

Rapport om
**MULIG DANSK DELTAGELSE
I DET STYRKEDE
BANKSAMARBEJDE**
– Erfaringer siden 2015

Indholdsfortegnelse

Forord	4
1. Sammenfatning	5
1.1. Det styrkede banksamarbejde.....	5
1.2. Forhold af relevans for dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.....	8
2. Beskrivelse af det styrkede banksamarbejde	19
2.1. Hvad er det styrkede banksamarbejde?.....	19
2.2. Tilsynsmyndigheden.....	21
2.3. Afviklingsmyndigheden.....	28
2.4. Parlamentarisk inddragelse og kontrol.....	34
3. Deltagelse i banksamarbejdes fælles tilsyn	36
3.1. Tilsyn med de største institutter.....	36
3.2. Muligheden for at opretholde nationale regler m.v.....	40
3.3. Tilsyn med de mindre institutter.....	42
3.4. Ressourcer.....	43
3.5. Muligheden for at opnå indflydelse i Tilsynsmyndigheden.....	44
3.6. Hvidvask.....	44
3.7. Makroprudentielle værktøjer.....	46
4. Krisehåndtering i det styrkede banksamarbejde	47
4.1. Status for Afviklingsmyndighedens arbejde.....	47
4.2. Krisehåndtering af de største kreditinstitutter.....	48
4.3. Krisehåndtering af mindre institutter.....	53
4.4. Fastsættelse af NEP-krav.....	56
4.5. Bidrag til afviklingsformuen.....	58
5. Vilkår for deltagende ikke-eurolande	59
5.1. Indtræden i samarbejdet.....	59
5.2. Særlige vilkår for deltagelse som ikke-euroland.....	60
5.3. Ligeværdige vilkår i praksis.....	61
5.4. Effekter af en udtrædelse.....	62
6. Dansk realkredit	64
6.1. Tilsyn med realkreditinstitutter.....	66
6.2. Krisehåndtering.....	76
6.3. Oplisting af afklaring på problemstillinger.....	77
7. Økonomiske konsekvenser for kreditinstitutter og staten	80
7.1 Rammerne for økonomiske konsekvenser af afviklingsformuen og bagstopperen.....	80
7.2. Økonomiske konsekvenser for danske kreditinstitutter.....	81
7.3. Statsfinansielle konsekvenser.....	94

8. Dansk interessevaretagelse	99
8.1. Danmarks placering i EU.....	99
8.2. Brexits betydning på det økonomiske og finansielle område	100
8.3. Det finansielle område.....	100
8.4. Banksamarbejdet og udviklingen i det samlede økonomiske samarbejde i EU ..	103
9. Det indre marked og konkurrenceforhold	104
10. Grønland og Færøerne	106
BILAGSOVERSIGT	108
Bilag 1: Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning	109
Bilag 2: Oversigt over arbejdsgruppens drøftelser med diverse interessenter	112
Bilag 3: EU-drøftelser om videreudvikling af det styrkede banksamarbejde	114
Bilag 4: Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Tilsynsmyndigheden	116
Bilag 5: Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Afviklingsmyndigheden	117
Bilag 6: Lovgivningsmæssige aspekter ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde	118
Bilag 7: Skriftlig tilkendegivelse fra Afviklingsmyndigheden	121
Bilag 8: Oversigt over indikatorer for banksektorerne i Danmark og det styrkede banksamarbejde	124
Bilag 9: EU-stresstest 2018	131
Bilag 10: Regneeksempler: Dækning af tab og rekapitalisering	133
Bilag 11: Teoretiske eksempler på effekter af en forsikringsordning til at håndtere nødlidende banker	137
BILAG 12: Kommissorium for arbejdsgruppe med Danmark, Grønland og Færøerne	142
ORDLISTE	144

Forord

I februar 2014 nedsatte den daværende regering en arbejdsgruppe, der i april 2015 afgav rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, også kaldet Bankunionen. På baggrund af rapporten konkluderede den daværende regering, at der samlet set var meget, der talte for, at det ville være i dansk interesse at deltage i banksamarbejdet, men at der først ville blive taget stilling til dansk deltagelse, når man havde set, hvordan samarbejdet fungerede i praksis, og der var sket yderligere afklaring af forhold med betydning for dansk deltagelse.

Justitsministeriet vurderede i 2015, at dansk deltagelse ikke vil indebære suverænitetsafgivelse i Grundlovens forstand og derfor ikke kræver, at der afholdes folkeafstemning. Denne vurdering er fortsat gældende.

I juli 2017 besluttede den daværende regering at igangsætte et arbejde med henblik på at forberede stillingtagen til dansk deltagelse i banksamarbejdet i efteråret 2019. Baggrunden var bl.a., at der nu var mulighed for at evaluere de foreløbige erfaringer med såvel tilsyn som krisehåndtering, og at Storbritanniens beslutning om at udtræde af EU ville ændre rammerne for at varetage danske interesser i EU.¹ Arbejdsgruppens kommissorium findes som bilag 1.

Arbejdet er blevet forestået af en arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet med deltagelse af relevante ministerier og myndigheder samt Nationalbanken. Der har i forbindelse med arbejdet været afholdt møder med tilsyns- og afviklingsmyndigheder samt kreditinstitutter i en række deltagende lande, banksamarbejdets tilsynsmyndighed (herefter "Tilsynsmyndigheden"), banksamarbejdets afviklingsmyndighed (herefter "Afviklingsmyndigheden") og Europa-Kommissionen (herefter "Kommissionen"). Arbejdsgruppen har ligeledes drøftet forhold vedr. dansk deltagelse med flere danske og udenlandske eksperter samt med den danske finansielle sektor. Dette fremgår af bilag 2.

