

# DANMARKS NATIONALBANK

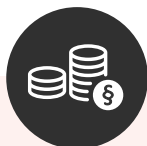
20. NOVEMBER 2018 — NR. 19

## Bankunion er ikke bygget op om fælles hæftelse



### Bankunion er fælles tilsyn og afviklingsmyndighed

De vigtigste brikker er på plads i arbejdet med at styrke de fælles regler for banker og oprette fælles banktilsyn og afviklingsmyndighed for nødlidende banker. Sundhedstilstanden er forbedret i banksektoren i bankunionen. Bankerne er bedre kapitaliserede, og der er færre problemlån.

[Læs mere](#)

### Streng betingelser for træk på fælles midler til bankredninger

Den fælles afviklingsfond og den foreslåede fælles indskydergaranti for bankunionen er som en katastrofeforsikring. De er nyttige at have. Men det er meget lidt sandsynligt, at der bliver trukket på dem. Det er primært ejere og investorer, der skal dække tab i nødlidende banker.

[Læs mere](#)

### Ingen lyst til risikodeling på tværs af grænserne

Det ligger i selve konstruktionen af det styrkede banksamarbejde, at risikoen for overførsler mellem landene til redning af banker minimeres. I den hidtidige håndtering af nødlidende banker i bankunionen er der ikke trukket på de fælles afviklingsmidler.

[Læs mere](#)

Hverken bankunion eller eurosamarbejde er bygget op om fælles hæftelse. Derfor bør bekymring for at "komme til at betale regningen" for redning af banker i andre lande ikke være central ved vurderingen af fordele og ulemper ved dansk deltagelse.

Det styrkede banksamarbejde med fælles tilsyns- og afviklingsmyndighed for banker blev igangsat i de 19 eurolande for fire år siden. Andre EU-lande har mulighed for at tilslutte sig. Der er fortsat elementer, som er under opbygning og udvikling, men de største og væsentligste brikker er på plads, og det styrkede banksamarbejde har vist sin funktionsduelighed.

Aktuelt er der drøftelser i EU om den videre udvikling af elementer i banksamarbejdet under overskriften "risikoreduktion og risikodeling", jf. figur 1.

I debatten om dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde er der fokus på risikoen for, at der kan blive tale om overførsler af midler fra Danmark til redning af banker i andre lande. Den gennemgående tanke i overvejelserne om risikoreduktion og risikodeling er netop at minimere denne mulighed for overførsler fra banksektorer eller skatteydere i ét land til redning af banker i et andet. Samme princip har eurolandene efterlevet i håndteringen af eurogældskrisen, hvor man har fastholdt, at overførsler mellem landene ikke skulle være en del af løsningen.

Det ligger også i selve konstruktionen af det styrkede banksamarbejde, at risikoen for overførsler mellem landene til redning af banker minimeres.

## Rammerne for risikoreduktion er forbedret gennem ændring af EU-lovgivning

Risikoreduktion dækker over det fælles arbejde med at forbedre sundhedstilstanden i banksektoren og derved formindske risikoen for, at banker kommer i problemer og skal genoprettes eller afvikles.

Den lovgivningsmæssige del af disse bestræbelser vedrører alle EU-landene. I maj 2018 blev EU-landene enige om et omfattende forslag om ændring af de to EU-retsakter for krav til kapitaldækning, likviditetsdækning mv. Retsakterne er henholdsvis kapitalkravsforordningen (også kaldet CRR, Capital Requirements Regulation) og kapitalkravsdirektivet (CRD, Capital Requirements Directive).<sup>1</sup> Ændringsforslaget er nu genstand for forhandlinger med Europa-Parlamentet. Hovedelementerne i forslaget er:

- *Udvidelse af kapitalkravsforordningen* med et omfattende regelsæt for opgørelse og kapitaldækning af *markedsrisiko*. Hermed indføres nye Baselregler for markedsrisiko med visse tilpasninger i EU-lovgivningen.
- *Udvidelse af kapitalkravsforordningen med et nyt likviditetskrav*, Net Stable Funding Ratio, NSFR. Også her er der tale om et omfattende regelsæt, som med visse tilpasninger implementerer en ny Baselstandard i EU-lovgivningen. NSFR supplerer Liquidity Coverage Ratio, LCR, som allerede er indskrevet i CRR og tilhørende følgelovgivning.
- *Krav om en gearingsgrad* på mindst 3 pct., dvs. at kernekapitalen målt i forhold til de samlede ikke-risikovægtede eksponeringer mindst skal udgøre 3 pct. Definitioner mv. for gearingsgrad

