

DANMARKS NATIONALBANK

30. JUNI 2021 — NR. 18

Ensartet krise- håndtering af små og store banker i Europa



Krisehåndtering skal ikke kun være for de få store

Anvendelsesområdet for det europæiske krisehåndteringsregime bør bredes ud. Udbredelse er nødvendig for at bryde båndet mellem stat og bank og sikre ensartet krisehåndtering i Europa.

Læs mere



Statsmidler er kun til ekstraordinære tilfælde

Det er afgørende, at statsmidler kun benyttes i de helt ekstraordinære tilfælde, hvor samfundsøkonomien er i fare, og hvor Europa-Kommissionen er enig.

Læs mere



Indskydergarantien i samspil med krisehåndtering

Indskydergarantien skal kunne anvendes under krisehåndteringen af en nødlidende bank, hvis løsningen vurderes at være bedre for indskyderne end alternativet.

Læs mere

Brug for ensartet krisehåndtering i Europa

Siden finanskrisen er der sket meget i forhold til krisehåndtering af kreditinstitutter. I 2014 vedtog EU regler for genopretning og afvikling af kreditinstitutter med det sigte at bryde båndet mellem bank og stat, så det ikke længere var skatteyderne, der skulle betale regningen, hvis en bank blev nødlidende. I stedet var målet med reglerne at sikre, at der i Europa er et troværdigt regime til at krisehåndtere nødlidende banker uden anvendelse af skatteydernes penge.

Krisehåndteringsregimet var kun en mindre nyskabelse i Danmark, fordi der på tidspunktet for den europæiske vedtagelse allerede eksisterede et dansk regime, der sikrede, at kreditorer i nødlidende banker tog tabene via "bail-in". Med andre ord, så blev kreditorernes penge brugt til at dække de nødlidende bankers tab og sikre en kontrolleret nedlukning af banken, hvor indskyderne fortsat havde adgang til deres indskud mv. Det danske regime blev indført i 2010 med den såkaldte Bankpakke 3 og skulle fungere som en exitstrategi for den generelle statsgaranti for indskydere og andre simple kreditorer, som Danmark havde indført under finanskrisen – i lighed med en række andre lande.

På trods af harmoniserede regler for krisehåndtering af nødlidende banker har det vist sig, at nødlidende banker er blevet håndteret forskelligt i medlemsstaterne. Som led i en kommende europæisk gennemgang af reglerne for krisehåndtering af banker og indskudsgarantiordninger har Europa-Kommissionen derfor i foråret bedt om medlemsstaternes erfaringer med de nugældende regler og om synspunkter til en eventuel revision af reguleringen.

Nedenfor opsummeres Nationalbankens vurdering af en europæisk revision af reguleringen, og samtidig fremhæves de særlige danske erfaringer med krisehåndtering af nødlidende banker.

Forskelligartet krisehåndtering i Europa

På trods af de harmoniserede europæiske krisehåndteringsregler er der eksempler på forskelligartet krisehåndtering af nødlidende banker i Europa. Det skyldes, at den fælles europæiske afviklingsmyndighed kun står for krisehåndteringen af de største, europæiske banker, mens de mindre banker skal håndteres via national regulering. Denne snævre tilgang til anvendelsesområdet for den fælles europæiske krisehåndtering er et problem, fordi den nationale håndtering af de mindre banker i enkelte tilfælde har medført, at banker er blevet håndteret

med skatteydernes penge frem for den nationale regulering, der ellers burde have været anvendt – som oftest national insolvensregulering. Eksemplerne på håndtering af mindre, nødlidende banker med statsmidler viser, at national regulering ikke i alle lande er egnet til håndtere mindre, nødlidende banker.

Det er ikke hensigtsmæssigt, at der i Europa er en forskel i anvendelsen af krisehåndteringsreglerne for store og små banker. Især fordi erfaringerne viser, at det ofte er de mindre banker, der kommer i vanskeligheder. Tværtimod er det fornuftigt og nødvendigt at anvende krisehåndteringsreglerne på de fleste nødlidende banker, uanset størrelse og kompleksitet. Det er vigtigt, at krisehåndtering under de fælles europæiske regler ikke kun er for de få store.