Denne rapport indeholder arbejdsgruppens afrapportering til regeringen. Rapporten bygger videre på rapporten fra 2015 og har primært fokus på forhold, hvor der er sket en udvikling siden 2015. Rapporten indledes i kapitel 1 med en sammenfatning af rapportens konklusioner.

I kapitel 2 beskrives grundelementerne i banksamarbejdet. De efterfølgende kapitler indeholder vurderinger af forskellige forhold af relevans for dansk deltagelse: tilsyn inden for banksamarbejdet (kapitel 3), krisehåndtering inden for banksamarbejdet (kapitel 4), deltagelse i banksamarbejdet uden at være en del af eurosamarbejdet (kapitel 5), konsekvenserne for den danske realkreditmodel ved deltagelse (kapitel 6), økonomiske konsekvenser for kreditinstitutter og staten ved dansk deltagelse (kapitel 7), betydningen af dansk deltagelse for at kunne varetage danske interesser i EU-samarbejdet, herunder på det økonomiske og finansielle område (kapitel 8) og betydningen af dansk deltagelse for danske kreditinstitutters konkurrenceevne i det indre marked (kapitel 9). I kapitel 10 vurderes konsekvenserne af dansk deltagelse for Færøerne og Grønland.

1) I rapporten anvendes betegnelsen "Storbritannien" for "Det Forenede Kongerige".

1. Sammenfatning

1.1. Det styrkede banksamarbejde

EU etablerede det styrkede banksamarbejde, også kaldet "Bankunionen", som reaktion på finanskrisen og den efterfølgende gældskrise i en række europæiske lande, herunder særligt eurolande. Banksamarbejdet er en central del af det økonomiske samarbejde i EU og er samtidig den del af det bredere økonomiske samarbejde, der udvikler sig mest i disse år.

Det styrkede banksamarbejde er et EU-samarbejde mellem myndigheder om tilsyn med og krisehåndtering af penge- og realkreditinstitutter. Dette har til formål at sikre et stærkere tilsyn med, og stærkere ramme for krisehåndtering af, kreditinstitutter. Banksamarbejdet skal bidrage til, at problemer i institutterne opdages hurtigt og effektivt bliver inddæmmet og håndteret på en måde, hvor skadevirkninger for den finansielle stabilitet, samfundsøkonomien og de offentlige finanser søges minimeret.

Som led i banksamarbejdet er der oprettet to fælles myndigheder:

1. Det fælles banktilsyn (herefter Tilsynsmyndigheden), som er etableret i Den Europæiske Centralbank (ECB), og
2. Den fælles afviklingsinstans (herefter Afviklingsmyndigheden), som er etableret under Kommissionen. Afviklingsmyndigheden administrerer også en fælles afviklingsformue finansieret af den finansielle sektor.

Tilsynsmyndigheden blev etableret i november 2014. Afviklingsmyndigheden har fungeret siden januar 2016. Med etableringen af Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden er de centrale elementer i det styrkede banksamarbejde på plads og i funktion.

Eurolandene deltager automatisk i det styrkede banksamarbejde. Ikke-eurolande, herunder Danmark, har mulighed for at indtræde i det styrkede banksamarbejde. Deltagelse sker ved ansøgning til ECB om at indgå et såkaldt "tæt samarbejde" om tilsynet med kreditinstitutter i det pågældende land. Etablering af et tæt samarbejde med ECB vil indebære, at man deltager i både banksamarbejdets Tilsynsmyndighed og i Afviklingsmyndigheden, der er etableret under Kommissionen.

Banksamarbejdet omfatter på nuværende tidspunkt de 19 eurolande. Bulgarien og Kroatien har søgt om optagelse. I Sverige blev der i december 2019 offentliggjort en udredning om eventuel svensk deltagelse i banksamarbejdet, men Sverige har endnu ikke konkluderet herpå.

Banksamarbejdet bygger på fælles EU-regler for regulering af kreditinstitutter, som gælder for alle EU-lande, samt specifikke regler for Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens organisering og beføjelser, som kun gælder for landene i banksamarbejdet.

Inden for det styrkede banksamarbejde er der en arbejdsdeling og et tæt løbende samarbejde mellem de fælles myndigheder og de nationale myndigheder i de deltagende lande.

Banksamarbejdets fælles tilsyn

Tilsynsmyndigheden er en uafhængig myndighed, som står for tilsynet med de største kreditinstitutter i de deltagende lande. Aktuelt drejer det sig om 117 institutter. De nationale tilsynsmyndigheder deltager i tilsynet med de største institutter og fører selv tilsyn med de mindre kreditinstitutter inden for rammer, som er fastlagt af Tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden har det overordnede ansvar for tilsynet med alle institutter i de deltagende lande.

For deltagende ikke-eurolande vil Tilsynsmyndighedens beslutninger blive gennemført via instrukser til de nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet), der har ansvaret for gennemførelsen heraf. Det betyder, at udførelsen af Tilsynsmyndighedens afgørelser over for danske institutter, såfremt Danmark deltager, vil blive foretaget af Finanstilsynet for både de mindre og de største danske institutter.

Ved dansk deltagelse vil Tilsynsmyndigheden via instruks til Finanstilsynet føre tilsyn med Danske Bank (inklusive Realkredit Danmark), Nykredit Realkredit (inklusive Totalkredit) og Jyske Bank (inklusive Jyske Realkredit). Nordea Kredit vil også komme under tilsyn af Tilsynsmyndigheden. I dag er instituttet allerede omfattet af Tilsynsmyndighedens koncerntilsyn via dets finske moderselskab.

Tilsynsmyndighedens besluttende organ er Tilsynsrådet. Tilsynsrådet består af tilsynsdirektørerne fra alle banksamarbejdets deltagerlande, en formand og næstformand, som er godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet, og fire repræsentanter fra ECB. Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynets direktør være den danske repræsentant i Tilsynsrådet.

