om institutterne er underlagt ECB's tilsyn. Hertil skal det dog bemærkes, at ECB i henhold til SSM-forordningen kan pålægge nationale myndigheder i de deltagende lande at gøre brug af sådanne nationale regler med henblik på at sikre gennemførelse af et fyldestgørende og effektivt tilsyn. Hvordan dette i praksis vil foregå er endnu ikke afklaret.

ECB skal i sit tilsyn tage hensyn til medlemslandenes forskellige typer af kreditinstitutter, deres størrelse og forretningsmodeller samt tage hensyn til diversitet i EU's banksektor. Dette hensyn kan være relevant i forhold til det danske realkreditsystem, jf. kapitel 15.

Eksisterende nationale valg truffet i henhold til EU-reguleringen

CRR/CRD IV indeholder en række bestemmelser, hvor *medlemslandene* (dvs. ikke tilsynsmyndighederne) kan fastsætte nærmere regler og udnytte visse valgmuligheder. ECB vil skulle lægge den nationale lovgivning, der gennemfører disse regler og valgmuligheder, til grund for sit tilsyn med de danske institutter.

Det gælder fx for den systemiske buffer, der på nuværende tidspunkt i Danmark anvendes til at sætte højere kapitalkrav for SIF'erne. Her vil ECB være forpligtet til at respektere den danske implementering af bufferen. ECB vil dog have mulighed for at fastsætte et højere kapitalkrav inden for rammerne af CRR/CRD IV, jf. kapitel 10.

CRR/CRD IV indeholder ligeledes en række bestemmelser, hvor den nationale *tilsynsmyndighed* kan vælge at sætte skrapere krav eller at tillade eller undtage visse institutter fra de generelle regler i CRR/CRD IV. Hvis Danmark deltager i det styrkede samarbejde, vil ECB, via en instruktion til Finanstilsynet, kunne beslutte, hvordan Finanstilsynet skal anvende den valgfrihed, der tildeles dem efter EU-reglerne.

Finanstilsynet har i dag vurderet, hvordan disse valgmuligheder i EU-reguleringen skal anvendes. Fx giver CRR mulighed for, at institutter kan undtages fra det såkaldte Basel 1-gulv. Gulvet indebærer, at kapitalkravet for institutter, der benytter sig af interne modeller til beregning af kapitalkravet, ikke må falde til under 80 pct. af, hvad kravet ville have været under de gamle Basel-regler (hvor man ikke kunne anvende interne modeller). Finanstilsynet anvender ikke denne undtagelse fra Basel 1-gulvet, og det er heller ikke forventningen, at ECB vil anvende den. Det kan dog ikke afvises, at ECB på sigt vil anlægge en anden praksis end Finanstilsynet. Det kan i givet fald indebære en lempelse af kapitalkravet for institutter, der anvender interne modeller.

CRR giver endvidere mulighed for, at den nationale tilsynsmyndighed kan kræve, at institutterne offentliggør deres individuelle solvensbehov. Dette har været praksis i Danmark siden vedtagelsen af Bankpakke 2 (Kreditpakken) i 2009. Danmark synes dog efter alt at dømmes at være det eneste medlemsland, der har denne praksis. Derfor vil ECB formentlig (præget af bl.a. fransk og tysk tilsynspraksis) vælge en anden praksis end i Danmark. På den baggrund vurde-

res det vanskeligt at opretholde den eksisterende offentlighed om institutternes solvensbehov ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Dansk regulering der stiller strengere krav end EU-reguleringen

Danmark har på enkelte områder valgt at stille strengere krav, end hvad der er påkrævet i CRD IV. Det drejer sig særligt om variabel aflønning (bonusordninger) for bestyrelse, direktion og væsentlige risikotagere, der på visse områder er strengere end minimumskravene i CRD IV. Således indebærer de danske regler et loft over den variable del af lønnen for direktion og bestyrelse på 50 pct. af grundlønnen, mens denne grænse på EU-niveau er 100 pct. Det samme gælder for de skærpede egnethedskrav til institutternes ledelser i Danmark, der også på visse punkter går videre end den europæiske regulering. Eksempelvis stilles der i Danmark krav til større institutter om, at der altid skal være mindst ét medlem af bestyrelsen med erfaring fra anden relevant finansiel virksomhed, hvilket ikke er påkrævet i CRD IV.

ECB vil skulle lægge disse strengere krav til grund for deres tilsyn med danske institutter, da ECB skal anvende al national lovgivning til gennemførelse af direktiver. Disse regler vil dermed fortsat gælde, hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde.

Dansk regulering og praksis vedrørende forhold der ikke er genstand for EU-reguleringen

Danmark har på visse områder regler, der vedrører forhold, som ikke er genstand for EU-regulering. ECB vil som hovedregel ikke lægge sådanne nationale regler til grund for sin tilsynsvirksomhed. ECB kan dog pålægge nationale myndigheder at gøre brug af de nationale regler i forbindelse med udførelsen af de opgaver, ECB er tildelt med SSM-forordningen.

På områder, hvor der ikke er noget overlap til ECB's kompetencer og beføjelser, vurderes det ikke at kunne udgøre et problem at opretholde nationale regler. Det gælder åbenlyst på eksempelvis forbrugerområdet, der eksplicit ligger uden for ECB's beføjelser, men forventeligt også på andre områder, hvor der ikke er modstrid med det regelsæt, ECB baserer sit tilsyn på.

Modsat vurderes det vanskeligt at opretholde nationale regler, der ikke er i tråd med ECB's tilsynspraksis. Det drejer sig bl.a. om krav om offentliggørelse af Finanstilsynets inspektionsredegørelser efter tilsynsbesøg i de enkelte institutter. Det ventes ikke på kort sigt at blive ECB-praksis at offentliggøre sådanne redegørelser og dermed ikke praksis for i hvert fald de større danske institutter, hvis Danmark deltager i samarbejdet. Kravet om offentliggørelse kan i teorien opretholdes for de mindre institutter, men det vil i givet fald føre til en forskelsbehandling mellem mindre og større institutter i Danmark, hvorfor det vurderes, at kravet om offentliggørelse vil blive afskaffet for alle danske institutter, hvis Danmark deltager.

Også de danske nedskrivningsregler adskiller sig fra praksis i andre lande og ventes at være vanskelige at opretholde. I 2012 begrænsede Finanstilsynet de regnskabsmæssige valgmuligheder for banker med henblik på at gøre institutternes regnskaber mere sammenlignelige for investorer og kunder. Det skyldtes, at de internationale regnskabsstandarder (IFRS-standarderne) gav mulighed for både at foretage forsigtige og mindre forsigtige nedskrivninger på udlån. Finanstilsynets praksis vedrører således IFRS-standarderne og er ikke direkte relateret til CRR/CRD IV. Det fremgår direkte af SSM-forordningen, at ECB ikke bør tvinge institut-

terne til at anvende regnskabsregler, der afviger fra dem, der gælder ifølge andre EU-retsakter eller nationale retsakter. ECB vil således umiddelbart skulle respektere de danske regnskabsregler, herunder nedskrivningsregler.

Det må dog forventes, at ECB vil søge at udvikle en mere ensartet nedskrivningspraksis i det styrkede banksamarbejde. Dette kan indebære, at ECB i højere grad vil anvende solvensreservationer og sikre en stor solvensreserve end at kræve yderligere nedskrivninger. Det må således forventes, at institutterne i højere grad får et højere solvensbehov, der dog ikke vil blive offentliggjort, end at de vil blive påkrævet yderligere nedskrivninger, der resulterer i en lavere faktisk solvens. En sådan praksis anvendes i dag i andre medlemslande.

Såfremt ECB's nedskrivningspraksis bliver væsentligt forskellig fra den danske praksis, vurderes det – af hensyn til det markedspres, der i givet fald vil opstå – at Danmark reelt bliver nødt til at justere de danske regler, så de i højere grad stemmer overens med ECB's praksis. Dette til trods for at man formelt vil kunne opretholde de danske regnskabsregler. Bankernes regnskaber vil dermed blive mere ensartede inden for det styrkede banksamarbejde. Omvendt forventes solvensbehovet ikke at blive offentliggjort inden for det styrkede banksamarbejde, jf. ovenfor.

Hvis der er behov for justeringer, vil det i givet fald – både for så vidt angår regler for offentliggørelse og nedskrivningsregler – kræve lovændringer.

Finanstilsynet har på visse områder, baseret på erfaringer fra den danske finansielle krise, anlagt en tilsynspraksis, der adskiller sig fra den praksis, der anvendes i andre lande. Et eksempel herpå er tilsynsdiamanterne for banker og realkreditinstitutter, der blev introduceret i henholdsvis 2010 og 2014, og som indeholder en række særlige risikoområder med angivne grænseværdier. Tilsynsdiamanterne er en operationalisering af § 344 i lov om finansiel virksomhed (FIL), hvorefter Finanstilsynet skal tilrettelægge sin tilsynsvirksomhed med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder. § 344 i FIL nævner videre, at Finanstilsynet i sin tilsynsvirksomhed skal lægge vægt på holdbarheden af den enkelte finansielle virksomheds forretningsmodel.

Hvis institutterne overskrider grænserne i tilsynsdiamanterne, har Finanstilsynet mulighed for at benytte en række foranstaltninger i henhold til lov om finansiel virksomhed. Således vil institutter, der overskrider en eller flere af grænserne i tilsynsdiamanterne, blive underkastet skærpet overvågning. Finanstilsynet kan efter en konkret og individuel vurdering vælge at offentliggøre en risikooplysning samt at kræve en redegørelse fra instituttet om fremadrettede aktiviteter, der skal sikre mod fortsat overskridelse. I sidste ende kan Finanstilsynet udstede et påbud til instituttet, som skal følges, hvis instituttet vil bevare sin tilladelse. Tilsynsdiamanterne er således værktøjer, som Finanstilsynet anvender i deres konkrete arbejde med at iværksætte en tidlig indgriben ved særlig høj risiko, men før egentlige lovovertrædelser indtræffer.

Da tilsynsdiamanterne ikke er forankret i EU-reguleringen, vil ECB ikke være forpligtet til at anvende disse i forhold til deres tilsyn med de danske institutter. Der er på det foreliggende grundlag intet, der tyder på, at ECB vil anvende tilsynsdiamanter i deres tilsynspraksis. ECB forventes derimod at ville anlægge en mere harmoniseret tilgang i sin tilsynspraksis for både

større og mindre institutter. I forlængelse af dette er det vurderingen, at det inden for det styrkede banksamarbejde vil være særligt vanskeligt at opretholde den danske tilsynsdiamant for de største banker. Det skyldes, at tilsynsdiamanten for bankerne vedrører forhold, der direkte er omfattet af EU-reglerne, herunder bl.a. store engagementer og likviditetsoverdækning. Tilsynsdiamanten kan eventuelt opretholdes for de mindre banker, men det vil i givet fald føre til en forskelsbehandling mellem mindre og større banker i Danmark. Det er derfor forventningen, at tilsynsdiamanten vil blive afskaffet for alle danske banker, hvis Danmark deltager.

Det er mere sandsynligt, at tilsynsdiamanten for realkreditinstitutterne i et vist omfang vil kunne opretholdes ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, da denne diamant primært vedrører forhold, der ikke er fastsat i EU-reguleringen. Hvorvidt tilsynsdiamanten kan fastholdes for realkreditinstitutterne afhænger dog af, hvordan et standardiseret ECB-tilsyn i praksis vil tilgå det danske realkreditsystem, jf. kapitel 15.

14.3 ET DYBERE INDRE MARKED

Et af formålene med det styrkede banksamarbejde har været, at tilsyn med og afvikling af kreditinstitutter gennemføres på en konsekvent og effektiv måde i alle de deltagende lande.

En sådan mere ensartet praksis for tilsyn og afvikling inden for samarbejdet vil også bidrage til, at det indre marked for finansielle tjenesteydelser vil blive styrket.

En mere ensartet praksis inden for samarbejdet kan styrke konkurrencen i det indre marked på længere sigt ved at gøre det nemmere at drive finansiell virksomhed på tværs af grænserne. Det gælder ikke mindst, hvis denne praksis kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering på området. Dansk deltagelse kan dermed styrke danske institutters adgang til markeder i euroområdet. Ligeledes kan det styrke institutter i andre EU-landes adgang til det danske marked. En øget konkurrence kan betyde, at almindelige bankkunder, private husholdninger såvel som virksomheder, vil drage fordel af billigere og større udbud af ydelser.

Betydningen af denne mere ensartede praksis ventes dog at være relativt begrænset med etableringen af det styrkede banksamarbejde. Der forventes dels at blive tale om en begrænset effekt, da langt størstedelen af den EU-regulering, som institutter inden for og uden for samarbejdet er underlagt, er fastsat i harmoniserede EU-regler uden stort fortolkningsrum for de relevante myndigheder. Det betyder, at både nationale og europæiske myndigheder har begrænset valgfrihed i udfyldelsen af deres tilsyns- og afviklingsopgaver, da EU-reguleringen på området i høj grad fastlægger, hvad der er muligt.

Derudover begrænses effekten af den mere ensartede praksis af, at institutter i EU-landene allerede i dag kan agere på tværs af grænserne uden at møde væsentlige barrierer. Hvis de grænseoverskridende aktiviteter sker via en filial i et andet EU-land, kan aktiviteterne endvidere blive udført, uden at filialen skal overholde den finansielle lovgivning i det land, hvor filialen placeres (værtlandet). I denne situation vil filialen endvidere ikke blive underlagt tilsyn fra værtlandet. Udenlandske aktører, der opererer i et andet land via en filial, skal dog altid – uanset om landet deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej – overholde forbrugerbeskyttelsesreglerne m.v. i værtlandet. Banker fra andre EU-lande kan således allerede i dag yde

lån og sælge bankydelse til danske virksomheder og forbrugere uden at blive underlagt dansk tilsyn og dansk finansiel lovgivning. Tilsvarende gælder for danske institutters aktiviteter i forhold til kunder i andre EU-lande.

Hvis en finansiel koncern i stedet opretter et datterselskab i et andet EU-land, vil dette datterselskab skulle overholde al finansiel lovgivning i det land, hvor datterselskabet oprettes, ligesom datterselskabet vil være underlagt tilsyn fra værtslandet.

Danske Bank er et eksempel på en dansk finansiel koncern, der både baserer sig på oprettelse af filialer og datterselskaber i andre lande. Danske Bank har således filialer i bl.a. Sverige, Norge, Tyskland og Polen. For disse filialer gælder der, at det hovedsageligt fortsat er dansk regulering og dansk tilsyn, der er gældende. Danske Bank har også datterselskaber i Finland, Luxembourg og Storbritannien. For disse selskaber er det lovgivningen i henholdsvis Finland, Luxembourg og Storbritannien, og tilsyn fra disse landes myndigheder, der er gældende.

Et yderligere forhold, der begrænser effekten af den mere ensartede praksis inden for samarbejdet, er, at danske kreditinstitutter er særligt eksponerede mod Sverige og Storbritannien, jf. kapitel 6. Sverige har givet udtryk for, at man ikke planlægger at deltage i det styrkede bank-samarbejde på nuværende tidspunkt, mens Storbritannien har meldt ud, at man generelt ikke ønsker at deltage i samarbejdet, heller ikke på længere sigt. Således vil aktører på de markeder, hvor de danske institutter er mest aktive, ikke vil blive underlagt de fælles standarder, medmindre de fælles standarder bliver normsættende for EU-lovgivningen. Danske kreditinstitutters eksponeringer over for andre lande kan dog selvsagt ændres på længere sigt.

14.4 OPSAMLING

Tilslutning til det styrkede banksamarbejde vil betyde, at dele af den nuværende tilsynsmæssige praksis samt enkelte regler i Danmark vil være vanskelige at opretholde. Det vedrører bl.a. kravet om offentliggørelse af institutternes individuelle solvensbehov og Finanstilsynets inspektionsredegørelser samt anvendelse af tilsynsdiamanter, der alle er indført i Danmark som opfølgning på den finansielle krise.