De danske krisehåndteringsregler fungerer på alle størrelser af banker

Det danske bail-in-regime, der blev indført i 2010 med Bankpakke 3, var en mulighed for alle danske banker, og det har siden udfasningen af den generelle danske statsgaranti været et fast princip, at små såvel som store banker skal krisehåndteres uden brug af skatteydernes penge. Princippet om et fast krisehåndteringsregime for langt de fleste nødlidende banker er videreført med den danske gennemførelse af de europæiske krisehåndteringsregler.

Baggrunden for at vælge at benytte krisehåndteringsreglerne for selv de mindre, danske banker er, at det vurderes, at stort set alle banker i Danmark udfører en samfundskritisk funktion, idet de bl.a. understøtter indlån og den danske ordning med NemKonto. Det forstærkes af, at det danske betalingssystem i høj grad er digitaliseret, og at borgerne har brug for at have kontinuerlig adgang til bl.a. NemKonto og betalingsformidling, fx brug af Dankort. Uden en ordnet krisehåndteringsmodel for de mindre banker er der risiko for, at myndighederne – uanset bankens størrelse – vil komme under pres for at anvende skatteydernes penge i krisehåndteringen.

Selv om de fleste banker i Danmark udfører samfundskritiske funktioner, betyder det ikke, at måden, som bankerne krisehåndteres på, og de værktøjer, der anvendes, bør være ens for alle. Det er heller ikke tilfældet i Danmark. Det vigtige er, at det er en krisehåndteringsstrategi uden anvendelse af skatteydernes penge.

Det generelle afviklingsprincip for de store, danske banker er, at hele koncernen skal rekapitaliseres og

videreføres, så de samfundskritiske funktioner kan opretholdes. Dette gøres som udgangspunkt ved brug af bail-in-værktøjet.

Det er et grundlæggende princip i krisehåndteringsregimet, at det er kreditorerne, der som altovervejende udgangspunkt skal betale regningen for krisehåndteringen, når en bank bliver nødlidende – uanset bankens størrelse.

For at understøtte bail-in-værktøjet og sikre, at der er "egnede" kreditorer til at bære en nødlidende banks tab, stiller myndighederne et krav om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav) til bankerne. Det sker for netop at undgå at havne i en situation, hvor der er et politisk pres for at anvende statsmidler i stedet for at foretage bail-in på kreditorerne, eksempelvis hvis en stor del af kreditorerne er private indskydere.

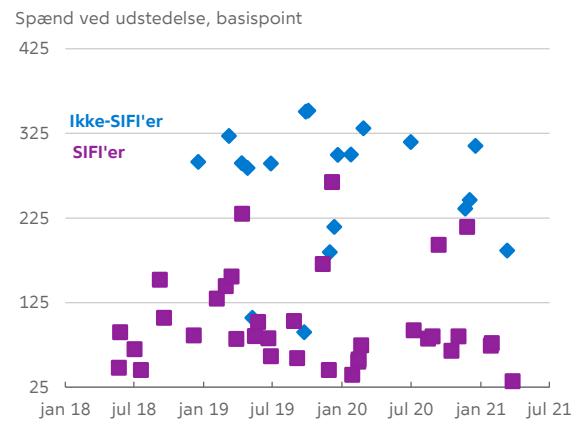
I Danmark bliver mindre banker, der er nødlidende, krisehåndteret via en kontrolleret afvikling. Det indebærer, at så stor en del af aktiviteterne som muligt bliver solgt hurtigt videre, mens den resterende del af banken midlertidigt videreføres i et broinstitut i regi af afviklingsmyndigheden Finansiell Stabilitet. Forinden videreførelsen foretager Finansiell Stabilitet bail-in på kreditorerne, som dermed kan forvente at få tab i forbindelse med krisehåndteringen. Er tabene store nok, vil bail-in også gælde for de simple kreditorer. Krisehåndteringen af de mindre, danske banker kombinerer dermed afviklingsværktøjerne virksomhedssalg, broinstitut og bail-in.

For at sikre, at en banks indlån kan videreføres, er det nødvendigt, at også de mindre banker har et NEP-krav. NEP-kravet til de mindre, danske banker er lavere end til de større, danske banker, fordi myndighederne forventer, at det kun er en del af banken, der skal videreføres i et broinstitut.