Tilsynsrådet forelægger beslutninger til endelig vedtagelse i ECB's Styrelsesråd, som består af centralbankdirektører fra eurolandene og ECB's direktion. ECB's Styrelsesråd vedtager Tilsynsrådets beslutninger i en ikke-indsigelsesprocedure. Det betyder, at Tilsynsrådets beslutninger er vedtaget, medmindre Styrelsesrådet gør indsigelse. Der har hidtil ikke været tilfælde, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en beslutning fra Tilsynsrådet.

Lovgivningen om Tilsynsmyndigheden indebærer, at ikke-eurolandene deltager i det fælles tilsyn på ligeværdige vilkår med eurolande. Ikke-eurolande kan træffe beslutning om ikke at følge Tilsynsmyndighedens tilsynsbeslutninger, jf. afsnittet om deltagende ikke-eurolande nedenfor.

Banksamarbejdets fælles rammer for krisehåndtering

Afviklingsmyndigheden er en uafhængig myndighed etableret under Kommissionen. Afviklingsmyndigheden står for at krisehåndtere de største kreditinstitutter, som Tilsynsmyndighedens fører tilsyn med, samt andre grænseoverskridende kreditinstitutter i alle de deltagende lande, hvilket aktuelt er 128 institutter.

Afviklingsmyndigheden har det overordnede ansvar for krisehåndtering af alle institutter i de deltagende lande. De nationale afviklingsmyndigheder fra alle lande i banksamarbejdet deltager i Afviklingsmyndigheden. De nationale afviklingsmyndigheder står som udgangspunkt for håndteringen af de mindre, ikke-grænseoverskridende kreditinstitutter efter retningslinjer udarbejdet af Afviklingsmyndigheden.

Ved dansk deltagelse forventes Afviklingsmyndigheden i udgangspunktet at overtage ansvaret

for krisehåndteringen af de koncerner, som Tilsynsmyndigheden vil skulle føre tilsyn med (dvs. Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Nordea Kredit) samt Saxo Bank.

Lovgivningen om Afviklingsmyndigheden indebærer, at ikke-eurolandene deltager i det fælles afviklingsregime på lige vilkår med eurolande. I Afviklingsmyndigheden foregår drøftelser og beslutninger om krisehåndtering enten i en plenarforsamling eller i en eksekutivforsamling. I plenarforsamlingen træffes beslutninger af generel karakter, fx vedrørende Afviklingsmyndighedens budget og overordnede retningslinjer. Alle deltagerlandes nationale afviklingsmyndigheder deltager i plenarforsamlingen. I eksekutivforsamlingen træffes beslutninger om, hvordan specifikke nødlidende institutter skal håndteres. Her deltager de nationale afviklingsmyndigheder i de lande, hvor det pågældende instituttet er etableret eller har datterselskaber. I begge forsamlinger deltager Afviklingsmyndighedens formand og fem uafhængige medlemmer, som er udpeget af Kommissionen efter inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet.

Alle EU-lande skal efter EU-reglerne etablere en afviklingsformue, dvs. både lande inden for og uden for det styrkede banksamarbejde. Inden for banksamarbejdet er der tale om en fælles formue, som Afviklingsmyndigheden administrerer på vegne af landene i det styrkede banksamarbejde. Midlerne i den fælles afviklingsformue er finansieret af bidrag betalt af kreditinstitutterne i de deltagende lande. Formuen kan under nærmere fastsatte betingelser benyttes i forbindelse med krisehåndtering af et institut ved fx at yde lån eller absorbere tab. Et nødlidende kreditinstitut skal generelt opleve meget store tab, før afviklingsformuen kan bidrage til at dække tab og til at rekapitalisere instituttet. Aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter skal således først bidrage til at dække tab og sikre rekapitalisering (såkaldt bail-in) svarende til mindst 8 pct. af instituttets passiver, før afviklingsformuen kan bidrage. Afviklingsformuens bidrag til at dække tab og rekapitalisering af et nødlidende institut er derudover begrænset til et beløb, der svarer til 5 pct. af instituttets passiver. Yderligere bidrag fra formuen kræver yderligere bail-in af instituttets kreditorer.

Formuen er under opbygning frem mod 2024. Formuen består indtil da af nationale afdelinger, som gradvist fusioneres til en fælles formue. Når formuen er fuldt opbygget i 2024, vil den udgøre 1 pct. af dækkede indskud i alle deltagerlande, svarende til ca. 60 mia. euro (ca. 450 mia. kr.). Den fælles afviklingsformue udgjorde i juli 2019 ca. 33 mia. euro, dvs. knap 250 mia. kr.

I ekstreme tilfælde, hvor bail-in er anvendt og midler fra den fælles afviklingsformue ikke er tilstrækkelige, vil der i det styrkede banksamarbejde som en sidste udvej være mulighed for at yde midlertidige lån fra en fælles offentlig bagstopper til afviklingsformuen. Bagstopperens størrelse skal svare til størrelsen af afviklingsformuen. Alle lån fra bagstopperen, inkl. renter, vil skulle tilbagebetales af de deltagende landes institutter. Bagstopperen skal således ikke indebære statsfinansielle omkostninger for de deltagende lande, men være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt. Dette krav er fastsat i en politisk aftale og vil blive udmøntet i traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme for eurolandene (ESM-traktaten), der kun kan ændres med enstemmighed. Det vil altid være op til Folketinget og regeringen at beslutte, om den danske del af bagstopperen skal anvendes.

En nærmere beskrivelse af Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden findes i kapitel 2.

1.2. Forhold af relevans for dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

Der blev i 2015 afgivet rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. I rapporten blev det konkluderet, at der samlet set var meget, der talte for, at det ville være i dansk interesse at deltage i banksamarbejdet. Samtidig blev der fremhævet flere forhold, hvor det blev vurderet hensigtsmæssigt med yderligere afklaring, inden der blev taget stilling til dansk deltagelse. Nedenfor vurderes de forhold, hvor der i 2015-rapporten blev påpeget behov for yderligere afklaringer samt relevante forhold, som er opstået efterfølgende.