En mere ensartet praksis for tilsyn og afvikling inden for samarbejdet kan styrke konkurrencen i det indre marked på længere sigt. Det gælder ikke mindst, hvis denne praksis kommer til at påvirke fremtidig EU-regulering på området.

Størrelsen af denne effekt skal dog næppe overvurderes, idet størstedelen af den regulering, som kreditinstitutter i EU er underlagt, fastlægges på EU-niveau i direktiver og forordninger. Reglerne i og uden for banksamarbejdet vil derfor helt overvejende være ensartede. Herudover kan banker fra andre EU-lande i dag yde lån og sælge bankydelse til danske virksomheder og forbrugere fra filialer i både Danmark og andre lande uden at blive underlagt dansk tilsyn og dansk finansiel lovgivning. Tilsvarende gælder for danske institutters aktiviteter i forhold til kunder i andre EU-lande. Endeligt er de danske bankers udenlandske forretninger i dag primært rettet mod Sverige og Storbritannien, hvilket dog selvsagt kan ændre sig på længere sigt.

KAPITEL 15: DANSK REALKREDIT

15.1 INDLEDNING

Reguleringen af den europæiske finansielle sektor er i dag i høj grad baseret på fælles EU-regler, der er gældende for alle 28 EU-lande. De danske realkreditinstitutter er kreditinstitutter og er derfor omfattet af det fælles regelsæt fastlagt i bl.a. CRR/CRD IV og BRRD. De danske realkreditinstitutter skal herudover overholde en række krav, der er fastlagt i den danske realkreditlovgivning.

Danske realkreditinstitutter stod medio 2014 for over 60 pct. af det hjemlige udlån til virksomheder og husstande m.v. og udgør derfor en helt central del af den danske finansielle sektor.⁵⁵ Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil ECB skulle føre tilsyn med de største danske realkreditinstitutter, ligesom realkreditinstitutterne vil være under afviklingsinstansens ansvar, jf. kapitel 3 og 4. Det er derfor af væsentlig betydning, hvordan ECB og afviklingsinstansen vil behandle det danske realkreditsystem.

15.2 REGELSÆT FOR TILSYN MED REALKREDITINSTITUTTER

ECB's tilsyn med danske realkreditinstitutter

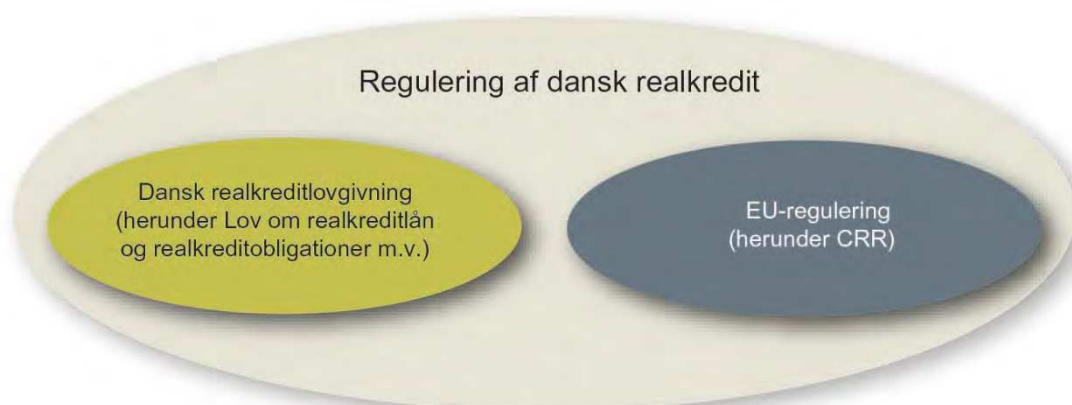
Danske realkreditinstitutter har en forretningsmodel, som ikke genfindes tilsvarende i andre EU-lande. De har bl.a. ikke tilladelse til at modtage indlån, og deres udlån sker i høj grad med sikkerhed i fast ejendom inden for nærmere fastsatte grænser. Institutterne er endvidere underlagt snævre grænser for, hvor meget markedsrisiko de må påtage sig og har derfor samlet set typisk en lav risiko.

De danske realkreditinstitutter er dels underlagt fælleseuropæiske regler, hvor særligt CRR/CRD IV er relevant. Derudover er de danske realkreditinstitutter underlagt særlig national lovgivning, der ikke er baseret på EU-regulering. Dette drejer sig særligt om lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. Bestemmelserne i CRD IV er implementeret i dansk lovgivning, hvorimod reglerne i CRR gælder direkte.

Figur 15.1 viser det samlede regelsæt for de danske realkreditinstitutter.

⁵⁵ Disse data er baseret på indberetninger til Finanstilsynet.

Figur 15.1 – Regulering af danske realkreditinstitutter



Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, skal ECB basere sit tilsyn med de danske realkreditinstitutter på bestemmelserne i SSM-forordningen, hvoraf det fremgår, at ECB i sit tilsyn skal anvende relevant EU-lovgivning, hvilket også omfatter den nationale gennemførelse af EU-direktiver. Hvis den relevante EU-regulering består af forordninger, og hvis disse forordninger giver medlemslandene valgmuligheder, skal ECB ligeledes anvende den nationale lovgivning, hvor udøvelsen af disse valgmuligheder er gennemført. Dette regelsæt er illustreret i figur 15.1 via cirklen til højre.

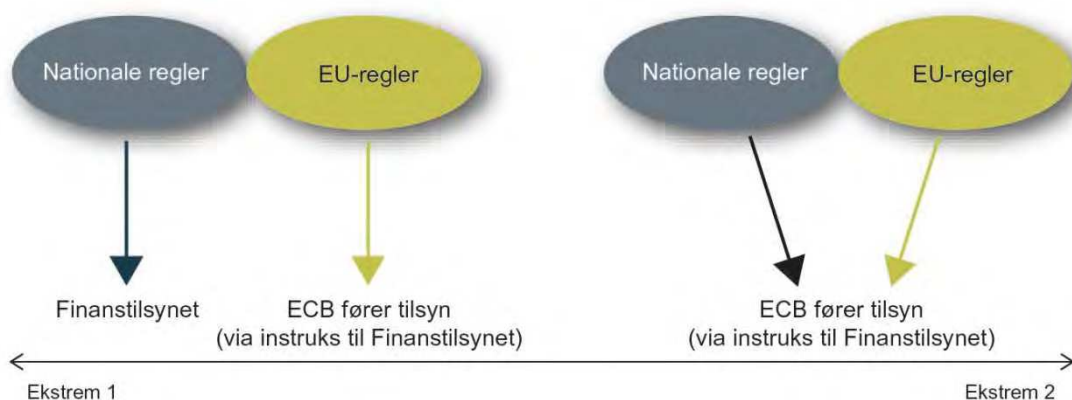
Nationale regler, der vedrører forhold, der ikke er genstand for EU-regulering, vil som udgangspunkt fortsat blive administreret af de nationale tilsynsmyndigheder, selv om institutterne er underlagt ECB's tilsyn. Det vil konkret sige, at Finanstilsynet som udgangspunkt vil føre tilsyn med de regler, der er i cirklen til venstre i figur 15.1.

Som led i ECB's opgave med at sikre gennemførelse af et tilstrækkeligt og effektivt tilsyn inden for det styrkede banksamarbejde, har ECB dog også mulighed for at pålægge de nationale myndigheder i de deltagende lande at gøre brug af deres specifikke beføjelser i henhold til national lovgivning, som ikke er baseret på EU-regulering.⁵⁶ I så fald vil det ske ved, at ECB pålægger de nationale myndigheder i de deltagende lande at gøre brug af sådanne nationale regler. Muligheden kunne fx være relevant for ECB, såfremt den nationale lovgivning indeholder et vist skønselement til tilsynsmyndighederne, og ECB vurderer, at den nationale tilsynsmyndighed bør handle anderledes.

Det er endnu ikke afklaret, i hvilket omfang ECB vil lade Finanstilsynet alene varetage tilsynet med institutternes overholdelse af den nationale realkreditlovgivning, der ikke udspringer af EU-reglerne. Figur 15.2 viser to ekstremer i denne sammenhæng.

⁵⁶ Denne mulighed for ECB omtales i SSM-forordningen artikel 9 stk. 1, 3. afsnit, samt i betragtning 35.

Figur 15.2 – To ekstremer for ECB's anvendelse af nationale regler



Som den ene ekstrem kunne man forestille sig en situation, hvor ECB i sit tilsyn med danske realkreditinstitutter alene vil fokusere på overholdelse af EU-reguleringen, hvorved tilsynet med overholdelse af den nationale danske realkreditlovgivning, der ikke udspringer af EU-regulering, alene vil blive udført af Finanstilsynet. I denne situation vil der blive tale om en form for parallelt tilsyn af ECB og Finanstilsynet i forhold til de danske realkreditinstitutter.

Som den anden ekstrem kunne man forestille sig den modsatte situation, hvor ECB finder, at det er nødvendigt at være involveret i tilsynet med overholdelse af al finansiell regulering for de danske realkreditinstitutter, herunder også national regulering uden ophæng i EU-reglerne. I denne situation vil ECB derfor, i tilfælde af dansk deltagelse, instruere Finanstilsynet om anvendelse af såvel regulering baseret på EU-regler som rent nationale regler uden ophæng i EU-reguleringen.

I hvilket omfang, ECB vil instruere Finanstilsynet i at anvende den nationale regulering af realkreditinstitutterne, vurderes at afhænge af, i hvilket omfang de danske nationale regler supplerer den fælles europæiske regulering i CRR. Det er således vurderingen, at jo mere de nationale regler i Danmark supplerer EU-reglerne, jo mere sandsynligt vurderes det at være, at ECB vil instruere Finanstilsynet i at gøre brug af de pågældende nationale regler. Denne vurdering baseres på, at jo mere de nationale regler supplerer EU-reglerne, i jo højere grad vil udmøntning af den danske lovgivning kunne have indflydelse på de opgaver og kompetencer, som ECB har i medfør af CRR/CRD IV. Jo mere de nationale regler og reglerne i CRR komplementerer hinanden, jo klarere en holdning kan ECB således forventes at have til, hvordan udmøntning af den nationale lovgivning foregår.

I forlængelse af ovenstående gennemgås i afsnit 15.3 nedenfor de områder, hvor den danske realkreditregulering supplerer EU-reglerne samt de områder, hvor den danske realkreditregulering ligger helt uden for EU-reguleringen på området.

Spørgsmålet om i hvilket omfang de nationale regler supplerer CRR, er derudover relevant i forhold til ECB's vurdering af, om den danske realkreditlovgivning er fuldt kompatibel med CRR. Arbejdsgruppen har som led i sit arbejde spurgt ECB om bl.a. håndtering af dansk real-

kredit, såfremt Danmark deltager i samarbejdet. ECB har i en officiel tilbagemelding tilkendegivet følgende (egen oversættelse);

”ECB har klargjort, at det (i fraværet af europæisk maksimumharmonisering) er et krav i SSM-forordningen at anvende national regulering, der komplementerer europæisk lovgivning. [...] ECB er villige til at undersøge rækkevidden af de nationale regler for danske realkreditinstitutter, der er vedtaget uden for rækkevidden af den nuværende EU-harmonisering for at vurdere, hvorvidt den nationale lovgivning er kompatibel med CRR/CRD IV. Det er dog nødvendigt for ECB at indgå i en teknisk dialog med de danske myndigheder i forhold til den nationale regulering, der regulerer disse institutter, før der kan træffes en endelig beslutning på dette spørgsmål.”⁵⁷

Det bemærkes, at CRR eksplicit nævner muligheden for at have supplerende national lovgivning på realkreditområdet. Samtidig nævnes det dog også eksplicit, at denne nationale lovgivning 1) ikke skal vedrøre behandlingen af realkreditobligationer i henhold til bestemmelserne i CRR og 2) skal være forenelig med CRR.⁵⁸

I tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil ECB således skulle vurdere, om den nationale realkreditlovgivning er kompatibel med CRR. Er dette som forventet tilfældet, vil ECB være forpligtiget til at lægge den nationale danske realkreditlovgivning til grund ved sit tilsyn med realkreditinstitutterne.

Det er vurderingen, at den danske nationale realkreditlovgivning er fuldt kompatibel med CRR, hvorved der ikke er konflikt mellem de to regelsæt. Det kan ikke på nuværende tidspunkt vides, om ECB vil nå frem til samme konklusion. Der skal forud for den endelige beslutning om eventuel dansk deltagelse være en teknisk dialog mellem ECB og de danske myndigheder, jf. tilbagemeldingen fra ECB som refereret ovenfor. Det kan således ikke udelukkes, at der kan være behov for at justere den danske udmøntning af reglerne. Det kan fx blive tilfældet, hvis ECB måtte vælge at udmønte bestemmelserne i CRR på en måde, der i højere grad lægger vægt på en fælles tilsynskultur end den danske realkreditmodel. I forlængelse af dette kan det nævnes, at det er erklærede prioriteter for både EBA og ECB at harmonisere tilsynspraksis yderligere inden for henholdsvis EU og banksamarbejdet, ligesom ECB ønsker at reducere forskelle som følge af nationale valgmuligheder i CRR/CRD IV.⁵⁹

ECB skal dog i sit tilsyn tage behørigt hensyn til kreditinstitutters forskellige forretningsmodeller, og det må derfor antages, at ECB vil bestræbe sig på, at Danmark kan opretholde den danske realkreditmodel.

⁵⁷ Der henvises til dokument fra ECB dateret den 19. februar 2015. Dokumentet fra ECB er vedlagt som bilag 9.

⁵⁸ Der henvises til betragtning 13 i CRR; ”På områder, der ikke er omfattet af denne forordning, så som [...] bestemmelser om nationale ordninger for særligt dækkede obligationer og særligt dækkede realkreditobligationer, som ikke vedrører behandlingen af særligt dækkede obligationer og særligt dækkede realkreditobligationer i henhold til bestemmelserne i denne forordning, [...], bør de kompetente myndigheder eller medlemsstaterne kunne indføre nationale bestemmelser, forudsat at de ikke er uforenelige med denne forordning.”

⁵⁹ Der henvises til ECB's årsrapport for 2014 ”ECB Annual Report on supervisory activities 2014”, marts 2015.

I international kontekst sammenlignes det danske realkreditsystem ofte med det tyske. En sådan sammenligning laver ECB således også i deres officielle tilbagemelding.⁶⁰ Der vurderes imidlertid at være væsentlige forskelle mellem det danske og det tyske realkreditsystem, jf. boks 15.1. Mest afgørende i denne sammenhæng er, at det kun er i Danmark, at realkreditinstitutterne alene kan udøve virksomhed ved udstedelse af obligationer mod pant i fast ejendom eller mod lån til offentlige myndigheder. I forlængelse af disse forskelle er det forventningen, at spørgsmålet om den danske realkreditlovgivnings konsistens med CRR er et særligt dansk forhold, der ikke kan forventes afklaret, før Danmark i givet fald måtte indgå i dialog med ECB om dansk deltagelse i samarbejdet.

⁶⁰ Der henvises til dokument fra ECB dateret den 19. februar 2015. Dokumentet fra ECB er vedlagt som bilag 9.

Boks 15.1 – Forskelle mellem det danske og det tyske realkreditsystem

En grundlæggende forskel mellem det tyske og det danske system er, at realkreditvirksomhed i Tyskland – siden en lovændring i 2005 – alene drives på baggrund af en særlig ekstra licens hos universalbanker. En universalbank er en bank, der udbyder mange forskellige typer af bankaktiviteter, herunder både boliglån og andre bankydelse, ligesom bankerne modtager indlån.

Modsat er specialbanksystemet opretholdt i Danmark, dvs. at der eksisterer realkreditinstitutter, der har et meget begrænset forretningsområde, og således alene kan udøve virksomhed ved udstedelse af obligationer mod pant i fast ejendom eller mod lån til offentlige myndigheder. Vil man kalde sig et realkreditinstitut i Danmark, er det således et krav, at realkreditvirksomheden drives i et separat selskab.