<sup>1</sup> Europa-Kommissionen fremsatte forslag i november 2016, og der blev opnået enighed i Ecofin-ministerrådet 25. maj 2018, jf. presmeddelelse (*link*). Når endeligt vedtaget, bliver ændringerne af forordningen direkte gældende ret i EU-medlemslandene. Direktivændringerne skal implementeres i national lovgivning, før de får retsvirkning.

## Videreudvikling af banksamarbejdet, 2018-formulering

Figur 1



### RISIKOREDUKTION

- Øget sundhed i banksektoren
- Strammere regler for kapitaldækning og likviditet
- Måling med indikatorer
  - Kapitaldækning og gearing
  - Likviditetsdækning
  - Omfang af nødlidende lån
  - Nedskrivningsegne passiver



### RISIKODELING

- Opbygning af fælles afviklingsfond
- Etablering af bagstopper for afviklingsfonden (European Stability Mechanism)
- Fælles indskydergarantisystem

Anm.: Risikodeling og risikoreduktion har været genstand for drøftelser i eurogruppen og på eurotopmøder gennem 2018, og emnet ventes drøftet igen på eurotopmødet i december 2018. I disse drøftelser deltager alle EU-landene, inkl. Danmark.

fandtes allerede i CRR, men først nu sættes der tal på, og gearingskrav gøres til et bindende kapitalkrav.

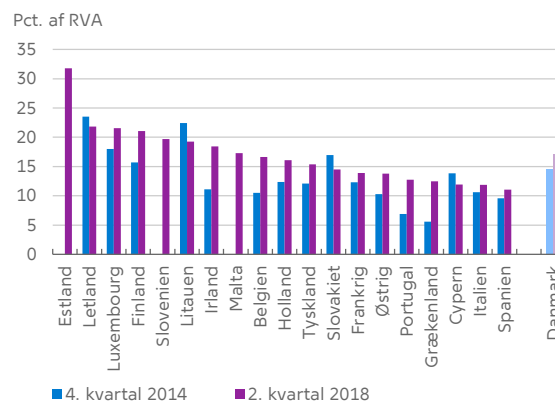
- *Justering af det makroprudentielle regelsæt i kapitalkravsdirektivet: Maksimum for SIFI-bufferkrav hæves til 3 pct. (mod tidligere 2 pct.) med mulighed for at sætte kravet endnu højere efter tilladelse fra Europa-Kommissionen.*

## Fremskridt i risikoreduktion skal fremover måles løbende med udvalgte nøgletal

Sundhedstilstanden i banksektoren er over de senere år væsentligt forbedret i det styrkede banksamarbejde. Bl.a. er bankerne blevet bedre kapitaliseret, jf. figur 2. Og andelen af nødlidende lån i udlånsporføljen er faldet, jf. figur 3. Omfanget af nødlidende lån har været et fremstående problem især i en række sydeuropæiske lande. Der er på dette punkt fortsat et behov for yderligere forbedring i en række lande.