De danske erfaringer viser, at en række af de mindre, danske banker kan udstede gæld, der kan bruges til at opfylde NEP-kravet, og som er egnet til at tage tab som noget af det første i en nødlidende bank – også kaldet ikke-foranstillet seniorgæld. Anvendelsen af den type gæld som noget af det første til at dække tab i en nødlidende bank er med til at højne gennemsigtigheden for kreditorerne, når de skal vurdere risikoen for tab ved deres investering. Det er typisk dyrere at udstede den type gæld for de mindre banker end for de større banker, se figur 1. Det er typisk indenlandske holdingselskaber, der har

De store banker betaler generelt mindre for ikke-foranstillet seniorgæld

Figur 1



Anm.: Prisen for at udstede ikke-foranstillet seniorgæld for danske banker udtrykt ved antallet af basispoint, der lægges til en referencerente (3-måneders Cibur). Der er kun anvendt obligationer med en løbetid på 3 til 5 år. Der er kun medtaget obligationer, hvor udstedelsespriser og swap-priser har været tilgængelige.

Kilde: Bloomberg og egne beregninger.

investeret i de mindre bankers (ikke-SIFI'ernes) ikke-foranstillede gæld, mens de større bankers (SIFI'ernes) ikke-foranstillede gæld typisk ejes af udenlandske investorer.

De banker, der ikke kan eller vil udstede NEP-instrumenter, fx ikke-foranstillet seniorgæld, i markedet, er nødt til at bruge kapital og tilbageholdt indtjening til at opfylde NEP-kravet.

Markederne tror på det danske krisehåndteringsregime

De danske myndigheder har håndteret fire nødlidende banker med anvendelse af bail-in. Det drejer sig om Amagerbanken (2011), Fjordbank Mors (2011), J.A.K. Slagelse (2015) og Københavns Andelskasse (2018). I alle situationerne har myndighederne været tydelig i kommunikationen med offentligheden om anvendelsen af krisehåndteringsregimet og dermed kreditorernes midler, og indskyderne har været sikret adgang til deres konti.

At der i Danmark er et troværdigt krisehåndteringsregime, hvor det er kreditorerne, der betaler for krisehåndteringen, er også afspejlet af kreditvurderingsbureauerne. I 2011 satte kreditvurderingsbureauet Moody's kreditvurderingerne af flere danske banker ned. Moody's begrundede bl.a. de

ændrede kreditvurderinger med, at anvendelsen af den nye ordning for krisehåndtering gav anledning til at revurdere sandsynligheden for, at den danske stat ville redde en nødlidende bank uden tab for kreditorerne.

Tilsvarende vurderede kreditvurderingsbureauet S&P umiddelbart efter introduktion af krisehåndteringsregimet i Danmark i 2015, at sandsynligheden for offentlig støtte til banker i Danmark er "usikker", og som resultat heraf besluttede S&P ikke længere at inkludere en sådan støtte i vurderingen af danske banker.

Institutternes kreditvurdering påvirkes også af, at kreditorerne skal bidrage til krisehåndteringen, hvis en bank bliver nødlidende. Dermed kommer vurderingen til at betyde, at prisen for bankernes finansiering i højere grad afspejler deres risikoprofil. Det giver bankerne et incitament til at forbedre deres finansielle styrke og til at tage færre risici. Sammen med de øgede krav til bankernes robusthed bidrager det til at understøtte den finansielle stabilitet.

Statsmidler bør kun bruges i de helt ekstraordinære tilfælde

Hvis en medlemsstat i krisehåndteringen af en nødlidende bank er efterladt uden andet valg end national insolvensregulering, så er der eksempler på, at landene i stedet vælger at anvende statsstøtte-reglerne i krisehåndteringen af en nødlidende bank. Og det er en mulighed, som medlemsstaterne har i henhold til EU-traktaten, hvis forskellige betingelser er opfyldt.

Hvis det fx vurderes, at der er tale om at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi, kan en medlemsstat – med Europa-Kommissionens godkendelse – anvende statsmidler til krisehåndteringen, uden at banken dermed anses som nødlidende efter krisehåndteringsreglerne. Det følger direkte af EU-traktaten. Det kræver dog, at en række nærmere betingelser også opfyldes, for at Europa-Kommissionen kan godkende støtten.