Siden 2007 er det dog også muligt for danske universalbanker at opnå en særlig ekstra licens til at udstede særligt dækkede obligationer (SDO). Systemet i Tyskland svarer, efter 2005 hvor specialbankprincippet blev opgivet, således på flere områder til det regelsæt, der gælder for Danske Bank, der som den eneste danske universalbank har licens til at udstede SDO'er. Det betyder, at der i det tyske system er tale om obligationsbaserede udlån men ikke fra realkreditinstitutter, som vi kender dem i Danmark.

Som følge af de forskellige forretningsmodeller kan der i Danmark være koncerner, hvor moderselskabet er et realkreditinstitut. I Tyskland vil det altid være en bank eller et holdingselskab, der udgør det øverste selskab i en koncern. Denne forskel kan have en betydning i en krisehåndteringssituation.

I Danmark kan låntagere endvidere forholdsvist nemt komme ud af et realkreditlån førtidigt (dvs. før obligationerne udløber). Det kan ske ved enten at købe og indlevere de specifikke obligationer, der finansierer det pågældende lån, eller – hvis lånet er finansieret med konverterbare obligationer – at opsigte lånet til kurs 100. Denne mulighed for konvertering findes ikke i Tyskland.

Hvor markedsværdien af pantet i Danmark og i de fleste andre lande, lægges til grund ved belåning og den efterfølgende kontrol af lånegrænserne, anvendes der i Tyskland den såkaldte "Beleihungswert" (mortgage lending value), som er et udtryk for den langsigtede belåningsmæssige værdi af et pant. Denne værdi er generelt mindre end en opgørelse til markedsværdi.

Danske realkreditinstitutter, som er specialbanker, er opbygget med en særlig struktur, hvor de såkaldte kapitalcentre, som obligationerne udstedes fra, nærmest kan betragtes som en slags institutter i instituttet. Der stilles således et 8 pct. kapitalkrav til hvert kapitalcenter i tillæg til et kapitalkrav omfattende hele realkreditinstituttet. I tilfælde af afvikling af et dansk realkreditinstitut afvikles de enkelte kapitalcentre også særskilt. Denne struktur adskiller sig fra strukturen i det tyske system, der som nævnt er baseret på universalbankmodellen.

I Tyskland gælder et krav om overskydende sikkerhed (OC – overkollateral) i de enkelte registre på 2 pct. af den udestående obligationsgæld. I Danmark er der ikke et OC-krav i registrene for universalbanker som Danske Bank. I praksis vil universalbanker dog være nødt til at holde et vist OC i registrene, bl.a. da ratingbureauerne typisk stiller krav om OC af en vis størrelse som forudsætning for en høj rating af obligationerne fra det pågældende register. I dette tilfælde vil der dog ikke være tale om et lovkrav. For danske realkreditinstitutter gælder der et 8 pct. krav af de risikovægtede aktiver til de enkelte kapitalcentre (se ovenfor).

Endeligt gælder det i Tyskland, at der anvendes strammere belåningsgrænser, end tilfældet er i det danske system.

15.3 DANSK REALKREDIT INDEN FOR DEN FÆLLES TILSYNSMEKANISME

I det følgende vurderes det, hvilke dele af den danske realkreditregulering, der supplerer EU-reguleringen, samt hvilke dele af den nationale regulering der alene reguleres i den danske lovgivning.

Efterfølgende vurderes det, hvilke valgmuligheder CRR/CRD IV indeholder, som er af central betydning for realkreditinstitutterne. Sidstnævnte er relevant, da disse valgmuligheder fremover vil skulle udfyldes af ECB, via instruks til Finanstilsynet, frem for alene af Finanstilsynet, såfremt Danmark deltager i samarbejdet. Hvilken praksis, ECB vil anlægge på disse områder, kan derfor få central betydning for dansk realkredit i tilfælde af dansk deltagelse.

Områder hvor den danske realkreditlovgivning supplerer CRR

Balanceprincippet er en meget central del af den danske realkreditlovgivning. Balanceprincippet fastlægger, at der skal være balance mellem lånesiden og obligationssiden. Reglerne i den danske lovgivning sikrer således balance mellem det samlede udlån og de obligationer, der finansierer udlånet, hvorved der sættes grænser for den risiko, institutterne må påtage sig.

Balanceprincippet er indirekte nævnt i EU-reguleringen, idet CRR opstiller diverse krav til særligt dækkede obligationer, for at disse obligationer kan få en fordelagtig behandling i form af en lav risikovægt. Hvilken risikovægt obligationerne får, er relevant, når køberne af obligationerne skal opgøre deres solvensbehov. En lavere risikovægt vil således, alt andet lige, øge efterspørgslen efter de pågældende obligationer, da obligationerne i så fald vil risikovægtes lavere og dermed medføre et lavere kapitalkrav.

CRR stiller som krav, at for at få den fordelagtige behandling i form af en lav risikovægt, skal obligationer som omhandlet i UCITS-direktivet leve op til en række krav. På baggrund af denne formulering indebærer CRR således, at obligationer – udover de yderligere krav i CRR – skal leve op til bestemmelsen i UCITS-direktivet for at få den fordelagtige behandling i CRR.⁶¹

UCITS-direktivet specificerer, at "...specielt investeres provenuet fra udstedelsen af disse obligationer i henhold til loven i aktiver, som i tilstrækkelig grad i obligationernes samlede løbetid dækker de forpligtelser, der følger heraf".

Ovenstående formulering fra UCITS-direktivet kan ses som en overordnet beskrivelse af balanceprincippet. Princippet er imidlertid langt mere udbygget i den danske regulering, hvorved de danske regler kan siges at supplere de europæiske. Det er på denne baggrund vurderingen, at ECB – i tilfælde af dansk deltagelse – på baggrund af en teknisk dialog med de danske myndigheder vil skulle vurdere, om de supplerende danske regler om balanceprincippet er kompatible med reglerne i CRR.

⁶¹ Se CRR artikel 129 stk. 1 samt UCITS artikel 52 stk. 4. UCITS står for Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities og er et investeringsinstitut omfattet af direktiv 2009/65/EF (UCITS-direktivet).

Reglerne vedrørende lånegrænser (Loan to Value - LTV) og supplerende sikkerhedsstillelse er ligeledes centrale dele af den danske realkreditlovgivning, som ligeledes er overordnet behandlet i CRR. Det følger således af CRR, at det kun er obligationer, der ligger inden for en grænse på 80 pct. af ejendomsværdien, der kan få den fordelagtige behandling og den dertil hørende lave risikovægt.

Lånegrænsen fra CRR uddybes i den danske regulering, hvorved det specificeres, at realkreditinstitutterne løbende skal sikre, at værdien af det enkelte lån i en beboelsesejendom ligger inden for 80 pct. af værdien af det bagvedliggende pant. Falder boligens værdi, så belåningsgrænsen overskrides, skal långiver (kreditinstituttet) stille supplerende sikkerhed, når lånet er finansieret med særligt dækkede obligationer (SDOer) eller særligt dækkede realkreditobligationer (SDROer). Denne lånegrænse er gældende i hele lånets løbetid og skal således løbende overholdes.

Også på dette område behandler EU-reguleringen således emnet i overordnede termer. Det sker som nævnt ved at nævne lånegrænsen på 80 pct. som et krav, for at obligationerne kan få den lave risikovægt. Kravet om supplerende sikkerhed uddybes imidlertid i den nationale danske lov, hvorved de danske regler supplerer CRR. Det er på denne baggrund vurderingen, at ECB i tilfælde af dansk deltagelse skal vurdere, hvordan man vil forholde sig til den danske regulering på området.

I forhold til værdiansættelse af ejendomme fastlægger CRR, at en ejendom skal værdiansættes til markedsværdi eller en langsigtet belåningsmæssig værdi (som i det tyske system, jf. boks 15.1). Dette er bl.a. bestemmende for låneudmålingen, dvs. hvor stort et lån der kan ydes med sikkerhed i en given ejendom.

Den danske realkreditlovgivning uddyber i detaljer, hvordan en værdiansættelse til markedsværdi skal foretages. Reglerne om værdiansættelse skal sammen med reglerne om bl.a. lånegrænser, løbende overvågning og supplerende sikkerhed sikre, at ejendommens værdi i størst muligt omfang modsvarer værdien af de obligationer, der bliver udstedt for lånet. Det vurderes således også på dette område at være tale om, at EU-reguleringen overordnet set behandler emnet, men at princippet er mere udbygget i den danske regulering, hvorfor ECB i tilfælde af dansk deltagelse – på baggrund af en teknisk dialog med de danske myndigheder – skal vurdere, hvordan man vil forholde sig til den danske regulering på området.

Områder der alene reguleres i den danske realkreditlovgivning

Et område, der alene er fastslagt i den danske realkreditlovgivning, er afgrænsningen af realkredit som virksomhedsområde. Danske realkreditinstitutter har et meget begrænset virksomhedsområde og har bl.a. ikke tilladelse til at modtage indlån. Overordnet må et realkreditinstitut yde lån med pant i fast ejendom på baggrund af udstedelse af obligationer. Realkreditinstitutter påtager sig derfor primært kreditrisiko, og denne eksponering søges i lovgivningen begrænset ved at fastlægge detaljerede regler for fx lånegrænser, værdiansættelse og sikkerhedsstillelse m.v.

Det vil umiddelbart fortsat være Finanstilsynet, der administrerer disse regler, såfremt Danmark deltager i samarbejdet. ECB kan dog vælge at instruere Finanstilsynet i at anvende reglerne i

tråd med loven, såfremt ECB finder dette nødvendigt, jf. muligheden herfor i SSM-forordningen. Dette kunne fx være relevant, såfremt den nationale lovgivning indeholder en vis valgfrihed, og ECB finder, at Finanstilsynet burde udmønte reglerne anderledes.

Et andet område, der alene er fastlagt i realkreditlovgivningen, er reglerne om løbetider, dvs. hvor lang tid lånene må løbe, og i hvilket omfang lånene må være med afdragsfrihed. I realkreditlovgivningen fremgår det, at et realkreditlån som hovedregel maksimalt kan ydes i op til 30 år, og at den afdragsfri periode maksimalt må være op til 10 år for ejerboliger til helårsbrug og fritidshuse.

Reglerne om løbetider er alene nationalt reguleret, hvorfor hovedreglen ligeledes vurderes at være, at det vil være Finanstilsynet, der som udgangspunkt administrerer reglerne uden instruks fra ECB. Igen vil ECB dog kunne vælge en anden tilgang, jf. muligheden herfor.

Valgmuligheder i CRR/CRD IV af central betydning for realkreditinstitutter

Der er områder i CRR/CRD IV, hvor der er en valgfrihed for tilsynsmyndigheden til at beslutte, hvordan en given bestemmelse skal anvendes. Anvendelsen af visse af disse valgmuligheder har stor betydning for de danske realkreditinstitutter. Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil valgmulighederne, der tilkommer tilsynsmyndighederne, skulle udøves af ECB via instruks til Finanstilsynet. Hvilken praksis, ECB vil anlægge på disse områder, kan derfor få central betydning for dansk realkredit.

I denne sammenhæng er det bl.a. relevant, hvilken praksis ECB vil anlægge i forhold til opfyldelse af det nye likviditetskrav, LCR. Der er i den delegerede forordning, der regulerer forholdet, mulighed for, at op til 70 pct. af instituttets likvide aktiver kan udgøres af realkreditobligationer. Tilsynsmyndighederne skal imidlertid vurdere, hvornår institutternes opfyldelse af LCR anses for tilpas diversificeret. Det kan i denne forbindelse ikke udelukkes, at ECB vil anlægge en anden tilgang end Finanstilsynet i forhold til, hvilken sammensætning af LCR der vil blive anset for at være balanceret, herunder at bufferen ikke er tilpas diversificeret, hvis den eksempelvis indeholder 70 pct. danske realkreditobligationer, som reglerne giver mulighed for. Det vil i givet fald få betydning for efterspørgslen efter danske realkreditobligationer.

Spørgsmålet om LCR blev i CRR henlagt til en delegeret forordning, der skulle specificeres af Kommissionen. Kommissionen offentliggjorde i oktober 2014 den delegerede forordning om LCR. Forud for Kommissionens udarbejdelse af den delegerede forordning havde emnet været diskuteret i EBA, der på teknisk niveau havde udarbejdet en empirisk baseret rapport. Rapporten fra EBA underbyggede, at danske realkreditobligationer er ekstremt likvide. På trods af dette valgte EBA's Tilsynsråd, der består af de nationale tilsynsdirektører, at anbefale Kommissionen, at man fulgte tilgangen i Basel-standarderne, hvorefter statsobligationer vurderes som værende mere likvide end realkreditobligationer. I tråd med de danske ønsker valgte Kommissionen dog den løsning, som er beskrevet oven for, hvor 70 pct. af instituttets likvide aktiver kan udgøres af realkreditobligationer.

Det kan dog selvsagt ikke udelukkes, at der i fremtidige diskussioner inden for samarbejdet om anvendelse af valgmulighederne i den eksisterende EU-regulering, på områder der har betyd-

ning for dansk realkredit, på ny kan opstå ønske om en tilgang, der i mindre grad tager hensyn til dansk realkredit.

Et andet område, hvor ECB's benyttelse af en valgmulighed i CRR kan få betydning for de danske realkreditinstitutter, er i relation til brugen af garantier som midlertidig sikkerhed for SDOer. Dansk realkredit anvender i meget vidt omfang garantier som midlertidig sikkerhed i situationer, hvor den primære sikkerhed i form af pant i fast ejendom ikke er endeligt faldet på plads. Det kan fx være i form af tingslysningssgarantier eller garanti for forhåndslån. Ved forhandlingen af CRR var det væsentligt for Danmark, at reglerne understøttede denne konstruktion.

CRR indeholder mulighed for, at tilsynsmyndighederne tillader en større brug af garantier som sikkerhed, end der ellers er lagt op til i CRR.⁶² Såfremt denne undtagelse skal anvendes, skal EBA høres forinden. Danmark har således henvendt sig til EBA i forhold til at anvende en sådan undtagelse og har fået accept heraf.

I tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil det fremadrettet være ECB, der skal vurdere, om undtagelsen skal anvendes. I forlængelse af dette er der en risiko for, at ECB ikke vil ønske at anvende undtagelsen.

Et yderligere eksempel på fortolkning af CRR, som er central for dansk realkredit, er i forhold til reglerne om fælles funding. Totalkredit har fælles funding med Nykredit Realkredit, der er Totalkredits moderselskab. Fælles funding indebærer, at Totalkredit anvender obligationer udstedt af Nykredit Realkredit til funding af sine udlån mod særskilt sikkerhedsstillelse mellem de pågældende kapitalcentre. I Danmark anvendes en bestemmelse i CRR som hjemmel til den fælles funding.⁶³ Det er uklart, hvordan ECB vil forholde sig til denne konstruktion.

Samlet vurdering af dansk realkredit inden for den fælles tilsynsmekanisme

Det ses af ovenstående, at mange af de elementer, der er centrale i den danske realkreditlovgivning, også berøres i CRR.

Det er vurderingen, at den danske realkreditmodel overordnet set vil kunne opretholdes, såfremt Danmark deltager. ECB har tilkendegivet, at der vil være behov for at se nærmere på, om den danske realkreditlovgivning er forenelig med CRR forud for eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Det er de danske myndigheders vurdering, at den nuværende nationale realkreditlovgivning er konsistent med CRR, men det kan ikke udelukkes, at der på baggrund af ECB's gennemgang kan blive behov for at justere i den danske realkreditlovgivning. Dette bør afklares nærmere forud for eventuel dansk deltagelse.

⁶² CRR artikel 129, stk. 1, litra c, fastsætter, at eksponeringer mod kreditinstitutter, herunder i form af garantier, kan udgøre sikkerhed for særligt dækkede obligationer. Hovedreglen er, at eksponeringer mod kreditinstitutter med kreditkvalitetstrin 1 må udgøre op til 15 pct. af den samlede eksponering. CRR artikel 129 stk. 1 indeholder imidlertid en adgang for kompetente myndigheder til, at der for eksponeringer mod kreditinstitutter, efter høring af EBA, kan tillades kreditkvalitetstrin 2 for op til 10 pct. af den samlede eksponering, såfremt der kan dokumenteres koncentrationsproblemer i det pågældende medlemsland.