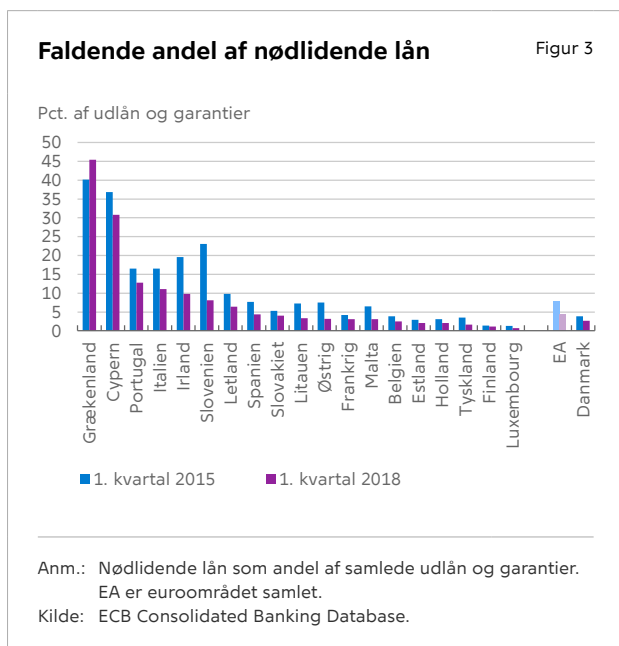
## Bedre kapitalisering

Figur 2



Anm.: CET1-kapital som andel af de risikovægtede aktiver, RVA, med fuldt indfasede EU-kapitaldefinitioner mv. Der mangler observationer for 2014 for Estland, Slovenien og Malta.

Kilde: EBA Risk Dashboard.



Der er enighed blandt eurolandene om, at man fremover løbende vil måle fremskridt i risikoreduktion i landenes banksektorer med data for kapitaldækning og NPL-ratio samt en række yderligere indikatorer for gearing og likviditet.<sup>2</sup> Hertil kommer en indikator for opbygning af nedskrivningseggede passiver, som kan nedskrives eller konverteres til aktiekapital, såfremt et institut bliver nødlidende, jf. krisehåndteringsreglerne.

## Ingen lyst til risikodeling – hverken i eurosamarbejdet eller det styrkede banksamarbejde

Vilkårene for fælles hæftelse i bankunionen, dvs. betingelserne for, at der kan trækkes på midler, som er fælles og ikke blot fra et enkelt land, går i de aktuelle drøftelser i Bruxelles under betegnelsen "risikodeling". Diskussionen drejer sig grundlæggende om, hvornår banker eller statsfinansier i ét land kan

komme til at hæfte for problemer i banksektoren i et andet land.

Risikodeling er derfor et emne med stor politisk bevågenhed. På den ene side er det gavnligt med fælles forsikringselementer, som kan modvirke, at en bankkrise i ét land spreder sig til andre lande, og som mindsker afhængigheden mellem banksektor og stat i de enkelte lande. På den anden side kan det virke uretfærdigt, hvis skatteydere og banker i ét land skal "betale regningen" for bankkriser i et andet land.

Som eurosamarbejdet har fungeret i praksis, og som det styrkede banksamarbejde er skruet sammen, er det tydeligt, at der er en klar modvilje mod risikodeling. jf. figur 4.

Et eksempel på denne modvilje er håndteringen af eurogældskrisen og låneprogrammerne til kriserammede lande, hvor det mest omtalte i de senere år er Grækenland. Grækenland er som de øvrige programlande blevet støttet med meget lempelige rentevilkår og lange løbetider på lån til staten. Grækenland sparer herved adskillige procent af BNP hvert år på sine rentebetalinger, i forhold til hvis landet skulle have optaget disse lån på markedet. Hjælpen til Grækenland er ikke sket ved overførsel af skatteborgernes midler. Risikodelingen har i de senere år reelt bestået i et kapitalindskud fra eurolandene til deres fælles fond, ESM, der har udstedt AAA-ratede obligationer og ydet lånene til Grækenland. Støtten er således sket, ved at de andre lande så at sige har lånt deres kreditværdighed til Grækenland.

Et andet eksempel på den begrænsede lyst til risikodeling på tværs af grænserne er den hidtidige krisehåndtering af enkeltbanker i det styrkede banksamarbejde.<sup>3</sup> I flere tilfælde har der været anvendt statslige midler, dels til et såkaldt forebyggende kapitalindskud i en bank, dels til tabsdækning i forbindelse med nedlukning af to banker. Men der har udelukkende været tale om, at bankernes hjemland, Italien, har anvendt egne statslige midler. Der har ikke været anvendt fælles midler. Banker og skatteborgere i de øvrige lande i banksamarbejdet har således ikke bidraget til disse løsninger.

<sup>2</sup> Jf. brev ([link](#)) fra formanden for eurogruppen af 25. juni 2018 til formanden for eurotopmødet.