Deltagelse i banksamarbejdets fælles tilsyn

Tilsynsmyndigheden har været i funktion siden november 2014, og der er derfor nu opnået erfaring med, hvordan Tilsynsmyndigheden fungerer. Det er nærmere behandlet i kapitel 3.

Danmark har i dag et nationalt finansielt tilsyn af høj kvalitet. Det er vurderingen, at tilsynet med de største kreditinstitutter inden for det styrkede banksamarbejde også er velfungerende og af høj kvalitet.

Hertil kommer, at dansk deltagelse i et fælles tilsyn på EU-niveau vil ændre rammevilkårene for tilsynet med de største danske institutter. Det vil muliggøre et bredere og dybere samarbejde om tilsynet med de omfattede institutter, herunder styrke tilsynet med institutternes grænseoverskridende virksomhed. Ved dansk deltagelse vil der være flere øjne på de største danske kreditinstitutter. Tilsynsmyndigheden har også et større sammenligningsgrundlag gennem sit tilsyn med de største europæiske institutter, hvorved de største danske institutter kan sammenlignes med sammenlignelige institutter i andre deltagende lande. Endelig har Tilsynsmyndigheden et bredt rekrutteringsgrundlag, hvilket gør det muligt at sikre en høj grad af specialisering og ekspertise blandt myndighedens ansatte. Det vil styrke tilsynet med ikke mindst de største institutter.

Det vil fortsat være Finanstilsynet, der fører tilsyn med de mindre og mellemstore institutter. Alle danske kreditinstitutter vil være under Tilsynsmyndighedens overordnede ansvar, og de mindre og mellemstore institutter vil derfor også skulle levere oplysninger m.v. til Tilsynsmyndigheden, ligesom tilsynet vil udøves inden for en ramme fastsat af Tilsynsmyndigheden.

Tilsynsmyndigheden fører tilsyn på baggrund af en standardiseret tilsynspraksis. Det bidrager til, at tilsynet føres på en konsistent måde på tværs af de deltagende lande, samt til ligebehandling og forudsigelighed for institutter, myndigheder og markeder. Det fører ligeledes til, at tilsynet i mindre grad tilpasses særlige nationale forhold.

Finanstilsynet vil ved dansk deltagelse i banksamarbejdet fortsat være tæt involveret i det daglige tilsyn med de største danske institutter, og det vil fortsat være erhvervsministeren, der udpeger de danske systemiske institutter (SIFler). Finanstilsynet vil bl.a. deltage med et betydeligt antal medarbejdere i tilsynet med de danske institutter i de såkaldte fælles tilsynsteams og i inspektioner i institutterne. Finanstilsynet vil ikke egenhændigt træffe tilsynsmæssige beslutninger ved dansk deltagelse, men Finanstilsynets involvering vil bidrage til at fastholde kendskab til særlige danske forhold, herunder risikofaktorer, særlige forretningsmodeller og den danske finansielle sektor og økonomi generelt.

Tilslutning til det styrkede banksamarbejde forventes, som det også blev fremhævet i 2015-rapporten, at betyde, at visse danske regler og tilsynspraksis ikke vil kunne opretholdes. Det vedrører bl.a. offentliggørelse af Finanstilsynets inspektionsredegørelser. Det forventes derudover ikke muligt at opretholde den såkaldte tilsynsdiamant for pengeinstitutter, der opstiller pejlemærker for, hvad Finanstilsynet som udgangspunkt anser for virksomhed med forhøjet risiko. Regler og tilsynspraksis vil i stedet udgøres af Tilsynsmyndighedens regler og praksis på disse områder.

Deltagelse i banksamarbejdet vil medføre et øget ressourcebehov for Finanstilsynet og vil ligeledes indebære danske udgifter til Tilsynsmyndigheden. En del af ressourcebehovet har baggrund i, at Finanstilsynet, udover at deltage i tilsynet med de største danske institutter, også vil være involveret i tilsynsarbejdet med de øvrige institutter, som Tilsynsmyndigheden fører tilsyn med. Både Finanstilsynet og Tilsynsmyndigheden er finansieret af kreditinstitutterne under tilsyn.

Det er derfor vigtigt, at Tilsynsmyndigheden har fokus på en effektiv organisering af beslutningsprocesserne.

Det er i lyset af de seneste års sager om hvidvask relevant at overveje betydningen af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde for bekæmpelsen af hvidvask i danske institutter. Betydningen vurderes i udgangspunktet at være begrænset, som arbejdsfordelingen er i dag, hvor det er de nationale myndigheder, og ikke Tilsynsmyndigheden, der har ansvaret for hvidvasktilsyn. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil Finanstilsynet således fortsat være ansvarlig for hvidvasktilsynet med danske institutter. Tilsynsmyndighedens opgaver omfatter det prudentielle tilsyn med kreditinstitutter, det vil sige beslutninger om bl.a. højere kapitalkrav og ledelse af finansielle institutter. Tilsynsmyndigheden vil derfor fx kunne forhøje en banks kapitalkrav eller i sidste ende inddrage en banklicens som følge af forhold, som udspringer af hvidvaskforhold. I dag har Finanstilsynet samme muligheder for danske institutter.