⁶³ Fælles funding tillades i Danmark med hjemmel i CRR artikel 496 stk. 1.

Udover ECB's vurdering af den danske lovgivnings konsistens med CRR, skal det derudover drøftes med ECB, hvorvidt ECB vil anlægge en tilsynspraksis, der er i tråd med de særlige forhold for de danske realkreditinstitutter. I tilfælde af dansk deltagelse vil det være af central betydning for dansk realkredit, at ECB vælger en praksis på disse områder, som ikke adskiller sig væsentligt fra Finanstilsynets. Det skal således også drøftes med ECB, hvordan ECB forventes at anvende de valgmuligheder i CRR/CRD IV, der er af central betydning for dansk realkredit.

Det vil videre skulle afklares med ECB, om den danske realkreditlovgivning – i tilfælde af dansk deltagelse – fortsat forventes at være et område, der alene håndteres af Finanstilsynet, eller hvorvidt ECB forventes at instruere Finanstilsynet om anvendelse af reglerne. Vurderer ECB, at de danske regler i høj grad supplerer CRR, vurderes det mere tvivlsomt, at Finanstilsynet i tilfælde af dansk deltagelse alene vil skulle administrere de nationale regler.

Den generelt øgede EU-harmonisering på det finansielle område vil kunne lægge et vist pres på den danske realkreditmodel, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Således er det erklærede prioriteter for både EBA og ECB at harmonisere tilsynspraksis yderligere inden for henholdsvis EU og banksamarbejdet, ligesom ECB ønsker at reducere forskelle som følge af nationale valgmuligheder i CRR/CRD IV. Hvorvidt hensynet til dansk realkredit generelt bedst varetages inden for eller uden for det styrkede banksamarbejde vil afhænge af de konkrete problemstillinger samt dynamikken i EU og det styrkede banksamarbejde fremadrettet.

15.4 DANSK REALKREDIT INDEN FOR DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME

De danske realkreditinstitutter er ikke omfattet af Bankpakke 3, men vil være omfattet af den nationale regulering, der implementerer BRRD, jf. kapitel 4.

Deltager Danmark i det styrkede banksamarbejde, vil afviklingsinstansen overtage ansvaret for krisehåndtering af de realkreditinstitutter, der er under ECB's tilsyn. Det betyder, at såfremt et af de største danske realkreditinstitutter bliver nødlidende, vil det være op til afviklingsinstansen – eventuelt med inddragelse af Kommissionen og Ministerrådet – at beslutte, hvordan krisehåndteringen skal finde sted.

Realkreditinstitutterne har en særlig afviklingsmodel i konkurslovgivningen, jf. kapitel 4. Modellen indebærer, at instituttet gradvist afvikles i takt med, at instituttets udlån tilbagebetales. Konkurslovgivningen er ikke harmoniseret for EU-landene. Den eksisterende afviklingsmodel for realkreditinstitutterne vil derfor kunne fastholdes, selv hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde. Det vil imidlertid være afviklingsinstansen, der vurderer, om realkreditinstitutterne opfylder betingelserne for krisehåndtering og dermed skal krisehåndteres via værktøjer i SRM-forordningen, eller om afviklingsbetingelserne ikke er opfyldt, og instituttet derfor skal afvikles via konkursmodellen.

Et centralt element i BRRD og SRM-forordningen er, at kreditinstitutter skal have et minimum af nedskrivningsegne passiver (NEP-kravet). Kravet skal sikre, at der i fornødent omfang

kan foretages bail-in, hvis instituttet bliver nødlidende. Kravet fastsættes individuelt af afviklingsmyndigheden, jf. kapitel 4.

For realkreditinstitutter som de danske gælder imidlertid en særlig undtagelse fra NEP-kravet, når et nødlidende realkreditinstitut kan håndteres uden brug af bail-in.

Et NEP-krav til de danske realkreditinstitutter vil kunne indebære omkostninger og yderligere refinansieringsrisici for realkreditinstitutterne, hvis det antager en betydelig størrelse. Det skyldes bl.a., at realkreditinstitutters forretningsmodel er baseret på dækkede obligationer, som ikke kan tælle med i opfyldelsen af NEP-kravet. Skal realkreditinstitutterne leve op til et stort NEP-krav, er der således behov for, at institutterne rejser usikret gæld alene til dette formål. Dette adskiller sig fra pengeinstitutter, der i højere grad allerede vil have usikret gæld på balancen, der kan anvendes til opfyldelse af NEP-kravet.

Såfremt realkreditinstitutter vil kunne afvikles via bail-in, vurderes dette derudover at kunne skabe usikkerhed omkring det danske realkreditsystem. Hertil skal det dog bemærkes, at sikrede passiver altid vil være undtaget fra bail-in. Det vil konkret sige, at der aldrig vil kunne laves bail-in på den del af realkreditobligationer, der er sikrede. Såfremt bail-in tillades i realkreditinstitutter, vil der imidlertid kunne ske bail-in på den del af det sikrede passiv, der overstiger værdien af de aktiver, der er stillet som sikkerhed. Det betyder, at der vil kunne nedskrives på den del af obligationen, der overstiger aktivets værdi.⁶⁴

I den danske afviklingslov, der implementerer BRRD, er det lagt til grund, at et nødlidende realkreditinstitut kan håndteres uden brug af bail-in. En del af denne vurdering baseres på, at realkreditinstitutterne skal opretholde en gældsbuffer på 2 pct. af realkreditinstituttets samlede uvægtede udlån, jf. kapitel 4. Realkreditinstitutter er dermed undtaget NEP-krav og afvikling via bail-in. Et nødlidende realkreditinstitut vil således kunne håndteres ved andre værktøjer så som frasalg af aktiviteter samt videreførelse af instituttets væsentligste aktiviteter i et broinstitut med henblik på videresalg. Realkreditinstitutter vil ligeledes kunne afvikles via realkreditlovens afviklingsmodel.

Ved dansk deltagelse vil en forudsætning for en fortsat fritagelse fra NEP-kravet og afvikling via bail-in være, at afviklingsinstansen vurderer, at danske realkreditinstitutter kan afvikles uden brug af bail-in. Det skyldes, at en forudsætning for fritagelse fra NEP-kravet er, at afviklingsmyndigheden skal vurdere, at afviklingsformålene kan opfyldes for realkreditinstitutterne uden afvikling via bail-in. Vurderes afviklingsinstansen ikke, at det er tilfældet, vil realkreditinstitutterne skulle opfylde et NEP-krav fastsat af afviklingsinstansen, ligesom realkreditinstitutterne i denne situation vil kunne blive afviklet via bail-in, såfremt de bliver nødlidende.

Afviklingsinstansen vil have ansvaret for de fleste danske realkreditinstitutter, jf. kapitel 4. Det betyder, at afviklingsinstansen i tilfælde af dansk deltagelse skal vurdere, hvorvidt disse realkreditinstitutter kan afvikles uden brug af bail-in, og om de dermed opfylder betingelsen for at være undtaget fra NEP-kravet og bail-in.

⁶⁴ Dette følger af regelsættet i BRRD artikel 44 stk. 2 og SRM-forordningen artikel 27 stk. 4.

Det er ikke klart, i hvilket omfang afviklingsinstansen vil foretage en vurdering, som er identisk med den vurdering, der er lagt til grund i den danske afviklingslov. Således er det ikke givet, at realkreditinstitutterne også vil være undtaget fra NEP-krav og afvikling via bail-in inden for det styrkede banksamarbejde. Dette forhold afhænger bl.a. af afviklingsinstansens kendskab til den danske realkreditmodel, og hvilken praksis afviklingsinstansen anvender i forhold til de danske realkreditinstitutter.

Det skal bemærkes, at Finansiell Stabilitet vil sidde med ved bordet i afviklingsinstansens eksekutivforsamling, når krisehåndteringsbeslutninger og udarbejdelse af afviklingsplanerne for de danske institutter, herunder realkreditinstitutter, diskuteres. Finansiell Stabilitet vil dermed kunne påvirke drøftelsen. Såfremt der opstår uenighed blandt de nationale afviklingsmyndigheder og de faste medlemmer, vil det dog være sidstnævnte, der bestemmer.

Ligesom tilfældet er for tilsyn i forhold til ECB, vil spørgsmålet om krisehåndtering af dansk realkredit skulle afklares med afviklingsinstansen forud for en eventuel dansk deltagelse.

15.5 OPSAMLING

Danske realkreditinstitutter, som medio 2014 stod for over 60 pct. af det hjemlige udlån til virksomheder og husstande, har en forretningsmodel, som ikke genfindes tilsvarende i andre EU-lande. De har bl.a. ikke tilladelse til at modtage indlån, og deres udlån sker i høj grad med sikkerhed i fast ejendom inden for nærmere fastsatte grænser. Institutterne er endvidere underlagt snævre grænser for, hvor meget markedsrisiko de må påtage sig, og har derfor samlet set typisk en lav risiko. Erfaringsmæssigt har det vist sig at være en udfordring at få de fælleseuropæiske regler, som typisk retter sig mod mere traditionel bankvirksomhed, til at passe med realkreditinstitutternes forretningsmodel. Det er i dette lys centralt, hvordan dansk realkredit forventes behandlet inden for det styrkede banksamarbejde.

Ud over de fælleseuropæiske regler er realkreditinstitutterne underlagt nationale danske regler. Det er vurderingen, at den danske realkreditmodel overordnet set vil kunne opretholdes, såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde. ECB har tilkendegivet, at der vil være behov for en teknisk dialog med de danske myndigheder for at kunne se nærmere på, om den danske realkreditlovgivning er forenelig med CRR forud for eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Det er de danske myndigheders vurdering, at den nuværende nationale realkreditlovgivning er konsistent med CRR, men det kan ikke udelukkes, at der på baggrund af ECB's gennemgang kan blive behov for at justere i den danske realkreditlovgivning.

Der er områder i CRR/CRD IV, hvor der er en valgfrihed for tilsynsmyndigheden til at beslutte, hvordan en given bestemmelse skal anvendes. I det styrkede banksamarbejde vil valgmulighederne, fx i forhold til diversifikationskrav i likviditetsbufferen og øget anvendelse af garantier som sikkerhed for realkreditobligationer, skulle udøves af ECB via instruks til Finanstilsynet. I tilfælde af dansk deltagelse vil det være af central betydning for dansk realkredit, at ECB vælger en praksis på disse områder, som ikke adskiller sig væsentligt fra Finanstilsynets.

Et centralt element i BRRD og SRM-forordningen er, at kreditinstitutter skal have et minimum af nedskrivningsegne passiver (NEP-kravet). Dette krav, som fastsættes individuelt for hvert institut af den ansvarlige afviklingsmyndighed, skal sikre, at der i fornødent omfang kan foretages bail-in, hvis instituttet bliver nødlidende.

For realkreditinstitutter som de danske gælder imidlertid en særlig undtagelse fra kravet om at skulle have et af afviklingsmyndigheden fastsat minimum af nedskrivningsegne passiver, når et nødlidende realkreditinstitut kan håndteres uden brug af bail-in. I den danske afviklingslov, der implementerer BRRD, er det lagt til grund, at dette er tilfældet. Et nødlidende realkreditinstitut vil således skulle håndteres ved andre værktøjer så som frasalg af aktiviteter, videreførelse af instituttets væsentligste aktiviteter i et såkaldt broinstitut med henblik på videresalg eller anvendelse af realkreditlovens afviklingsmodel, der indebærer, at instituttet gradvist afvikles i takt med, at instituttets udlån tilbagebetales.

Hvis Danmark indtræder i det styrkede banksamarbejde, vil SRM-forordningen få forrang i forhold til den danske afviklingslov. En forudsætning for en fortsat fritagelse af realkreditinstitutterne fra NEP-kravet og afvikling via bail-in vil derfor være, at afviklingsinstansen anlægger samme tilgang som i den danske afviklingslov, dvs. at danske realkreditinstitutter kan afvikles uden brug af bail-in. Hvis det ikke er tilfældet, vil realkreditinstitutterne skulle opfylde et NEP-krav fastsat af afviklingsinstansen. Et sådan krav kan indebære omkostninger og refinansieringsrisici for realkreditinstitutterne, hvis det antager en betydelig størrelse. I denne situation vil realkreditinstitutterne ligeledes kunne blive afviklet via bail-in, såfremt de bliver nødlidende.

Den generelt øgede EU-harmonisering på det finansielle område vil kunne lægge et vist pres på den danske realkreditmodel, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Således er det erklærede prioriteter for både EBA og ECB at harmonisere tilsynspraksis yderligere inden for henholdsvis EU og banksamarbejdet, ligesom ECB ønsker at reducere forskelle som følge af nationale valgmuligheder i CRR/CRD IV. Hvorvidt hensynet til dansk realkredit generelt bedst varetages inden for eller uden for det styrkede banksamarbejde vil afhænge af de konkrete problemstillinger samt dynamikken i EU og det styrkede banksamarbejde fremadrettet.

En væsentlig del af rammen for EU-reguleringen på det finansielle område tager udgangspunkt i de regler, som globale finansielle fora fastlægger, herunder Basel-komiteen, hvor Danmark ikke har sæde, men hvor bl.a. Kommissionen, en række EU-lande og ECB deltager. Erfaringerne peger på, at de regler, der udspringer af de globale fora, ikke tager hensyn til dansk realkredits særlige forhold. Disse regler danner grundlaget for EU-reguleringen, der derfor risikerer heller ikke at tage hensyn til dansk realkredit.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der gennem ECB i princippet være en yderligere mulighed i forhold til i dag for at påvirke de internationale diskussioner, og hvordan ECB vil anvende valgmulighederne i den til enhver tid gældende EU-regulering. Nogle af disse valgmuligheder vil have særlig betydning for dansk realkredit, jf. ovenfor. I det omfang sådanne valg truffet inden for banksamarbejdet påvirker udformningen af fremtidig EU-lovgivning, vil dansk deltagelse kunne styrke dansk interessevaretagelse i EU på realkreditområdet.

Omvendt kan det inden for banksamarbejdet være sværere at opnå støtte til, at fremtidige EU-regler udformes, så de kan rumme dansk realkredits særlige forretningsmodel, hvis andre lande i samarbejdet finder, at de danske ønsker strider mod tværgående hensyn inden for samarbejdet. Uden for banksamarbejdet vil det være op til Danmark at administrere EU-lovgivningens valgmuligheder, udforme tilsynspraksis, samt at opstille supplerende nationale regler, herunder på realkreditområdet.

Det taler for, at der opnås en overordnet forståelse for dansk realkredits særlige forretningsmodel, og at spørgsmålet om behandlingen af dansk realkredit afklares med ECB og afviklingsinstansen forud for en eventuel beslutning om dansk deltagelse.

DEL 3: GRØNLAND OG FÆRØERNE

KAPITEL 16: GRØNLAND OG FÆRØERNE

16.1 INDLEDNING

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil tilsynet med de største danske kreditinstitutter blive varetaget af ECB via instrukser til Finanstilsynet. Ansvar for afvikling af de største danske kreditinstitutter vil samtidig blive flyttet fra den danske afviklingsmyndighed til afviklingsinstansen. Disse ændringer rejser en række spørgsmål i forhold til Grønland og Færøernes stilling, da Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU.

I forlængelse af ovenstående blev der i juni 2014 nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland og Færøerne vedrørende mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde i EU. Arbejdsgruppen blev nedsat for at vurdere konsekvenserne og mulighederne for Grønland og Færøerne i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Arbejdsgruppen har endnu ikke færdiggjort sit arbejde. Konklusionerne i indeværende rapport vedrørende konsekvenser og muligheder for Grønland og Færøerne ved dansk deltagelse er derfor foreløbige.