Det er op til den enkelte medlemsstat og Europa-Kommissionen at vurdere, hvornår der er tale om en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. EU-reglerne er ikke eksplicitte på dette punkt og definerer ikke, hvornår der foreligger en alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi.

Tiden efter gennemførelsen af krisehåndteringsreglerne har vist, at flere mindre, nødlidende europæ-

iske banker er håndteret via skatteydernes penge frem for de værktøjer, som krisehåndteringsreglerne foreskriver. Det giver en uheldig konkurrencemæssig situation, hvor der er risiko for, at kreditorerne tager for store risici, og at incitamentsstrukturen dermed bliver forvredet.

Det er vigtigt, at anvendelsen af statsmidler alene overvejes, tildeles og godkendes i overensstemmelse med reguleringen for kontrol med statsstøtte til finanssektoren, herunder særligt, at statsmidler alene anvendes i en situation med en alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi. I alle andre situationer med en nødlidende bank skal krisehåndteringsreglerne anvendes. Samtidig synliggør sagerne med statsmidler til mindre, nødlidende banker behovet for netop at udvide krisehåndteringsreglernes anvendelsesområde eller principperne herfra til også at omfatte mindre, nødlidende banker. Sat på spidsen fungerer det ikke med et europæisk sæt regler, hvor store banker krisehåndteres via kreditorerne, mens mindre banker krisehåndteres via staten.

I en særberetning fra 2020 har Den Europæiske Revisionsret vurderet, om Europa-Kommissionen i perioden fra 2013 til 2018 har foretaget sin kontrol med statsstøtte til finansielle institutioner hensigtsmæssigt med henblik på at sikre, at støtten var ekstraordinær og begrænset til det nødvendige minimum. I beretningen kritiserer Den Europæiske Revisionsret særligt Europa-Kommissionen for ikke at anfægte medlemsstaternes udsagn om, at der var trusler mod den finansielle stabilitet i de individuelle sager om statsmidler til mindre banker. Samtidig fremhæves det, at EU-reglerne ikke er eksplicitte nok på dette punkt og ikke definerer, hvad en alvorlig forstyrrelse er. Endelig får Europa-Kommissionen kritik for ikke at have foretaget en grundig evaluering af sine statsstøtteregler siden 2013, hvilket medfører en risiko for, at de nuværende EU-regler ikke længere er tilpasset til markedsforholdene.

Krisehåndteringsreglerne skal som altovervejende udgangspunkt anvendes, når en bank bliver nødlidende. For at sikre dette er Europa-Kommissionens kontrol med statsstøtten et meget vigtigt led i samspil med medlemsstater, afviklingsmyndigheder og banker. Det er afgørende, at statsmidler til banker er en helt særlig og ekstraordinær undtagelse, der alene tildeles for at undgå eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Det er således ikke meningen, at reglerne skal anvendes til at

håndtere mindre, nødlidende banker. Håndteringen bør ske via en udvidelse af anvendelsesområdet for krisehåndteringsreglerne.

Indskydergarantiordninger skal kunne anvendes i krisehåndtering

Indskydere er en kategori af kreditorer, der generelt ikke vurderes egnede til at tage tab i en nødlidende bank. Derfor er der på europæisk plan enighed om, at indskydere generelt skal beskyttes godt med en placering i den nedre del af tabsrækkefølgen i en nødlidende bank.

Den lavere placering i tabsrækkefølgen betyder imidlertid ikke, at indskyderne er fritaget for at bidrage til krisehåndteringen af en nødlidende bank. Som kreditor i en nødlidende bank holder indskyderne naturligvis også for, hvis tabene er så store, at det bliver nødvendigt under anvendelsen af bail-in-værktøjet. Indskud på op til 100.000 euro er dog særligt dækket af en Garantiformue, og det er Garantiformuen, der skal bidrage, hvis der er så store tab, at de dækkede indskud kommer i spil i forbindelse med krisehåndteringen. Det er bankerne, der indbetaler til den danske Garantiformue.