Det er samlet set vurderingen, at der på få år er opbygget et fælles banktilsyn, som er organisatorisk velfungerende, fagligt kompetent og har en dyb indsigt i de største kreditinstitutter i EU. Finanstilsynet fører et tilsyn af høj kvalitet og vil fortsat være tæt involveret i det daglige tilsyn med alle danske kreditinstitutter ved dansk deltagelse i banksamarbejdet. Tilsynet med de største danske kreditinstitutter vil derudover blive tilført ekspertise og ressourcer fra det fælles banktilsyn. Der vil således være flere øjne på institutterne, ligesom der vil være mulighed for et større sammenligningsgrundlag. Dansk deltagelse i banksamarbejdet vil, bl.a. som følge af tilførsel af international ekspertise og et bredere sammenligningsgrundlag, kunne medføre et stærkere tilsyn med de største danske kreditinstitutter, end hvad der er muligt med et rent nationalt tilsyn.

Krisehåndtering i det styrkede banksamarbejde

Afviklingsmyndigheden har været i funktion siden 2016. Selvom der i sagens natur er færre krisehåndteringsbeslutninger end tilsynsbeslutninger, er det således nu muligt at foretage en foreløbig vurdering af, hvordan danske kreditinstitutter må forventes at blive håndteret, hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde.

Afviklingsmyndigheden ventes på længere sigt at opnå større erfaringer med krisehåndtering af de største og grænseoverskridende kreditinstitutter i banksamarbejdet, end de nationale afviklingsmyndigheder har mulighed for at opnå hver for sig. Inden for banksamarbejdet vil der være flere øjne på kreditinstitutterne, hvilket forventes at styrke krisehåndteringen. Endvidere

bidrager de nationale afviklingsmyndigheders deltagelse i Afviklingsmyndigheden til at sikre fastholdelse af kendskab til nationale forhold. Det er på den baggrund vurderingen, at Afviklingsmyndigheden kan sikre en kontrolleret og mere ensartet krisehåndtering af de største og de grænseoverskridende europæiske kreditinstitutter. Afviklingsmyndigheden er fortsat under opbygning med henblik på at styrke effektiviteten og gennemsigtigheden.

Der forventes inden for banksamarbejdet bl.a. at blive lavet effektive afviklingsplaner, som vil kunne sikre en kontrolleret krisehåndtering af evt. nødlidende danske institutter. Krisehåndtering i det styrkede banksamarbejde behandles i kapitel 4.

Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet er det forventningen, at de danske afviklingsmyndigheder (Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet) vil få et øget ressourcebehov, som i givet fald vil skulle finansieres af kreditinstitutterne.

Afviklingsmyndigheden står for at vurdere, om kreditinstitutter skal krisehåndteres inden for banksamarbejdet i henhold til de fælles EU-regler, eller om instituttet i stedet skal håndteres efter de respektive nationale insolvensregler. Ved dansk deltagelse vil Afviklingsmyndigheden foretage denne vurdering for de største og grænseoverskridende danske institutter, og Finansiell Stabilitet vil foretage vurderingen for de øvrige institutter i overensstemmelse med Afviklingsmyndighedens retningslinjer.

Hidtil har Afviklingsmyndigheden i fire tilfælde truffet beslutning om, hvorvidt et institut skulle krisehåndteres inden for banksamarbejdet eller i stedet håndteres efter de nationale insolvensregler. Fælles for de hidtidige sager er, at der hverken er anvendt midler fra den fælles sektorfinansierede afviklingsformue eller lån fra deltagerlandene. Der har været sager, hvor Afviklingsmyndigheden har overladt krisehåndteringen til de nationale insolvensprocedurer, hvor Italien (hvor de pågældende institutter var hjemmehørende) valgte at gøre brug af egne statslige midler til krisehåndteringen efter statsstøttegodkendelse fra Kommissionen.

Generelt er det tilgangen både i og uden for banksamarbejdet, at systemiske institutter restruktureres og videreføres frem for at blive afviklet. Det er ikke på forhånd kendt, hvilke institutter Afviklingsmyndigheden vil vurdere som systemiske.

I Danmark er der praksis for, at selv små nødlidende institutter opfylder betingelserne for krisehåndtering og dermed ikke afvikles efter normale insolvensregler, men gennem en "kontrolleret" afvikling, der opretholder instituttets kritiske funktioner under afviklingen. De foreløbige sager inden for det styrkede banksamarbejde har vist, at Afviklingsmyndigheden har en anden praksis for denne vurdering. Inden for det styrkede banksamarbejde er det umiddelbart kun de største institutter, som vurderes at opfylde betingelserne for krisehåndtering frem for normal insolvensbehandling.

Efter de gældende danske regler vil nødlidende institutter ved dansk deltagelse skulle gå konkurs, hvis de ikke opfylder betingelserne for krisehåndtering. Det vurderes ikke hensigtsmæssigt, da en konkurs medfører, at kunderne ikke kan opretholde adgang til deres pengeinstitut, betalingssystemer mv.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor en ændring af reglerne for insolvensbehandling af danske

pengeinstitutter i tilfælde af dansk deltagelse i banksamarbejdet. Ændringen vil betyde, at Danmark vil kunne videreføre den nuværende danske praksis, hvor også mindre institutter vil blive underlagt en kontrolleret afvikling.

Det er på den baggrund vurderingen, at der fortsat kan sikres en kontrolleret håndtering af både større og mindre, danske institutter ved dansk deltagelse i banksamarbejdet.

Vilkår for deltagende ikke-eurolande

I Afviklingsmyndigheden vil den danske afviklingsmyndighed altid deltage i Afviklingsmyndighedens plenarforsamling og også i eksekutivforsamlingen, hvis krisehåndtering vedrører et nødlidende dansk institut. Det svarer helt til vilkårene for et euroland.

I forhold til tilsynsbeslutninger er den formelle beslutningsstruktur anderledes. I Tilsynsmyndigheden vil ikke-eurolande deltage i Tilsynsrådet, som behandler alle tilsynsmæssige beslutninger. Ikke-eurolande vil dog ikke være repræsenteret i ECB's øverste besluttende organ, Styrelsesrådet. I 2015-rapporten om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde blev det fremhævet, at det vil være hensigtsmæssigt med yderligere afklaring af Styrelsesrådets mulighed for at træffe beslutning uden om Tilsynsrådet.