16.2 GRØNLAND OG FÆRØERNES STILLING I FORHOLD TIL DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

Finanstilsynet fører i dag tilsyn med grønlandske og færøske kreditinstitutter, og de grønlandske og færøske kreditinstitutter er omfattet af den nuværende danske afviklingsordning (Bankpakke 3). Ligeledes vil det kommende krisehåndteringsregime i krisehåndteringsdirektivet (BRRD) blive implementeret i Grønland og på Færøerne.

Når CRR/CRD IV er implementeret i Grønland og på Færøerne vil tre ud af fire færøske institutter samt det ene grønlandske institut blive kategoriseret som SIFler. For en nærmere beskrivelse af de grønlandske og færøske institutter henvises til rapporten fra arbejdsgruppen.

Det styrkede banksamarbejde er en EU-konstruktion, der ikke indeholder mulighed for, at ikke-EU-lande kan deltage. Da Grønland og Færøerne har valgt ikke at være medlemmer af EU, er der ikke hjemmel i EU-retten til at omfatte Grønland og Færøerne i det styrkede banksamarbejde. ECB har i forlængelse af dette tilkendegivet, at da Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU, er kreditinstitutter i disse områder udelukket fra den fælles tilsynsmekanisme og dermed ligeledes fra den fælles afviklingsmekanisme.⁶⁵

Generelt vurderes der heller ikke at være mulighed for, at institutterne i Grønland og på Færøerne kan blive omfattet af samarbejdet, ved at de etableres i Danmark og dermed bliver danske institutter. Lov om finansiel virksomhed, der implementerer CRD IV, indeholder således et krav om, at et institut skal etablere sig i det medlemsland, der har meddelt tilladelsen, og i hvil-

⁶⁵ Der henvises til dokument fra ECB dateret den 19. februar 2015. Dokumentet fra ECB er vedlagt som bilag 9.

ket instituttet rent faktisk driver forretning. Da BankNordik har en betydelig del af sine bankaktiviteter i Danmark, kan banken dog eventuelt være en undtagelse.

16.3 KONSEKVENSER FOR GRØNLAND OG FÆRØERNE VED DANSK DELTAGELSE

I en situation, hvor Danmark deltager i samarbejdet, er det relevant at overveje de mulige konsekvenser for de grønlandske og færøske institutter samt for den grønlandske og færøske økonomi mere generelt.

Der vurderes ikke at være konsekvenser i forhold til tilsyn med de grønlandske og færøske institutter, da Finanstilsynet fortsat vil kunne føre tilsyn med institutterne, som de gør i dag, uanset om Danmark deltager i samarbejdet.

Det vurderes således, at konsekvenserne for Grønland og Færøerne i denne situation vil opstå i forhold til krisehåndtering.

Ved implementering af afviklingsbestemmelserne i BRRD i Grønland og på Færøerne er det forventningen, at den danske afviklingsformue vil blive forøget med et beløb svarende til 1 pct. af de dækkede indlån i de grønlandske og færøske institutter. Det vil svare til ca. 150 mio. kr.⁶⁶ Heraf vil de ca. 12 mio. kr. stamme fra indbetalinger fra GrønlandsBANKEN og de ca. 138 mio. kr. fra indbetalinger fra de 4 færøske banker (heraf omkring 94 mio. kr. fra BankNordik).

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der ikke kunne opretholdes en fælles formue blandt de danske, grønlandske og færøske institutter. Det skyldes, at den danske formue nedlægges, og de danske institutter i stedet vil betale til den fælles formue.

Det skal derfor besluttes, om der skal oprettes en separat afviklingsformue alene for disse to områder, og i så fald hvor stor denne skal være. Følges størrelsesordenen i BRRD med 1 pct. af dækkede indskud, vil afviklingsformuen råde over ca. 150 mio. kr. for både Grønland og Færøerne. Bliver der tale om en formue kun for Grønland eller Færøerne, vil formuen som udgangspunkt udgøre 12 mio. kr. for Grønland og 138 mio. kr. for Færøerne.

Såfremt formuen for Grønland og Færøerne vurderes at være for lille, kan det imidlertid besluttes, at de grønlandske og færøske institutter skal etablere en større formue.

I tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde skal der udpeges en national afviklingsmyndighed for Grønland og Færøerne. Da afviklingsinstansen kun håndterer de største og grænseoverskridende institutter, vil Finansiell Stabilitet fortsat udføre afviklingsopgaver for størstedelen af de danske institutter. Finansiell Stabilitet vil derfor også kunne udgøre afviklingsmyndigheden for Grønland og Færøerne, såfremt dette besluttes.

⁶⁶ Dette tal er beregnet på baggrund af dækkede nettoindlån, hvilket giver en vis usikkerhed om den endelige størrelse.

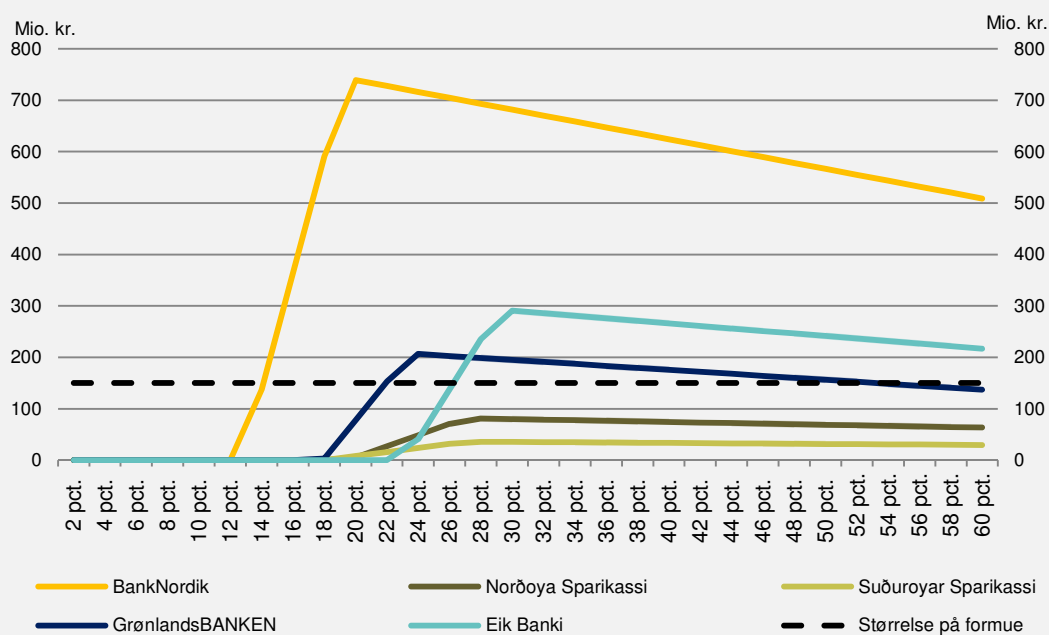
Boks 16.1 indeholder scenarieberegninger for grønlandske og færøske institutter i en situation, hvor Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, og de grønlandske og færøske institutter derfor er omfattet af deres egen fælles afviklingsformue. For en beskrivelse af scenarieberegningerne henvises der til kapitel 12 samt bilag 8.

Boks 16.1: Scenarieberegninger for grønlandske og færøske banker

Det antages, at Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, og at de grønlandske og færøske institutter derfor er omfattet af deres egen fælles afviklingsformue. Det antages i denne situation, at etableres en fælles grønlandsk og færøsk afviklingsformue på 1 pct. af de dækkede indlån i Grønland og på Færøerne svarende til 150 mio. kr.

Figur 16.1 viser det maksimale beløb, som afviklingsmyndigheden vil kunne anvende til tabsabsorbering og rekapitalisering af grønlandske og færøske institutters ved forskellige tab.

Figur 16.1: Sammenhæng mellem tab i pct. af de samlede risikoeksponeringer og det maksimale træk på afviklingsformuen, mio. kr.



Kilde: Årsregnskaber fra ultimo 2013.

Det fremgår af figuren, at ingen grønlandske eller færøske institutter vil kunne trække på formuen, før tabene overstiger et beløb svarende til 11 pct. af de samlede risikoeksponeringer. Herudover fremgår det, at afviklingsmyndigheden først vil kunne anvende formuen – med undtagelse af BankNordik – ved tab svarende til mere end 18 pct. af de samlede risikoeksponeringer. Dette skyldes, at tab lavere end dette vil blive absorberet af kapitalen og ved nedskrivning af seniorgæld.

I forhold til BankNordik viser figuren, at afviklingsmyndigheden dels vil kunne anvende formuen på et tidligere tidspunkt, end tilfældet er for de øvrige institutter. Det fremgår endvidere, at der vil kunne være behov for at anvende langt større beløb på krisehåndtering af BankNordik, end der vil være tilgængelige i formuen. BankNordik vil imidlertid blive udpeget som færøsk SIFI, når CRD IV implementeres på Færøerne. Det betyder, at kapitalkravet til banken vil stige de næste par år. Et styrket kapitalgrundlag i BankNordik vil mindske det beløb, som afviklingsmyndigheden vil kunne anvende på krisehåndtering af instituttet.

Det overordnede billede, der kan tegnes på baggrund af figur 16.1, vurderes at være, at kravet om nedskrivning af minimum 8 pct. af passiverne, før der kan ske tabsabsorbering og eventuelt rekapitalisering fra formuen, vil indebære, at tabet i disse situationer er fuldt absorberet, før formuen overhovedet kan benyttes. GrønlandsBANKEN eller et færøsk institut skal i forlængelse af dette lide meget store tab, før formuen kan benyttes til tabsabsorbering og rekapitalisering. Med andre ord skal der være tale om meget store tab, før dansk deltagelse vil gøre en forskel for de grønlandske og færøske institutter.

Figuren viser også, at en separat grønlandsk og færøsk formue vil kunne blive tømt på baggrund af rekapitalisering af BankNordik, GrønlandsBANKEN eller Eik Banki. Figuren viser dog også, at formuen i alle de viste tabsscenerier vil være stor nok til at håndtere tab i Norðoya Sparikassi og Suðuroyar Sparikassi.

Vurdering af konsekvenserne for de grønlandske og færøske institutter

Det fremgår af beregningerne i boks 16.1, at der skal ske store tab, før formuen overhovedet kan benyttes til tabsabsorbering og rekapitalisering af nødlidende grønlandske og færøske institutter. Medmindre der er tale om meget store tab, vil der således ikke på dette punkt være en forskel for de grønlandske og færøske institutter på en situation, hvor de har en separat grønlandsk og færøsk afviklingsformue, og en situation hvor de grønlandske og færøske institutter er omfattet af en dansk afviklingsformue.

Figur 16.1 viser dog samtidig, at en afviklingsformue på 150 mio. kr. i tilfælde af store tab kan vise sig at være for lille. I forlængelse af dette kan en løsningsmulighed være, at der etableres en afviklingsformue for de grønlandske og færøske institutter, der udgør mere end 1 pct. af de dækkede indlån i Grønland og på Færøerne. En sådan formue vil potentielt kunne dække finansieringsbehovet, men kun såfremt den pågældende formue er betydeligt større end 1 pct. af de dækkede indlån, jf. figur 16.1.

GrønlandsBANKEN og tre ud af fire færøske banker vil – når CRR/CRD IV er implementeret i Grønland og på Færøerne – blive kategoriseret som SIFler. Deres kapitalkrav vil dermed blive øget, og tilsynet med dem vil blive styrket. Det kan ikke udelukkes, at de kommende SIFI-kapitalkrav vurderes at være for lave i lyset af, at der ikke kan trækkes på en relativt stor afviklingsformue i forbindelse med en krisehåndtering. En anden løsningsmulighed kan derfor være, at der for grønlandske og færøske institutter stilles et højere SIFI-kapitalkrav end planlagt for yderligere at forebygge, at institutterne bliver nødlidende.

Bliver et grønlandsk eller færøsk institut alligevel nødlidende, og viser den grønlandsk-færøske afviklingsformue sig – trods indledende bail-in – at være utilstrækkelig, kan der blive behov for lån til formuen. Er dette ikke muligt, må resten af den fornødne rekapitalisering skaffes ved yderligere bail-in.

Som følge af den betydelige størrelse af grønlandske og færøske institutter i forhold til det lokale BNP kan dette imidlertid give negative systemiske effekter på de nationale økonomier.

Også i det tilfælde at de grønlandske og færøske institutter kunne etableres i Danmark, og dermed omfattes af det styrkede banksamarbejde, er det usikkert, om et grønlandsk og færøsk institut, der måtte lide meget store tab, vil få adgang til tabsabsorbering og rekapitalisering via

den fælles formue. Det skyldes, at de grønlandske og færøske banker alle er meget små i en europæisk kontekst.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der i givet fald skulle ske en nærmere drøftelse af ovenstående forhold med Grønland og Færøerne.

16.4 OPSAMLING

Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil også have betydning for Grønland og Færøerne, der ikke er medlemmer af EU, og derfor ikke kan deltage i det styrkede banksamarbejde, hvis Danmark vælger at deltage.

ECB har tilkendegivet, at da Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU, er kreditinstitutter i disse områder udelukket fra den fælles tilsynsmekanisme og dermed ligeledes fra den fælles afviklingsmekanisme.

Hvis Danmark deltager i samarbejdet, vil tilsynet i forhold til grønlandske og færøske kreditinstitutter dermed fortsætte som i dag. Reglerne for afvikling i Grønland og på Færøerne vil kunne opretholdes, men der vil ikke være adgang til den danske afviklingsformue, som – med undtagelse af bidrag fra grønlandske og færøske institutter – vil blive fusioneret ind i den fælles formue.

En særskilt fælles grønlandsk og færøsk afviklingsformue vil således have en relativt begrænset størrelse, hvorfor en løsning kunne være, at der etableres en afviklingsformue for de grønlandske og færøske institutter, der udgør mere end 1 pct. af de dækkede indlån i Grønland og på Færøerne. En alternativ løsning kunne være at stille et højere SIFI-kapitalkrav end planlagt til de kommende grønlandske og færøske SIFler for yderligere at forebygge, at institutterne bliver nødlidende.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil der i givet fald skulle ske en nærmere drøftelse af ovenstående forhold med Grønland og Færøerne.

Der blev i juni 2014 nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland og Færøerne vedrørende mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde i EU. Arbejdsgruppen blev nedsat for at vurdere konsekvenserne og mulighederne for Grønland og Færøerne i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Arbejdsgruppen har endnu ikke færdiggjort sit arbejde. Konklusionerne i indeværende rapport vedrørende konsekvenser og muligheder for Grønland og Færøerne ved dansk deltagelse er derfor foreløbige.

BILAG

BILAG 1: KOMMISSORIUM

Arbejdsgruppen vedrørende analysearbejdet ift. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (bankunionen)

Baggrund

En vigtig del af drøftelserne om styrkelse af ØMU'en vedrører etableringen af en "integreret finansiel ramme", dvs. et styrket banksamarbejde i EU. Formålet er at understøtte finansiel stabilitet i eurozonen, og i EU som helhed, ved at bryde den negative spiral mellem svage offentlige finanser og svage banker i de enkelte medlemslande, som har gjort sig gældende særligt i visse eurolande.

Det styrkede banksamarbejde består af en tilsynsdel (Single Supervisory Mechanism – SSM) og en afviklingsdel (Single Resolution Mechanism - SRM). SSM blev endeligt vedtaget i oktober 2013 og har opstart den 1. november 2014. SRM forhandles fortsat mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Det er intentionen, at SRM skal vedtages endeligt før valget til Europa-Parlamentet i maj 2014.

Det styrkede banksamarbejde omfatter alle eurolande samt ikke-eurolande, der etablerer et tæt samarbejde med den fælles tilsynsmyndighed, ECB. Danmark kan således vælge at etablere et nært samarbejde med ECB, hvorved Danmark vil deltage i såvel den fælles tilsynsmekanisme som den fælles afviklingsmekanisme.

Det styrkede banksamarbejde vil få væsentlig betydning for det indre marked for finansielle tjenesteydelser i EU, tilsynsstandarder og krisehåndtering af finansielle institutter. Der må i forlængelse heraf forventes at være konsekvenser for alle EU-lande, uanset deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Regeringen har endnu ikke taget stilling til dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Stillingtagen vil ske på baggrund af en grundig analyse af fordele og ulemper herved.