<sup>3</sup> De tre hidtidige krisehåndteringsforløb i det styrkede banksamarbejde omfatter en forebyggende rekapitalisering af italienske Banca Monte dei Paschi di Siena, afvikling af spanske Banco Popular samt lukning af italienske Banca Popolare di Vicenza og Veneto Banca.

## Håndtering af risikodeling

Figur 4

Hverken bankunion eller eurosamarbejde er bygget op om fælles hæftelse

### Hidtidig praksis i styrket banksamarbejde

I al hidtidig krisehåndtering af banker, fx i Italien, er støtte sket for egen regning.

### Potentiel risikodeling efter gældende regler

Den fælles afviklingsfond (SFR) kan først hæfte efter bail-in af 8 pct. af uvægtet balance.

*Kun relevant ved ekstremt høje tab.*

### Potentiel risikodeling efter kommende regler

Forslag om fælles indskydergaranti (EDIS): Vil først hæfte efter tab af *a/* kapital, nedskrivningsegne passiver, seniorgæld og usikrede indlån.

Låneprogrammer til eurolande, fx Grækenland, er likviditetsstøtte.  
Ingen eksempler på fiskale overførsler.

Adgangen til at bruge midler fra den fælles afviklingsfond i banksamarbejdet, SRF, er gjort meget restriktiv. SRF er finansieret af bankerne og er under opbygning. For at trække på fonden i en krisehåndteringssituation skal der først være foretaget bail-in<sup>4</sup> svarende til 8 pct. af den nødlidende banks passiver. Under finanskrisen fra 2008 var der kun en enkelt systemisk vigtig europæisk bank med tab over denne tærskel.<sup>5</sup> For de danske pengeinstitutter som helhed svarer 8 pct. af passiverne til ca. 28 pct. af de risikovægtede aktiver, dvs. langt mere end egenkapitalkravet, som for de store banker ligger på 13-18 pct. af de risikovægtede aktiver. Herudover kan bidrag fra SRF højst udgøre 5 pct. af bankens passiver, og der er tale om et tilgodehavende, ikke en indkomstoverførsel.

I 2018 har der i Bruxelles været forhandlinger om, hvad man gør i den ekstreme situation, at der trækkes på SRF, og fonden løber tør for midler. Der er opnået enighed om, at der så vil kunne lånes fra eurolandenes fælles fond, ESM. Det vil sige, at ESM kommer til at fungere som en såkaldt bagstopper

for SRF. De nærmere vilkår herfor er endnu ikke lagt endeligt fast.

## Fælles indskydergarantiordning forhandles fortsat

Med fælles tilsyn og en fælles afviklingsmyndighed er det oplagt, at der også skal være en form for fælles indskydergaranti. Europa-Kommissionen har fremsat forslag herom i 2015, men forhandlingerne er gået langsomt. Emnet er politisk følsomt, fordi risikodelingselementet i princippet ser tydeligt ud. Og der er i nogle lande bekymring for, at deres banker kommer til at dække for indskydere i andre lande.<sup>6</sup>

Der er gjort en del for at dæmpe denne bekymring. Blandt andet er der med krisehåndteringsdirektivet indført en særlig forrang for dækkede indskud i kreditorhierarkiet.<sup>7</sup> En sådan forrang mindsker i betyde-

4 Det vil sige dækning af tab og eventuel rekapitalisering gennem nedskrivning af aktionærer og nedskrivning/konvertering af kreditorer.

5 Jf. rapport fra den britiske Independent Commission on Banking, "Vickers Report", september 2011.

6 Forslag (...) med henblik på oprettelsen af en europæisk indskudsfor- sikringsordning, COM(2015) 586, af 24. november 2015. Kaldes også EDIS.

7 Artikel 108 i krisehåndteringsdirektivet (2014/59/EU).

lig grad risikoen for, at der overhovedet bliver behov for at trække på den fælles indskydergarantifond.

Den Europæiske Centralbank, ECB, har i april 2018 offentliggjort en analyse, jf. boks 1, som viser, at kun i ekstreme krisescenarier med meget høje tab i bankerne – højere end under den seneste finansielle krise – vil der blive behov for at trække på en kommende fælles indskydergaranti. Og selv i disse ekstreme situationer tømmes den fælles indskydergarantifond ikke.