På baggrund af de hidtidige erfaringer med det styrkede banksamarbejde er det vurderingen, at forskellen i adgangen til Styrelsesrådet ikke i praksis vil udgøre en væsentlig udfordring for ikke-eurolande, som deltager i banksamarbejdet. Deltagelse i banksamarbejdet som ikke-euroland er behandlet i kapitel 5.

Erfaringerne viser, at tilsynsmæssige beslutninger fastlægges i Tilsynsrådet. Tilsynsrådet har indtil nu truffet over 7.500 tilsynsafgørelser, uden at Styrelsesrådet har gjort indsigelse. Derudover har heller ikke eurolandes medlemmer af Styrelsesrådet på alle tidspunkter stemmeret, da stemmerettighederne er omfattet af en rotationsordning. Det betyder, at spørgsmålet om at håndtere manglende repræsentation i Styrelsesrådet ikke kun er relevant for ikke-eurolande, men for alle deltagende lande i banksamarbejdet.

Det kan ikke udelukkes, at der i fremtiden kan opstå en ekstraordinær situation, hvor Styrelsesrådet, som Danmark ikke deltager i, gør indsigelse mod en tilsynsmæssig beslutning. Det må dog i praksis forventes, at Styrelsesrådet vil invitere repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande til drøftelser i Styrelsesrådet som observatør i sådanne tilfælde. Ikke-eurolande kan endvidere i sidste ende – i modsætning til eurolande – undlade at følge tilsynsbeslutninger truffet af Styrelsesrådet.

Muligheden for ikke at følge en tilsynsbeslutning vil være en sikkerhed for Danmark i ekstraordinære tilfælde, hvor Danmark ikke er enig i en beslutning fra Tilsynsmyndigheden, som er af afgørende betydning for Danmark. Hvis Danmark vælger ikke at følge en tilsynsbeslutning, kan det få som konsekvens, at Danmark må udtræde af banksamarbejdet. Muligheden for ikke at følge en tilsynsbeslutning blev indført i reglerne for banksamarbejdet på dansk foranledning.

Derudover har ikke-eurolande – i modsætning til eurolande – mulighed for at udtræde af banksamarbejdet. Udtræden kan forventes at få negative markedsreaktioner, hvis udtræden kan tolkes som et signal om overgang til en mere lempelig national tilsynspraksis. Hvis udtræden er motiveret af svagheder i tilsynet i banksamarbejdet, som også markedet erkender, vil der dog ikke nødvendigvis være en negativ effekt. Det er på den baggrund vurderingen, at konsekvenserne af at træde ud, herunder reaktionen på de finansielle markeder, vil afhænge af den konkrete situation.

I de hidtidige erfaringer med banksamarbejdet er alle tilsynsmæssige beslutninger blevet fastlagt i Tilsynsrådet, hvor Danmark deltager på lige fod med ikke-eurolande. Skulle Styrelsesrådet i en ekstraordinær situation træffe en beslutning af afgørende betydning for Danmark, som Danmark ikke er enig i, har Danmark mulighed for ikke at følge beslutningen med den mulige konsekvens, at Danmark udtræder af banksamarbejdet.

Der gælder således nogle forskelle mellem deltagende eurolande og ikke-eurolande i forhold til samarbejdet med Tilsynsmyndigheden, da ikke-eurolande ikke er repræsenteret i Styrelsesrådet, men deltager på lige vilkår med eurolande i Tilsynsrådet, der har fastlagt alle tilsynsbeslutninger, og endvidere har mulighed for ikke at følge en eventuel beslutning fra Styrelsesrådet. Derfor er der ikke tale om ens vilkår, men det er vurderingen, at det med konstruktionen af det styrkede banksamarbejde er sikret, at ikke-eurolande vil kunne deltage i banksamarbejdet på ligeværdige vilkår.

Dansk realkredit

Danske realkreditinstitutter har en forretningsmodel, hvis grundlæggende karakteristika adskiller sig fra andre kreditinstitutter og ikke genfindes tilsvarende i andre EU-lande. Andre EU-lande har også kreditinstitutter med særlige forretningsmodeller, men realkrediten udgør en langt større del af den danske finansielle sektor, end tilfældet er for andre landes særlige forretningsmodeller. Derfor er det centralt at afklare, hvordan danske realkreditinstitutter behandles, hvis Danmark vælger at deltage i banksamarbejdet.

Siden 2015-rapporten blev udarbejdet, er der opnået en større grad af afklaring om behandlingen af dansk realkredit, såfremt Danmark deltager i banksamarbejdet. De opnåede afklaringer stammer dels fra dialog med de relevante myndigheder og dels fra den øgede klarhed, der er kommet på baggrund af ny EU-regulering på området. Dansk realkredit ved dansk deltagelse i banksamarbejdet er behandlet i kapitel 6.

Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden er uafhængige myndigheder på linje med Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, og kan derfor ikke give endegyldige forudgående tilkendegivelser af, hvorledes myndighederne på alle områder vil håndtere danske realkreditinstitutter i fremtiden. Der er derfor områder, som er uddybet i kapitel 6, hvor det ikke er muligt at opnå fuld klarhed, før Danmark måtte beslutte at deltage i banksamarbejdet. Der er derudover forhold, der kan søges afklaret ved beslutning om dansk deltagelse. Det gælder ikke mindst på de i kapitel 6 nævnte områder, dvs. tilsynsbehandlingen af store eksponeringer, regnskabsstandarder og det kortsigtede likviditetskrav for realkreditinstitutter. På disse områder er det uklart, om Tilsynsmyndigheden vil lægge den nuværende danske tilgang til grund for sit tilsyn.