Det vurderes, at dele af det endelige indhold af det styrkede banksamarbejde nu ligger tilstrækkeligt fast til, at analysearbejdet kan påbegyndes. Der nedsættes derfor en arbejdsgruppe, der skal gennemføre de relevante analyser med henblik på at forberede regeringens beslutning om eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal bl.a.:

- Beskrive den overordnede betydning af etableringen af det styrkede banksamarbejde for det generelle europæiske samarbejde, herunder for stabiliteten af den finansielle sektor og for det indre marked.
- Udarbejde et analysegrundlag for regeringens vurdering af, hvorvidt det samlet set er i Danmarks interesse at deltage i det styrkede banksamarbejde eller at stå uden for. Dette

for så vidt angår a) det styrkede banksamarbejde som helhed, b) den fælles tilsynsmekanisme (SSM) og c) den fælles afviklingsmekanisme (SRM)

- a. I forhold til det styrkede banksamarbejde som helhed blandt andet omfatte Danmarks strategiske placering i EU-samarbejdet, herunder mulige konsekvenser af det styrkede banksamarbejde i ministerrådet, dansk interessevaretagelse i EBA samt konsekvenser for det indre marked i EU. Konsekvenserne for dansk realkredit og for det danske bankmarked samt for vilkårene for ind- og udtræden i det styrkede banksamarbejde for ikke-euro lande, skal ligeledes inddrages i analyserne og skal omhandle både det fælles tilsyn og den fælles afviklingsmekanisme.
- b. I forhold til det fælles tilsyn blandt andet undersøge, hvorvidt der på baggrund af regelgrundlaget og forventet tilsynspraksis kan forventes systematiske forskelle mellem ECB's tilsyn og det danske tilsyn, og hvilke konsekvenser eventuelle forskelle kan forventes at have, herunder for grænseoverskridende institutter med tilknytning til Danmark. Endvidere skal analysen vurdere, hvem der – i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde – vil have det endelige ansvar for en tilsynsbeslutning i Danmark, herunder både hvis Danmark vælger at følge en afgørelse fra ECB, og hvis Danmark vælger ikke at følge en afgørelse fra ECB, som ikke-eurolande har mulighed for i medfør af SSM.
- c. I forhold til den fælles afviklingsmekanisme blandt andet fokusere på, hvorvidt dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vurderes at øge sandsynligheden for, at særligt danske SIFler, der kommer i problemer, kan krisehåndteres på tilfredsstillende vis, samt på mulige konsekvenser for de offentlige finanser. Vurderingen skal også dække mulige implikationer for krisehåndtering af (danske og andre) banker med grænseoverskridende virksomhed.

I analysegrundlaget skal også indgå en vurdering af, om der er forhold, der taler for eventuelt at deltage i det styrkede banksamarbejde hurtigst muligt eller alternativt først at deltage på et senere tidspunkt.

Arbejdsgruppens sammensætning og tidsplan

Arbejdsgruppen sammensættes af:

- Departementschef Michael Dithmer, Erhvervs- og Vækstministeriet,
- Finansdirektør Christian Ølgaard, Erhvervs- og Vækstministeriet,
- Nationalbankdirektør Per Callesen, Nationalbanken,
- Vicedirektør Jens Lundager, Nationalbanken,
- Direktør Ulrik Nødgaard, Finanstilsynet,
- Vicedirektør Kristian Vie Madsen, Finanstilsynet,
- Afdelingschef Steen Lohmann Poulsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet,
- Afdelingschef Peter Brixen, Finansministeriet,
- Afdelingschef Jens Kisling, Udenrigsministeriet,
- Kontorchef Morten Jacobsen, Justitsministeriet,

Statsministeriet, repræsenteret ved konsulent Steen Ejerskov, deltager derudover som medlem med observatørstatus i arbejdsgruppen.

Departementschef Michael Dithmer, Erhvervs- og Vækstministeriet, er formand for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Erhvervs- og Vækstministeriet, Nationalbanken, Finanstilsynet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet

Arbejdsgruppens arbejde skal senest være afsluttet inden udgangen af 2014.

BILAG 2: TIDSLINJE

2000/01	—	Lamfalussy-rapporten (CEBS, CESR, CEIOPS)
2006/07	—	ECOFIN-drøftelser af grænseoverskridende krisehåndtering
sep. 2008	—	Lehmann Brothers indleverede konkursbegæring
2008/09	—	G20-aftale vedr. finansiel regulering m.v.
2009	—	De Larosière-rapporten (EBA, ESMA og EIOPA)
maj 2010	—	Lån til Grækenland
maj 2010	—	Oprettelse af låneinstrumenter EFSM (EU) og EFSF (euroområde)
nov. 2010	—	Lån til Irland
ult. 2010	—	Vedtagelse af six-pack (styrkede finanspolitiske og makroøkonomiske regler)
mar. 2011	—	Enighed om europluspagten (koordinering af strukturreformer)
apr. 2011	—	Lån til Portugal
jul. 2011	—	2. låneprogram til Grækenland (inklusive gældskonvertering)
ult. 2011	—	Enighed om mellemstatslig traktat om finanspagten (budgetbalance mm.)
prim. 2012	—	Drøftelser om låneprogram til Spanien til bankrekapitalisering
jun. 2012	—	Stats- og regeringscheferne for eurolandene anmoder Kommissionen om at fremsætte forslag om fælles banktilsyn
sep. 2012	—	ECB annoncerer OMT (muligheden for opkøb af statsobligationer)
sep. 2012	—	Lånefaciliteten ESM etableres (permanent afløser for EFSF)
sep. 2012	—	Kommissionen fremsætter forslag om SSM-forordningen samt meddelelse vedr. fælles afviklingsmekanisme
dec. 2012	—	Endelig DER-rapport om styrkelse af ØMU'en
feb. 2013	—	Vedtagelse af two-pack (styrket finanspolitiske koordinering for eurolande)
mar. 2013	—	Lån til Cypern
mar. 2013	—	Politisk enighed om SSM-forordningen
jul. 2013	—	Kommissionen fremsætter forslag om SRM-forordningen
mar. 2014	—	Politisk enighed om SRM-forordning og mellemstatslig aftale om fælles formue
nov. 2014	—	ECB påbegynder arbejdet med det fælles tilsyn, jf. SSM-forordningen

BILAG 3: LÅNEMEKANISMER I EU OG EURO-OMRÅDET

Ved krisens start fandtes kun en EU-betalingsbalancefacilitet (BoP) til brug for mellemfristet finansiering af ikke-eurolande med betalingsbalancevanskeligheder. Denne facilitet er aktuelt på i alt 50 mia. euro (hævet af flere omgange gennem krisen fra oprindeligt 12,5 mia. euro). Denne facilitet har i løbet af krisen ydet lån til Letland, Ungarn og Rumænien. BoP fungerer ved, at Kommissionen optager lån på markedet og genudlåner til programlandet. Investorer, der stiller penge til rådighed, har reelt sikkerhed i EU's budget og dermed medlemslandene, og Kommissionen kan derfor opnå en lav rente.

Eurolandene besluttede i maj 2010 at yde et (første) låneprogram til Grækenland på 80 mia. euro. Dette udgør en selvstændig lånefacilitet (Greek Loan Facility – GLF) bestående af et system af bilaterale lån fra de øvrige eurolande administreret af Kommissionen.

På ECOFIN i maj 2010 besluttedes ligeledes at etablere to stående låneinstrumenter: 1) den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM), som er et instrument for alle EU-landene på i alt 60 mia. euro til udlån til både eurolande og ikke-eurolande (reelt primært til eurolande), og 2) den europæiske facilitet for finansiel stabilitet (EFSF), som er en mellemstatslig facilitet med en samlet låneramme på i alt 440 mia. euro til brug for eurolande, og finansieret af de eurolande, der ikke selv får lån.

EFSM fungerer ligesom BoP ved, at Kommissionen optager lån på markedet og genudlåner til programlandet, således at investorer, der stiller penge til rådighed, har sikkerhed i EU's medlemslande.

EFSF optager også lån på markedet og videreudlåner til programlandet, men sikkerheden består i garantier, ydet særskilt af eurolandene til EFSF. For at sikre en høj rating af EFSF har eurolandene samlet stillet en større garanti end EFSF's udlånskapacitet ("overgaranti").

På eurotopmødet 21. juli 2011 blev det besluttet at give EFSF nye interventionsmuligheder, udover de formelle låneprogrammer, som dem, der var givet til Grækenland, Irland og Portugal. EFSF blev således givet mulighed for at kunne yde præventive kreditter, foretage støtteopkøb af statsobligationer på markedet og kunne finansiere nationale kapitalindskud til banker (via lån til det pågældende medlemsland).

Det blev i 2010 besluttet at oprette en permanent europæisk stabilitetsmekanisme (ESM) for eurolandene som erstatning for EFSF. I september 2012 blev ESM endeligt etableret med en udlånskapacitet på 500 mia. euro. ESM vil fungere som EFSF, dog således at eurolandene vil indskyde en vis kapital på forhånd for at give ESM en mere robust struktur, hvis samlede kreditværdighed er mindre sårbar over for ændringer i de enkelte eurolandes egen kreditværdighed end EFSF.

Ved ESM's ikrafttræden fortsatte de igangværende EFSF's udlån til Grækenland, Irland og Portugal, og der blev på eurolandenes møde i København i marts 2012 sat en samlet øvre grænse for EFSF og ESM på i alt 700 mia. euro (således at aktiveringen af ESM indebar etablering af yderligere udlånskapacitet på nye 500 mia. euro).

Efterfølgende drøftelser blandt eurolandene gav som nævnt mulighed for direkte ESM-rekapitaliseringer til banker uden om det pågældende euroland, når der er etableret et fælles banktilsyn. Dette er senere præciseret til, at ESM højst kan yde direkte rekapitalisering af banker op til et loft på i alt 60 mia. euro.

For alle lån (BoP, EFSM, EFSF og ESM) fastsættes i samarbejde med "trojkaen" (Kommissionen, ECB og IMF) betingelser vedr. finanspolitiske stramninger og reformer for at sikre holdbar gældsudvikling. Kvartalsvise vurderinger af efterlevelsen gennemføres som led i den gradvise udbetaling af lånene.

BILAG 4: STYRKELSER AF DET ØKONOMISKE SAMARBEJDE I EU

Det Europæiske Semester (vedtaget 2010)

Der er med Europa 2020-reformstrategien fra og med 2011 gennemført en opgradering af samarbejdet om økonomiske reformer (sammenlignet med den foregående Lissabon-strategi), som nu finder sted inden for en mere strømlinet og forpligtende koordinationsramme under Det Europæiske Semester. Det Europæiske Semester er bl.a. rammen for drøftelse af de årlige landespecifikke anbefalinger (vedr. finanspolitik og strukturpolitik) til de enkelte medlemslande (baseret på disses nationale reformprogrammer og stabilitets- eller konvergensprogrammer) og euroområdet som helhed, samt drøftelsen heraf på ECOFIN- og DER-niveau.

Europluspagten (vedtaget marts 2011)

23 EU-lande (alle på nær UK, Sverige, Tjekkiet og Ungarn)⁶⁷ har i Europluspagten forpligtet sig politisk til at gennemføre selvvalgte strukturelle reformer vedr. beskæftigelse, finanspolitisk holdbarhed, konkurrenceevne og finansiell stabilitet, som en integreret del af processerne under Det Europæiske Semester.

Six-pack (vedtaget ultimo 2011)

Den såkaldte six-pack trådte i kraft fra starten af 2012 og omfatter seks retsakter (5 forordninger og 1 direktiv) med følgende indhold:

- Styrkelse og opgradering af de eksisterende finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten med mere fokus på forebyggelse, tidligere og mere gradvise sanktioner over for eurolande, en udgiftsregel i det forebyggende samarbejde og operationelle krav til nedbringelse af offentlig gæld over 60 pct. af BNP m.v.
- Indførelse af en ny EU-proces for forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer, der omfatter dybdegående analyser af potentielle ubalancer i lande udpeget gennem et sæt af ubalanceindikatorer, samt i sidste ende mulighed for at give lande henstillinger om at korrigere alvorlige ubalancer og sanktioner til eurolande
- Indførelse af styrkede rammer for nationale finanspolitiske rammer, herunder krav om pålidelig statistik og styrket finanspolitisk planlægning og regler m.v.

Finanspagten (vedtaget primo 2012)

Finanspagten blev vedtaget som en mellemstatslig aftale (af alle EU-lande på nær Storbritannien og Tjekkiet)⁶⁸ og gælder i udgangspunktet for alle eurolandene. Ikke-eurolande kan vælge at lade sig omfatte af de af finanspagtens bestemmelser, som ikke eksplicit kun er for eurolandene. Finanspagtens centrale indhold er bl.a. en forpligtelse til at indføre krav i den nationale lovgivning, der sætter grænser for det årlige strukturelle offentlige underskud (som udgangspunkt svarende til det pågældende lands mellemfristede finanspolitiske mål i medfør af Stabilitets- og Vækstpagtens forebyggende del), og som suppleres af en automatisk korrektionsmekanisme ved væsentlige afvigelser.

⁶⁷ Kroatien blev optaget i EU efter Europluspagten og deltager derfor ikke i denne.

⁶⁸ Kroatien blev optaget i EU efter finanspagten og deltager derfor ikke i denne.

Derudover indebærer finanspagten bl.a. en forpligtelse til at drøfte, og om nødvendigt koordinere, større økonomiske reformer med de øvrige lande inden vedtagelse samt en forpligtelse til at orientere Ministerrådet og Kommissionen om planer for udstedelse af offentlige gældsbeviser.

Finanspagten forpligter desuden eurolandene til at støtte tiltag og sanktioner, der foreslås eller anbefales af Kommissionen som led i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud for eurolande, medmindre et kvalificeret flertal af medlemslandene i euroområdet er imod (fraregnet det pågældende euroland, jf. de gængse stemmeregler).

Endelig indeholder finanspagten bestemmelser vedrørende afholdelse af eurotopmøder og øvrige spørgsmål vedrørende styringen inden for euroområdet.

Two-pack (vedtaget februar 2013)

Den såkaldte two-pack trådte i kraft fra midten af 2013 og omfatter to forordninger med følgende indhold:

- Styrkelse af budgetkoordineringen og -overvågningen af eurolande i EDP-proceduren generelt, herunder en fælles tidsplan for eurolandenes nationale budgetproces bl.a. med fremlæggelse (senest 15. oktober hvert år) af en 'budgetplan' for det kommende år, som skitserer finanspolitiske mål samt skøn for udgifter og indtægter i hovedposter samt mulige tiltag for at nå målene, samt endelig vedtagelse af finansloven inden 31. december hvert år. Eurolandene skal desuden basere deres nationale finanslove på uafhængige prognoser.
- Styrkelse af budgetovervågningen for eurolande i finansieringsvanskeligheder og under låneprogrammer, som vil komme under skærpet overvågning og som udgangspunkt vil skulle gennemføre et makroøkonomisk tilpasningsprogram som forudsætning for eventuel finansiel assistance.

Yderligere styrkelse af ØMU'en (igangværende)

DER igangsatte på et uformelt møde i maj 2012 en debat om en yderligere styrkelse af ØMU'en som led i krisehåndtering og -forebyggelse. En endelig rapport blev præsenteret for DER i december 2012.

Arbejdet var struktureret omkring de fire temaer 1) integreret finansiel ramme (det styrkede banksamarbejde), 2) finanspolitik, 3) øvrig økonomisk politik og 4) demokratisk legitimitet og nævnte konkrete overvejelser om større grad af fælles beslutningstagen vedr. finanspolitik, fælles gældsudstedelse og en fælles finanspolitisk myndighed på længere sigt samt mere bindende håndhævelse af forpligtelser til at gennemføre økonomiske reformer.