Anvendes andre værktøjer end bail-in i forbindelse med krisehåndteringen, fx broinstitutværktøjet, vil banken via Garantiformuen skulle bidrage til en løsning med det beløb, som den ellers skulle have dækket, hvis den var blevet erklæret konkurs. Det værktøj kan de danske myndigheder vælge at benytte i forbindelse med krisehåndteringen af en nødlidende bank i Danmark.

Garantiformuen tjener som sikkerhed for indskyderne. Det gælder på tværs af EU som følge af harmoniserede regler om garantiordninger for indskydere. Det er væsentligt for den finansielle stabilitet, at der er sikkerhed for en stor del af indskydernes indskud

– det er hovedopgaven for indskydergarantien, og den skal sikres.

Garantiformuen kan også benyttes til at understøtte private løsninger. På europæisk plan har det været overladt til de enkelte lande at implementere mulighederne for private løsninger. I Danmark er der regler om, at indskydergarantien kan medvirke til at understøtte private løsninger, så et institut ikke skal krisehåndteres med involvering af afviklingsmyndighederne. Indskydergarantien er finansieret af bankerne. I en aktuel situation vil indskydergarantiens involvering ske, ved at Garantiformuen tilfører midler og stiller garanti til dækning af en nødlidende banks ikke-efterstillede kreditorer (medgift) i forbindelse med, at den nødlidende bank overdrages til en anden bank uden involvering af afviklingsmyndighederne. Bankerne kan via Garantiformuen stille en medgift i forbindelse med en overdragelse svarende til det beløb, som Garantiformuen skulle have dækket, hvis banken var blevet erklæret konkurs – dette kaldes least cost-princippet.

For de europæiske medlemsstater, der har valgt, at krisehåndteringsreglerne ikke skal gælde for alle deres banker, vil tilsvarende regler for indskydergarantiens deltagelse i afvikling eller private løsninger være en fordel. Det skyldes, at de lande, der ikke har krisehåndteringsregler for mindre banker, kun har de almindelige insolvensregler at falde tilbage på i afviklingen af mindre, nødlidende banker. Dette gælder uanset deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Muligheden for at bruge bankernes midler via indskydergarantien i krisehåndtering og beregningen af least cost-princippet bør være forudsigelig og konsistent på tværs af Europa. Det er centralt for at sikre indskydernes tillid til, at deres indskud er sikre.

UDGIVELSER



NYT

Nyt giver et hurtigt og tilgængeligt indblik i en Analyse, et Economic Memo, et Working Paper eller en Rapport fra Nationalbanken. Nyt udkommer løbende.



ANALYSE

Nationalbankens Analyseserie har fokus på økonomiske og finansielle forhold. Nogle af analyserne udkommer med fast frekvens, fx *Udsigter for dansk økonomi* og *Finansiel stabilitet*, der begge udkommer halvårligt. Andre analyser udkommer løbende.



RAPPORT

Nationalbankens Rapportserie er tilbagevendende rapporter og beretninger om Nationalbankens virke. Det er fx *Årsrapport* og *Statens låntagning og gæld*.



ECONOMIC MEMO

Economic Memo er en mellemting mellem en Analyse og et Working Paper og viser ofte forfatterens igangværende analysearbejde. Serien henvender sig primært til fagpersoner. Economic Memo udkommer løbende.



WORKING PAPER

Working Paper præsenterer forskningsarbejde udført af ansatte i Nationalbanken og samarbejdspartnere. Serien henvender sig primært til fagpersoner og folk med interesse for den akademiske tilgang. Working Paper udkommer løbende.

Analysen består af en dansk og engelsk version.
I tilfælde af tvivl om oversættelsens korrekthed gælder den danske version.

DANMARKS NATIONALBANK
LANGELINIE ALLÉ 47
2100 KØBENHAVN Ø
WWW.NATIONALBANKEN.DK

Redaktionen er afsluttet
25. juni 2021.



**DANMARKS
NATIONALBANK**

Louise Kleiner
Financial Legal Advisor
lk@nationalbanken.dk

Anne Dyrberg Rommer
Head of Resolution
Task Force
ady@nationalbanken.dk
FINANSIEL STABILITET

KONTAKT

Teis Hald Jensen
Kommunikations-
og presserådgiver

tehj@nationalbanken.dk
+45 3363 6066

SEKRETARIAT
OG KOMMUNIKATION