Det er ikke muligt at opgøre den præcise effekt på bl.a. kapitalkrav af en ændret tilsynstilgang

på disse områder, da det vurderes at afhænge af konjunkturforholdene, institutternes balance-sammensætning, renteutviklingen m.v. Det vurderes dog ikke at udfordre realkreditmodellen, da det omhandler tilsynspraksis og dermed fastsættelse af kapitalkrav og således ikke de grundlæggende karakteristika ved modellen.

Folketinget vil fortsat fastlægge den nationale danske realkreditlovgivning, inden for rammerne af EU-reguleringen, hvis Danmark deltager i samarbejdet. Tilsynet med realkreditlån og realkreditobligationer vil fortsat blive varetaget af Finanstilsynet. Tilsynsmyndigheden vil skulle sikre stabiliteten af de danske realkreditinstitutter ved at føre tilsyn med blandt andet kapital- og likviditetskrav og vil således skulle vurdere, om den danske realkreditmodel sikrer realkreditinstitutternes stabilitet. I dag har Finanstilsynet denne opgave.

Et fælleseuropæisk tilsyn vil som udgangspunkt føre et ensartet tilsyn med institutterne i de omfattede lande. Tilsynsmyndigheden synes således at anlægge en praksis, hvor institutter med forskellige karakteristika behandles på samme måde, hvor dette fagligt kan begrundes.

Tilsynsmyndigheden skal samtidig ifølge lovgivningen tage hensyn til forskellige forretningsmodeller i sit tilsyn, i det omfang hensynet til institutternes stabilitet mv. tillader det. Danske realkreditinstitutter kan forventes at adskille sig fra øvrige europæiske institutter på diverse nøgletal, hvilket umiddelbart kan indikere risici. Det er derfor vurderingen, at Tilsynsmyndigheden vil vurdere, om de anderledes nøgletal er adresseret tilstrækkeligt af andre forhold – fx i den danske realkreditlovgivning – som har baggrund i realkreditinstitutternes specialiserede forretningsmodel. Hvis Tilsynsmyndigheden deler vurderingen af, at risici er tilstrækkeligt adresseret, vil den ikke øge fx kapital- eller likviditetskravene til danske realkreditinstitutter.

Den danske realkreditmodel er en stærk og robust model, som høster international anerkendelse. Der er ikke indikationer på, at Tilsynsmyndigheden skulle have en anden vurdering af modellen.

Det er vurderingen, at der ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil være tilstrækkelige ressourcer og kapacitet i Tilsynsmyndigheden til at kunne sætte sig ind i detaljerne om den særlige danske realkreditmodel. Endvidere vil Finanstilsynet indgå i tilsynsarbejdet og vil derfor kunne bidrage til, at de relevante betragtninger indgår i de tilsynsmæssige beslutninger. Det vil være en af Finanstilsynets roller i Tilsynsmyndigheden at udbrede kendskabet til dansk realkredit, og Finanstilsynet vil derfor kunne bidrage til tilsynsbeslutninger, der er afpasset med realkreditinstitutternes særlige forretningsmodel og øvrige karakteristika.

Det er på den baggrund vurderingen, at selvom alle tilsynsbeslutninger ikke nødvendigvis vil være skræddersyet til den danske realkreditmodel, vil modellens særlige karakteristika fortsat blive inddraget i tilsynet med de danske realkreditinstitutter ved dansk deltagelse i banksamarbejdet.

De danske realkreditinstitutter er på nuværende tidspunkt undtaget fra EU-kravet om såkaldt nedskrivningsegnete passiver (NEP-krav), ligesom realkreditinstitutter er undtaget fra bail-in (nedskrivning og konvertering af gældsinstrumenter). Ved dansk deltagelse vil Afviklingsmyndigheden skulle vurdere for hvert institut, om undtagelserne kan opretholdes. Afviklingsmyndigheden har oplyst, at de på det foreliggende grundlag ikke forventer at ville kræve en anden tilgang i forhold til NEP-krav og brugen af bail-in-værktøjet for de danske realkreditinstitutter.

Det bemærkes afslutningsvist, at rammerne for det danske realkreditsystem og reguleringen af realkreditinstitutterne vil forandre sig, både hvis Danmark er inden for og uden for banksamarbejdet. Forandringer kan bl.a. følge af EU's implementering af Basel IV-anbefalingerne. Derudover forventes tilsyns- og afviklingspraksis i EU generelt at bevæge sig i retning af den praksis, der etableres inden for banksamarbejdet.

Det er samlet set vurderingen, at den danske realkreditmodel vil kunne bevares inden for banksamarbejdet, om end der på visse områder må forventes en anden tilsynspraksis. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil Folketinget fortsat bestemme udformningen af den danske realkreditmodel inden for rammerne af EU-lovgivningen. Det fælles banktilsyn vil skulle sikre realkreditinstitutternes stabilitet, hvilket vil ske med tæt involvering af Finanstilsynet. Ved dansk beslutning om deltagelse vil de ovenfor nævnte uafklarede tilsynsforhold i forhold til dansk realkredit skulle drøftes med Tilsynsmyndigheden.

Økonomiske konsekvenser for kreditinstitutter og staten

Et centralt element i det styrkede banksamarbejde er en fælles ramme til at håndtere nødlidende kreditinstitutter. Denne udgøres af en fælles sektorfinansieret afviklingsformue og en fælles offentlig bagstopper, der som en sidste udvej skal kunne yde midlertidige offentlige lån til afviklingsformuen i ekstreme krisesituationer, hvor bail-in og afviklingsformuen ikke er tilstrækkelig til at dække tab og rekapitalisering.