Som konklusion på ØMU-arbejdet i 2. halvår 2012 besluttede DER i december 2012 imidlertid alene at gå videre med få, relativt begrænsede forslag til at styrke den økonomiske og monetære union (ØMU'en): 1) forhåndskoordineret af større reformer, jf. desuden finanspagten, 2) kontraktuelle aftaler om reformer, 3) en solidaritetsmekanisme til understøttelse af reformer, og 4) ØMU'ens sociale dimension. Derudover fortsatte arbejdet med det styrkede banksamarbejde ad sit eget separate spor.

Drøftelserne har dog endnu ikke konvergeret mod enighed om konkrete tiltag og må aktuelt antages ikke at blive til noget.

På eurotopmødet i forbindelse med DER i oktober 2014 besluttedes det imidlertid at bede de fire formænd (for henholdsvis DER, eurogruppen, ECB og Kommissionen) om at fortsætte arbejdet med at udvikle "politikkoordination, konvergens og solidaritet" i euroområdet, men det er uklart, hvilke initiativer der kan komme på tale. Spørgsmålet ventes drøftet igen på DER i løbet af 1. halvår 2015.

BILAG 5: OVERSIGT OVER KONKLUSIONER I DEN TJEKKISKE RAPPORT OM DELTAGELSE I DET STYRKEDE BANKSAMARBEJDE

Det tjekkiske Finansministerium, Statsministerium, Udenrigsministerium og den tjekkiske nationalbank (der er tilsynsmyndighed i Tjekkiet) har udarbejdet en rapport om konsekvenserne ved at deltage henholdsvis ikke at deltage i det styrkede banksamarbejde.⁶⁹ Konklusionen i rapporten er at vente og se, og således at Tjekkiet ikke skal deltage i det styrkede banksamarbejde under de nuværende omstændigheder. Det anbefales dog samtidig, at denne konklusion revurderes inden for 12 måneder.

Rapporten er opdelt i forskellige emner (internationale studier om det styrkede banksamarbejde, forhold omkring den tjekkiske banksektor, tilsyn, afvikling og politiske aspekter), og der foretages en delkonklusion på baggrund af hvert af disse emner.

På baggrund af gennemgangen af de internationale studier om det styrkede banksamarbejde konkluderes det, at Tjekkiet ikke bør deltage i samarbejdet under de nuværende betingelser. Dette begrundes bl.a. med studier, der viser, at fordele og risici ved deltagelse endnu er usikre.

På baggrund af gennemgangen af den tjekkiske banksektor konkluderes det ligeledes, at Tjekkiet bør stå uden for samarbejdet. Konklusionen begrundes med, at den tjekkiske banksektor er mere stabil end banksektoren i visse lande inden for samarbejdet, og at deltagelse er mest fordelagtigt for lande med mere ustabile banksektorer.

Rapportens gennemgang af det finansielle tilsyn inden for samarbejdet leder ligeledes til en konklusion om, at Tjekkiet bør stå uden for samarbejdet. I forlængelse af dette anbefales det at afvente yderligere udvikling på dette område, før de næste skridt overvejes.

I forhold til afvikling er konklusionen den samme, men det fremhæves dog som værende en mulig fordel ved deltagelse, at der vil være adgang til en større afviklingsformue. Modsat ses det som en ulempe, at det ikke er givet, at der vil være tilstrækkeligt med midler i formuen, såfremt det måtte være nødvendigt at trække herpå.

Endeligt fremhæves det i forhold til de politiske forhold som værende en fordel, at Tjekkiet ved deltagelse promoverer landets strategiske interesser i EU samt signalerer, at man ønsker at bidrage til den videre integration i EU. Ligeledes vurderes det, at deltagelse kan give de tjekkiske institutter en konkurrencefordel.

⁶⁹ Der henvises til rapporten fra det tjekkiske Finansministerium, Statsministerium, Udenrigsministerium og den tjekkiske nationalbank "Impact study of participation or non-participation of the Czech Republic in the Banking Union", februar 2015.

BILAG 6: OVERSIGT OVER NØGLETAL

Mia. kr.	Balance	Samlede risiko- eksponering (REA)	Forhold mellem ba- lance og REA	Kapital- grundlag	Solvens- procent (kapital- grundlag/ REA)
Danske SIFler (eksklusive realkredit)					
Danske Bank A/S	2.126	658	3,23	179	27 pct.*
Nordea DK A/S	591	248	2,38	54	22 pct.
Jyske Bank	262	111	2,35	18	16 pct.
Nykredit Bank	224	89	2,53	15	17 pct.
Sydbank	148	73	2,03	11	16 pct.
Største institutter i euroområdet					
BNP (Frankrig)	13.429	4.175	3,22	597	14 pct.
Deutsche B. (Tyskland)	12.021	2.241	5,36	414	18 pct.
CASA (Frankrig)	11.465	2.235	5,13	353	16 pct.
Soc. Gen. (Frankrig)	9.215	2.354	3,92	346	15 pct.
BPCD (Frankrig)	8.381	2.753	3,04	397	14 pct.
Santander (Spanien)	8.323	3.653	2,28	533	15 pct.
ING (Holland)	8.061	2.108	3,83	347	16 pct.
UniCredit (Italien)	6.310	3.161	2,00	430	14 pct.
Rabobank (Holland)	5.029	1.573	3,20	311	20 pct.
Intesa (Italien)	4.672	2.061	2,27	305	15 pct.

Anm.: * Danske Banks solvensprocent er – som for de øvrige danske SIFler – opgjort på institutniveau. Modsat for de øvrige danske SIFler er der imidlertid relativt stor forskel på Danske Banks solvensprocent på henholdsvis institut- og koncernniveau. Således er solvensprocenten i Danske Bank-koncernen, hvor realkreditinstitutter er inkluderet, 21 pct. Kilde: Data er hentet fra Bloomberg. Data er fra ultimo 2013.

BILAG 7: TRIN I SCENARIEBEREGNINGEN I KAPITEL 12

1. Instituttets aktiver nedskrives med det fulde tab. Aktivernes værdi antages herefter at svare til den værdi, der opstår efter, at der er foretaget en forsigtig og realistisk værdiansættelse. Det antages, at aktivernes værdi svarer til passivernes værdi.
2. 8 pct. af de nedskrevne passivers værdi beregnes ("grænseværdien"). Dette beløb udgør således den grænseværdi, der er indeholdt i BRRD, og som er det beløb, der skal være nedskrevet eller konverteret, før der kan ske tabsabsorbering eller rekapitalisering fra afviklingsformuen.
3. Det beregnes, hvor stort et beløb der skal konverteres fra gæld til kapital, før instituttet har en solvensprocent på 14 pct. ("nødvendige konvertering"), dvs. 14 pct. af risikoeksponeringerne på afviklingstidspunktet.
4. Er "den nødvendige konvertering" mindre end "grænseværdien", vil formuen ikke komme i spil. Det skyldes, at instituttet i dette tilfælde vil blive rekapitaliseret til en solvensprocent på 14 pct., før kravet om bail-in på 8 pct. af passiverne er nået.
5. Er "den nødvendige konvertering" modsat større end "grænseværdien", vil formuen kunne komme i spil. Det skyldes, at der i denne situation er behov for rekapitalisering, der overstiger grænseværdien på 8 pct. af passiverne. I denne situation vil det derfor blive beregnet, hvor stort et beløb formuen vil kunne bidrage med.
6. Beløbet, som formuen kan bidrage med, beregnes i alle tilfælde inden for 5 pct.-grænsen. Det vil konkret sige, at beregningerne baseres på, at afviklingsformuen maksimalt vil bidrage med et beløb svarende til 5 pct. af passiverne opgjort på afviklingstidspunktet. Det skyldes, at der alternativt skal ske nedskrivning eller konvertering af samtlige ikke foranstillede kreditorer.

BILAG 8: REGNEEKSEMPLER

Der vises to regneeksempler for to banker, Bank A og Bank B. Det antages, at begge banker taber et beløb svarende til 40 pct. af deres samlede risikoeksponeringer.

Bank A har før tabene en solvensprocent på 20. Bank B har før tabene en solvensprocent på 16. Det antages, at Bank A's samlede risikoeksponeringer udgør en fjerdedel af balancen, hvorimod det antages, at de samlede risikoeksponeringer for Bank B udgør halvdelen af balancen.

De enkelte trin i beregningen nedenfor svarer til metodegennemgangen i bilag 7.

Eksempel 1: Bank A

Trin 1: Instituttets aktiver nedskrives med det fulde tab

Før tab har Bank A følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 200	Forpligtigelser: 190
	Kapitalgrundlag: 10
I alt: 200	I alt: 200

Risikoeksponeringer: 50 (=25 pct. af balance)

Solvens: 20 pct.

- Instituttet oplever et tab svarende til 40 pct. af risikoeksponeringerne, dvs. et tab på 20.
- Bank A bliver derfor nødlidende og overdrages til Finansiell Stabilitet
- Finansiell Stabilitet laver en forsigtig og realistisk værdiansættelse

Efter en forsigtig og realistisk værdiansættelse har Bank A følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 180	Forpligtigelser: 190
	Kapitalgrundlag: -10
I alt: 180	I alt: 180

Risikoeksponeringer: 45 (=25 pct. af balance)

Solvens = 0 pct.

- Aktiverne er nedskrevet med 20 (fra 200 til 180)
- Kapitalen er ligeledes nedskrevet med 20 (fra 10 til -10)
- Det antages, at instituttets forhold mellem balance og risikoeksponeringer fastholdes, hvorved instituttets risikoeksponeringer fortsat udgør 25 pct. af balancen

Trin 2: Beregner hvor meget der skal nedskrives/konverteres, før formuen kan komme i anvendelse (grænseværdi)

- Grænseværdi = 8 pct. af 180 = 14,4
- Dvs. at der skal nedskrives eller konverteres 14,4, før formuen kan komme i anvendelse for Bank A

Trin 3: Beregner den nødvendige kapital, før solvensen i instituttet er 14 pct.

- Kapitalniveau ved solvens på 14 pct. = 14 pct. af 45 = 6,3
- Dvs. at instituttet skal have et kapitalgrundlag på 6,3 for at have en solvensprocent på 14, givet det aktuelle niveau af risikovægtede aktiver på 45

Trin 4: Beregner den nødvendige konvertering før solvensen er 14 pct.

- Nødvendig konvertering = Kapitalniveau ved solvens på 14 pct. - Aktuelle kapitalgrundlag
- Nødvendig konvertering = 6,3 - (-10) = 16,3
- Dvs. der skal konverteres 16,3 fra gæld til egenkapital, før solvensen er 14 pct.

Trin 5: Vurderer om den nødvendige konvertering er større end grænseværdien, og om formuen dermed kan komme i spil

- Den nødvendige konvertering er 16,3, og grænseværdien for træk på formuen er 14,4
- Dermed er den nødvendige konvertering (16,3) større end grænseværdien (14,4) og formuen kan komme i spil, da der således er behov for flere midler, end nedskrivning og konvertering af 8 pct. af passiverne bidrager med
- Konkret er der behov for yderligere midler svarende til: $16,3 - 14,4 = 1,9$

Trin 6: Kontrollerer at brug af formuen er inden for 5 pct. grænsen

- Formuen kan maksimalt bidrage med et beløb svarende til 5 pct. af passiverne på afviklingstidspunktet
- Skal der trækkes på flere midler fra formuen, skal alle ikke-foranstillede kreditorer forinden være nedskrevet
- 5 pct. af passiverne på afviklingstidspunktet = 5 pct. af 180 = 9
- Da 1,9 er mindre end 9, er grænsen på 5 pct. overholdt
- Formuen vil dermed kunne bidrage med 1,9

Eksempel 2: Bank B

Trin 1: Instituttets aktiver nedskrives med det fulde tab

Før tab har Bank B følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 200	Forpligtigelser: 184
	Kapitalgrundlag: 16
I alt: 200	I alt: 200

Risikoeksponeringer: 100 (=50 pct. af balance)

Solvens: 16 pct.

- Instituttet oplever tab svarende til 40 pct. af risikoeksponeringerne, dvs. et tab på 40
- Bank B bliver nødlidende og overdrages til Finansiell Stabilitet
- Finansiell Stabilitet laver en forsigtig og realistisk værdiansættelse

Efter en forsigtig og realistisk værdiansættelse har Bank B følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 160	Forpligtigelser: 184
	Kapitalgrundlag: -24
I alt: 160	I alt: 160

Risikoeksponeringer: 80 (=50 pct. af balance)

Solvens = 0 pct.

- Aktiverne er nedskrevet med 40 (fra 200 til 160)
- Kapitalen er nedskrevet med 40 (fra 16 til -24)
- Det antages, at instituttets forhold mellem balance og risikoeksponeringer fastholdes, hvorved instituttets risikoeksponeringer fortsat udgør 50 pct. af balancen

Trin 2: Beregner hvor meget der skal nedskrives/konverteres, før formuen kan komme i anvendelse (grænseværdi)

- Grænseværdi = 8 pct. af 160 = 12,8
- Dvs. at der skal nedskrives eller konverteres 12,8, før formuen kan komme i anvendelse for Bank B

Trin 3: Beregner den nødvendige kapital, før solvensen i instituttet er 14 pct.

- Kapitalniveau ved solvens på 14 pct. = 14 pct. af 80 = 11,2
- Dvs. at instituttet skal have et kapitalgrundlag på 11,2 for at have en solvens på 14, givet det aktuelle niveau af risikoeksponeringer på 80

Trin 4: Beregner den nødvendige konvertering før solvensen er 14 pct.

- Nødvendig konvertering = Kapitalniveau ved solvens på 14 pct. - Aktuelle kapitalgrundlag
- Nødvendig konvertering = 11,2 - (-24) = 35,2
- Dvs. der skal konverteres 35,2 fra gæld til egenkapital, før solvensen er 14 pct.

Trin 5: Vurderer om den nødvendige konvertering er større end grænseværdien, og om formuen dermed kan komme i spil

- Den nødvendige konvertering er 35,2, og grænseværdien for træk på formuen er 12,8
- Dermed er den nødvendige konvertering (35,2) større end grænseværdien (12,8) og formuen kan komme i spil, da der således er behov for flere midler, end nedskrivning og konvertering af 8 pct. af passiverne bidrager med
- Konkret er der behov for yderligere midler svarende til: $35,2 - 12,8 = 22,4$

Trin 6: Kontrollerer at brug af formuen er inden for 5 pct. grænsen

- Formuen kan maksimalt bidrage med et beløb svarende til 5 pct. af passiverne på afviklingstidspunktet
- Skal der trækkes på flere midler fra formuen, skal alle ikke-foranstillede kreditorer forinden være nedskrevet
- 5 pct. af passiverne på afviklingstidspunktet = 5 pct. af 160 = 8
- Da 22,4 er større end 8, er grænsen på 5 pct. ikke overholdt
- Formuen vil dermed kun kunne bidrage med 8 i første omgang

BILAG 9: BESVARELSE FRA ECB

Nedenfor ses besvarelse fra ECB af 19. februar 2015.

19 February 2015

**Outcome of
the visit by the representatives of the Danish Government to the ECB on 13 August 2014 to discuss
aspects of a possible close cooperation between the Danish NCA and the ECB**

On 13 August 2014, representatives of the Danish Government met informally with the Chair of the Supervisory Board and ECB staff to discuss some aspects of a possible close cooperation between the Danish national competent authority (NCA) and the ECB. This document summarises the informal exchange of views that took place.

The visit by the representatives of the Danish Government (the 'Danish delegation') to the ECB was divided into two parts: (i) a high-level meeting and lunch with a restricted group of participants; (ii) a series of technical meetings with an extended group of participants, both from the Danish delegation and from the ECB.

Objective of the visit

The objective of the visit was to: (i) discuss the issues on which the Danish authorities requested further clarification to prepare a decision on whether or not to make a request to enter into close cooperation; and (ii) identify the possible future work to be undertaken on both sides.

The Danish delegation indicated that such clarifications were needed for a public debate conducted by the Danish government on whether or not to enter into close cooperation. The ECB recalled that such clarifications could not prejudice a formal decision establishing close cooperation with the Danish NCA to be adopted by the ECB Governing Council in line with the process envisaged by the EU legislation. Moreover, equal treatment would need to be maintained among Member States applying for close cooperation.