ECB's analyse tager udgangspunkt i et fremtidigt fuldt udbygget fælles indskydergarantisystem med en fælles indskydergarantifond, jf. systemets tredje og endelige udviklingsfase i henhold til Kommissionens forslag fra 2015. I 2017 har Kommissionen tilkendegivet, at den er åben over for at justere sit forslag, så overgangen fra nationale indskydergarantiordninger til en gradvis mere fælles ordning bliver langsommere og gøres afhængig af fremskridt vedrørende risikoreduktion (jf. afsnittet ovenfor).<sup>8</sup>

## Forsikringselementet vil have en begrænset betydning i praksis

Alt i alt er der udsigt til, at afviklingsfonden og en kommende indskydergarantifond i det styrkede banksamarbejde kun vil blive anvendt til krisehåndtering i ekstreme – og ikke særligt sandsynlige – situationer. Der er med andre ord ikke udsigt til, at der vil blive tale om risikodeling på tværs af landene i noget væsentligt omfang. På samme måde som der heller ikke har været risikodeling i forbindelse med låneprogrammerne i euroområdet.

Det betyder ikke, at disse forsikringselementer er ligegyldige. De skal være der, og de er nyttige som tillidsskabende foranstaltninger. Den fælles afviklings-

### ECB's analyse af potentielle træk på en fælles indskydergarantifond i bankunionen

Boks 1

ECB's analyse<sup>1</sup> er baseret på balancedata for 1.675 banker i euroområdet. Det antages, at det fælles indskydergarantisystem, EDIS, jf. Kommissionens forslag fra 2015, er fuldt udbygget. ECB simulerer forskellige scenarier, hvor de mest risikofyldte banker antages at blive nødlidende og afviklet. ECB beregner så, hvor stort et træk på den fælles indskydergarantifond scenarierne giver anledning til.

Resultatet er, at bankernes tab skal være endog meget store, før der overhovedet bliver trukket på indskydergarantifonden. Fx viser analysen, at selv hvis de 10 pct. mest risikofyldte taber 15 pct. af aktiverne, vil der ikke blive trukket på indskydergarantifonden.

Årsagen hertil er bl.a. kravet om, at tab først og fremmest dækkes gennem nedskrivning af kapital og nedskrivningseggede passiver. Desuden betyder den særlige fortrinsret for dækkede indlån i kreditorhierarkiet, at også anden seniorgæld og udækkede indskud må holde for, før der bliver nedskrevet på dækkede indlån i en afviklingssituation.

<sup>1</sup> Den Europæiske Centralbank, Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation? *Occasional Paper Series*, No 208, April 2018.

fond og en kommende fælles indskydergarantiordning kan betragtes som en slags katastrofeforsikring. De er vigtige at have, men der er kun en meget lille sandsynlighed for, at der bliver brug for dem.

Som en konsekvens af dette bør forsikringselementet og dets modstykke – frygten for, at banker og skatteborgere i ét land kommer til at hæfte for redning af banker i andre lande – ikke være de centrale argumenter ved vurderingen af fordele og ulemper ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Meddelelse af 11. oktober 2017 om fuldførelse af bankunionen, COM(2017) 592.

<sup>9</sup> For en overordnet vurdering af fordele og ulemper ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, se Danmarks Nationalbank, Dansk deltagelse i bankunionen, *Danmarks Nationalbank Kvartalsoversigt*, 4. kvartal 2014.

## OM ANALYSE



Som en konsekvens af Nationalbankens rolle i samfundet udarbejdes analyser af økonomiske og finansielle forhold.

Analyserne udkommer løbende og omfatter bl.a. vurderinger af den aktuelle konjunktursituation og den finansielle stabilitet.

DANMARKS NATIONALBANK  
HAVNEGADE 5  
1093 KØBENHAVN K  
WWW.NATIONALBANKEN.DK

Redaktionen er afsluttet  
16. november 2018

**Niels Bartholdy**  
Senior Policy Advisor  
FINANSIEL STABILITET



**DANMARKS  
NATIONALBANK**