Main issues raised by the Danish delegation and answers provided by the ECB

The main areas of concern on which the Danish delegation requested clarifications from the ECB were (a) the special status of Danish mortgage credit institutions, including the treatment of covered bonds; (b) the status of credit institutions established in Greenland and on the Faroe Islands; (c) the scope for application of national banking law by the ECB, (d) the ECB decision-making procedure for macro-prudential

measures; and (e) the extent to which the ECB could use the Danish AQR in its assessment of a request for close cooperation. Those issues and the ECB's answers are briefly described below.

(a) Danish mortgage institutions

Danish mortgage institutions play an important role for the domestic lending activity and financial markets. The Danish government is therefore keen on continuing to apply the supplementary domestic rules that govern their operations.

The ECB clarified that (in the absence of European maximum harmonisation) it was required by the SSM Regulation to apply national prudential legislation complementing European prudential legislation. The ECB mentioned that the Danish case may possibly be compared with the situation in Germany, where mortgage institutions are also governed by specific rules. The ECB is willing to investigate the scope of the national rules for Danish mortgage institutions adopted outside the scope of the present EU harmonisation, in order to assess whether the national legislation is compatible with CRR/CRD IV. The ECB would however need to enter into a technical dialogue with the Danish authorities on the basis of the relevant national legislation governing these institutions before taking a final position on this issue.

(b) Greenland and the Faroe Islands

The Danish delegation requested clarification on the status of the credit institutions established in these two territories, which form part of the Kingdom of Denmark but are not part of the European Union. It was questioned whether such credit institutions would fall under the scope of the SSM and if they would contribute to/ benefit from the Single Resolution Fund.

The ECB noted that Greenland and the Faroe Islands not being part of the European Union, credit institutions established in these territories are excluded from the scope of the SSM (and, as a consequence, also from the scope of the SRM) and continue to be supervised exclusively by the Danish NCA.

(c) Scope of application of national law by the ECB

It was recalled that in accordance with recital 34 and Article 4(3) of the SSM Regulation, the ECB performs tasks conferred by the SSM Regulation by way of applying EU banking legislation as well as national provisions transposing EU banking legislation (such as e.g. national transposition of CRDIV). Where the relevant EU law is composed of regulations granting options for Member States, the ECB applies national legislation exercising those options. Furthermore, in accordance with recital 35 and Article 9 of the SSM Regulation, in the cases where, within the scope of micro-prudential tasks conferred on the ECB, national law confers on national competent authorities certain powers which are currently not required by Union law (e.g. certain early intervention and precautionary powers), the ECB is able to require national authorities in the participating Member States to make use of those powers, also in relation to close cooperation Member States.

At the same time, national banking legislation in the areas not covered by the ECB's micro-prudential tasks, for example in the areas listed in recital 28 of the SSM Regulation, continues to be applied by national competent authorities, also in the case of the close cooperation Member States.

(d) Macro-prudential decisions

The Danish delegation expressed concerns about the ECB decision-making procedure foreseen for macro-prudential decisions. The fact that decisions will be taken by the Governing Council outside the non-objection procedure would not contain the safeguards otherwise provided by the SSM Regulation when a member of the Supervisory Board disagrees with the Governing Council; the lack of such safeguards may lead to the termination of close cooperation in case of disagreement.

The ECB explained that pursuant to Article 5 of the SSM Regulation and Article 13h of the ECB Rules of Procedure, macroprudential measures will be normally adopted on a proposal of the Supervisory Board that the Governing Council will be able to endorse, object to or amend. Nonetheless, the Governing Council will retain the power to request the Supervisory Board to submit a draft for a certain measure and, in case this request will not be addressed, to adopt a measure even in the absence of a Supervisory Board proposal.¹ In the process of preparing macro-prudential measures, the SSM Regulation² also foresees that the national designated authorities of the affected Member States are to be notified by the ECB of the intended measure and have the right to object while the ECB is obliged to duly consider the stated reasons for such objection. The ECB took note of the Danish authorities' intention to further discuss this issue.

(e) Use of the Danish AQR

The Danish delegation enquired whether the ECB could re-use the Danish AQR when assessing a possible Danish request for close cooperation (which would include a comprehensive assessment of the significant Danish banks), thereby reducing the time needed for the ECB's overall assessment of the request. The Danish NCA put forward that it had followed the ECB AQR Manual to conduct its own AQR.

The meeting was an opportunity to clarify a number of questions that the ECB had on the methodology followed by the Danish NCA. The ECB noted that, in line with Article 4 of Decision ECB/2014/5 on close cooperation, it cannot be excluded that parts of the Danish AQR could be indeed re-used in the comprehensive assessment of the Danish significant banks, albeit it would depend on when a possible request to enter into close cooperation would be made, and hence, whether the data used in the Danish AQR could still be relied upon by the ECB.

¹ The only exception being when the Supervisory Board decides not to submit a proposal under Article 13h.3 of the ECB Rules of Procedure: the NCA of the Member State in close cooperation will in this case participate in the Supervisory Board decision not to submit a proposal.

² See Article 5(4) of the SSM Regulation.

Other issues of relevance

A number of other legal and technical issues were addressed during the meeting, which helped the ECB to better understand the Danish situation and gave the Danish delegation insights in how the ECB would conduct the assessment of a request for close cooperation. Such issues included, among others, the timeline for the assessment by the ECB of a request for close cooperation, the type of documentation requested by the ECB from the Danish authorities to conduct the assessment, the authority competent to exercise options under the CRR, the modalities of a legal recourse against a decision taken by the Danish NCA on the basis of an ECB's instruction and the related liability issues, the exercise of macro-prudential powers when macro-prudential tools have not been activated at national level and the designation of Danish SIFIs under CRDIV. Where needed, further elaboration of these issues may be undertaken.

As regards some issues raised by the Danish delegation, the ECB could however not yet provide a definitive answer. On these issues, which, in addition to the case of the mortgage institutions already mentioned above, related in particular to the disclosure of on-site inspection reports and "supervisory diamonds"/pillar 2 requirements, the ECB would need to receive the relevant texts and rules, as well as any other necessary information, before providing its assessment to the Danish authorities. The ECB noted in particular that Denmark is pursuing a policy of disclosure for on-site inspection reports. The ECB also took note of the Danish delegation's explanations concerning application of criminal sanctions in connection with micro-prudential powers. In that context the ECB submitted that the ECB can instruct the NCA to impose sanctions in line with the relevant Union law and where this Union law is composed of directives, the national legislation transposing those Directives, including the national transposition of Art 65 CRDIV.

Follow-up

In the follow-up to the visit, the ECB is prepared to work together with the Danish authorities. The ECB invited the Danish authorities to indicate their interest and needs in this respect. Moreover, the Chair of the Supervisory Board offered to come to Copenhagen to meet with Danish officials to respond to questions regarding the functioning of the SSM and the prudential consequences of close cooperation for Denmark.

Against this background, it was agreed that the Danish authorities may send to the ECB a set of questions that the ECB would be invited to answer in a way that could be used in the public debate in Denmark and contribute to forming a decision on whether or not the Danish government would formally request to enter into close cooperation with the ECB. On 26 January 2015, the ECB indeed transmitted to Danish authorities a summary of the teleconference held on 15 December 2014 between Danish authorities and ECB staff on the basis of written questions submitted in advance by Danish authorities to the ECB.

The ECB trusts that this document truly reflects the discussions held on 13 August between its representatives and the representatives of the Danish government and thanks the Danish delegation for the transparent and constructive dialogue.

BILAG 10: BEGREBSLISTE

Begreb	Forklaring
AQR	Fælleseuropæisk undersøgelse af de største europæiske kreditinstitutters aktivkvalitet (Asset Quality Review) gennemført i 2014.
Afvikling	Når begrebet "afvikling" anvendes i rapporten, dækker det over både afvikling og restrukturering. Afvikling sidestilles i rapporten med krisehåndtering.
Afviklingsbetingelser	Betingelser fastsat i BRRD og SRM-forordningen, som skal være opfyldt, for at afviklingsmyndighederne kan anvende krisehåndteringsværktøjerne på et nødlidende institut.
Afviklingsformue	Sektorfinansieret afviklingsformue der skal udgøre minimum 1 pct. af de dækkede indlån i de omfattede kreditinstitutter.
Afviklingsformål	Når afviklingsmyndighederne skal anvende krisehåndteringsværktøjerne, skal de tage hensyn til afviklingsformålene og anvende de værktøjer og beføjelser, der er bedst egnede til at nå disse mål.
Afviklingsinstans	Den europæiske afviklingsmyndighed (Single Resolution Board).
Afviklingskollegium	Kollegium bestående af afviklingsmyndigheder i forskellige lande. Der skal oprettes et afviklingskollegium for hver grænseoverskridende koncern. Afviklingskollegierne skal bl.a. fastsætte rammerne for udarbejdelsen af koncernafviklingsplaner og NEP-kravet m.v.
Backstop	Fælles permanent offentlig backstop, der skal være etableret, når den fælles afviklingsformue er fuldt indfaset i 2024. Den offentlige backstop skal kunne træde til, hvis der er medlemslande, som ikke selv er i stand til at finansiere de nødvendige lån til afviklingsformuen.
Bail-in	Krisehåndteringsværktøj hvor tab og eventuel rekapitalisering dækkes ved først nedskrivning af aktionærer og dernæst nedskrivning og/eller konvertering af kreditorer.
Bank	I rapporten sidestilles banker med pengeinstitutter. Når banker omtales, er sparekasser og andelskasser dermed ligeledes inkluderet.
Bankpakke 3	Aftale indgået med et bredt flertal i Folketinget omkring håndtering af nødlidende pengeinstitutter i Danmark. Bankpakke 3 trådte i kraft 1. oktober 2010.
BoP	Balance of Payments facility – EU's betalingsbalancefacilitet.
BRRD	Direktiv om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (Bank Recovery and Resolution Directive) (direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014).
CEBS	Committee of European Banking Supervisors.
CESR	Committee of European Securities Regulators.
CEIOPS	European Insurance and Occupational Pensions Authority.
CET1	Egentlig kernekapital (Common Equity Tier 1).
CRR/CRD IV	Kapitalkravsforordning og -direktiv (Capital Requirements Regulation and Directive).
DER	Det Europæiske Råd.
DGS	Ændringsdirektiv om nationale indskydergarantiordninger (Deposit Guarantee Schemes).
EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (European Banking

	Authority).
ECB	Den Europæiske Centralbank (The European Central Bank).
ECOFIN	Rådet for økonomiske og finansielle anliggender (Economic and Financial Affairs Council).
EIOPA	Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (European Insurance and Occupational Pensions Authority).
Eksekutivforsamling	Afviklingsinstansens smallere beslutningsorgan. Består af de fem faste medlemmer, herunder formanden, samt de nationale afviklingsmyndigheder i de lande, som er relevante i forhold til instituttet (hjemland og værtslande).
ESM	Den europæiske stabilitetsmekanisme for eurolandene (European Stability Mechanism).
ESMA	Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (European Securities and Markets Authority).
ESRB	Det Europæisk Udvalg for Systemiske Risici (European Systemic Risk Board).
IMF	Den Internationale Valutafond (The International Monetary Fund).
Inspektionsredegørelse	Redegørelser udarbejdet af Finanstilsynet i forbindelse med tilsynsbesøg i de enkelte institutter. Redegørelserne er offentligt tilgængelige.
Kapitalbevaringsbuffer	Permanent kapitalbuffer, som skal opfyldes med egentlig kernekapital (CET1), og udgøre 2,5 pct. af instituttets samlede risikoeksponering.
Kontracyklisk buffer	Kapitalbuffer der skal opbygges i perioder med bl.a. høj udlånsvækst. Bufferen skal opfyldes med egentlig kernekapital (CET1) og fastsættes i Danmark af erhvervs- og vækstministeren. Bufferen skal som udgangspunkt være mellem 0 og 2,5 pct. af instituttets samlede risikoeksponering.
Kreditinstitutter	Kreditinstitutter omfatter banker og realkreditinstitutter. I den danske lovgivning, der implementerer BRRD, og i BRRD, er fondsmæglerselskaber I endvidere omfattet. Når den danske lovgivning der implementerer BRRD, og BRRD, behandles, omfatter kreditinstitutter dermed ligeledes fondsmæglerselskaber I.
Krisehåndtering	Når begrebet "krisehåndtering" anvendes i rapporten, dækker det over både afvikling og restrukturering.
Krisehåndteringsværktøjer	Værktøjer som afviklingsmyndighederne kan anvende til krisehåndtering af et nødlidende institut under nærmere fastsatte betingelser (se afviklingsbetingelser).
Makroprudentiel	De makroprudentielle værktøjer omfatter foranstaltninger, der imødegår opbygning af systemiske risici på det finansielle område. Anvendelsen af de makroprudentielle værktøjer har bl.a. til hensigt at begrænse afledte konsekvenser på realøkonomien fra risici i det finansielle system.
NEP-krav	Krav om nedskrivningsegne passiver.
Plenarforsamling	Afviklingsinstansens bredeste beslutningsorgan. Består af de nationale afviklingsmyndigheder i alle deltagende lande samt 5 faste medlemmer (heraf formanden).
REA	Samlede risikoeksponeringer.
Risikoeksponeringer	Udtrykker hvor store risici, instituttet samlet set har påtaget sig.
SIFI	Systemisk vigtigt finansielt institut (Systemically Important Financial Institution).

SIFI-kapitalkrav	Ekstra kapitalkrav (såkaldt SIFI-bufferkrav), der skal opfyldes af alle udpegede SIFler i Danmark. Kravet er fastsat i forlængelse af Bankpakke 6.
Single rule book	Betegnelse for de fælles regler i EU som alle kreditinstitutter i EU er omfattet af. Omfatter bl.a. reglerne i CRR/CRD IV og BRRD.
SRM	Den Fælles Afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism).
SRM-forordningen	Forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (forordning (EU) Nr. 806/2014 af 15. juli 2014).
SSM	Den Fælles Tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism).
SSM-forordningen	Forordningen om den fælles tilsynsmekanisme (forordning (EU) Nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013).
Styrelsesrådet	Det øverste beslutningsorgan i ECB (på engelsk Governing Council). Består af ECB's direktion, der har seks medlemmer udpeget af Det Europæiske Råd, samt centralbankcheferne fra eurolandene. Danmark har som ikke-euroland ikke plads i Styrelsesrådet.
Styringsudvalget	Udvalg i ECB nedsat af Tilsynsrådet, som forbereder møderne i Tilsynsrådet, herunder udkast til tilsynsbeslutninger. Styringsudvalget kan højst bestå af 10 medlemmer af Tilsynsrådet.
Tilsynsdiamant	Pejlemærker for henholdsvis pengeinstitutter og realkreditinstitutter inden for forskellige risikoområder.
Tilsynskollegium	Kollegium bestående af tilsynsmyndigheder i forskellige lande, der bl.a. har til formål at fremme informationsudveksling mellem tilsynsmyndighederne. For alle større institutter med grænseoverskridende aktiviteter, skal der oprettes et tilsynskollegium.
Tilsynsrådet	Tilsynsrådet udfører alt forberedende arbejde vedrørende de tilsynsopgaver, der er overført til ECB (på engelsk "Supervisory Board"). Består af en formand, en næstformand, fire repræsentanter fra ECB samt en repræsentant fra hvert af de deltagende medlemslandes tilsynsmyndigheder, herunder eventuelle deltagende ikke-eurolande.
Tilsynsteam	For hvert af de større institutter, der er under ECB-tilsyn, vil der blive nedsat et fælles tilsynsteam. Tilsynsteamet vil for de større danske institutter i tilfælde af dansk deltagelse bestå af medarbejdere fra ECB, hvoraf én vil være "ECB-koordinator", og medarbejdere fra Finanstilsynet, hvoraf én vil være "national underkoordinator".
ØMU	Den Økonomiske og Monetære Union (The Economic and Monetary Union).