Den fælles afviklingsramme er konstrueret på en måde, så muligheden for, at afviklingsformuen anvendes til at dække tab og rekapitalisering er begrænset. Både for danske institutter og institutter i de deltagende lande i banksamarbejdet skal der således meget store tab til, før den fælles afviklingsformue vil kunne bruges til at absorbere tab i eller rekapitalisere et kreditinstitut, jf. kapitel 7.

Deltagelse i banksamarbejdet har ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark i form af statsfinansielle omkostninger ved bankkriser. Det skyldes, at lån fra bagstopperen altid skal tilbagebetales. Bagstopperen skal således være finanspolitisk neutral for deltagerlandene.

I ekstreme krisesituationer, hvor den finansielle stabilitet er truet, kan dansk deltagelse i banksamarbejdet styrke stabiliteten i det danske finansielle system og Danmarks værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser. Det skyldes, at der er større sandsynlighed for, at de fælles midler i afviklingsformuen og lån fra bagstopperen er tilstrækkelige sammenlignet med midler til rådighed under den nuværende danske afviklingsordning. Både for Danmark og for andre deltagende lande vil den fælles afviklingsformue og bagstopperen alene finde anvendelse i ekstreme krisesituationer, hvilket skyldes de regler, der er vedtaget for afvikling af kreditinstitutter i EU.

Der kan opstå krisesituationer, hvor kreditinstitutter ved meget store tab får adgang til bidrag fra den fælles afviklingsformue. Risikoen for sådanne situationer er mindre, end da 2015-rapporten blev skrevet, som følge af, at robustheden af institutterne i både banksamarbejdet og Danmark generelt er forbedret i de seneste år gennem styrkelse af kapitalgrundlag, likviditet, nedbringelse af misligholdte lån mv.

Aktuelt fremstår danske institutter generelt fortsat mere robuste end gennemsnittet af institutterne i banksamarbejdet. Det kan betyde, at institutter i de aktuelt deltagende lande på kort og

mellemlangt sigt potentielt kan få et større behov for bidrag fra de fælles sektorfinansierede midler end danske institutter, og at de danske institutter i så fald vil skulle bidrage hertil. Omvendt har Danmark en stor finansiel sektor med store institutter i forhold til den danske økonomi.

En eventuel omfordeling mellem de finansielle sektorer i samarbejdets lande via afviklingsformuen vil afhænge af, hvordan og i hvilket omfang fremtidige kriser konkret udfolder sig.

Det vurderes, idet Danmark har en relativt stor bank- og realkreditsektor, at det er sandsynligt, at danske institutters bidrag til den fælles afviklingsformue samlet set vil være større end bidragene til den danske afviklingsformue.

Deltagelse i banksamarbejdet vil give adgang til en forsikringsordning med en større sektorfinansieret afviklingsformue, og det er på den baggrund vurderingen, at skulle der opstå en ekstrem situation, hvor et af de største danske kreditinstitutter oplever meget store tab, vil adgangen til en større afviklingsformue reducere risikoen for, at Danmark på egen hånd vil skulle bruge offentlige midler til at stabilisere det danske finansielle system.

Det er et vilkår i banksamarbejdet, at der kan opstå behov for at anvende fælles midler betalt af de deltagende institutter – ligesom det ikke kan udelukkes, at et dansk institut vil få behov for dette. Denne risikodeling har til formål at styrke finansiel stabilitet på tværs af de deltagende lande. Banksamarbejdet er imidlertid konstrueret på en måde, hvor risikoen for, at danske kreditinstitutter vil skulle bidrage til at håndtere kriseramte institutter i andre lande, eller omvendt, er relativt begrænset. I de senere år har en styrket robusthed blandt institutterne i de deltagende lande, også i de mest økonomisk udfordrede lande, endvidere bidraget til at reducere denne risiko, om end der fortsat er visse udfordringer i nogle institutter.

Dansk interessevaretagelse

Den finansielle EU-regulering, som omfatter alle EU-lande, behandles i dag i Rådet med deltagelse af alle EU-lande samt Europa-Parlamentet. Det er ikke forventningen, at dette vil ændre sig. Dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil imidlertid kunne styrke mulighederne for at varetage konkrete danske interesser i de tidlige faser af EU-lovgivningsprocessen på det finansielle område.

Ved deltagelse i banksamarbejdet vil Danmark have mulighed for at påvirke Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens indspil til Kommissionen om forslag til ny lovgivning, som Kommissionen vurderes at lægge relativt stor vægt på. Deltagelse i banksamarbejdet vil også give en vis forbedret adgang til information og indflydelse ift. Baselkomiteen, som sætter de globale standarder for finansiel regulering. Dansk interessevaretagelse i tilfælde af dansk deltagelse i banksamarbejdet er behandlet i kapitel 8.

Storbritannien har traditionelt været en vigtig alliancepartner for Danmark og har med sin meget store finansielle sektor bidraget væsentligt til, at der blev taget højde for ikke-eurolandes interesser i forbindelse med forhandlinger af EU-reguleringen på det finansielle område. Efter Storbritanniens forventede udtræden af EU den 31. januar 2020 vil den finansielle aktivitet i EU i langt højere grad være baseret i de lande, der deltager i det styrkede banksamarbejde. Således vil den forventede udtræden betyde, at 90 pct. af bankaktiverne i EU vil høre hjemme i lande i banksamarbejdet, i modsætning til i dag hvor det er knap 75 pct. af bankaktiverne, der hører

hjemme i lande i samarbejdet. Det kan derfor forventes, at banksamarbejdet på længere sigt vil udgøre det naturlige udgangspunkt for den finansielle regulering, som gælder for hele EU.

Banksamarbejdet er det største økonomiske projekt i EU i mange år og er samtidig den del af det bredere økonomiske samarbejde, der udvikler sig mest i disse år. Dansk deltagelse i banksamarbejdet vurderes generelt at ville styrke mulighederne for at varetage danske interesser på det økonomiske og finansielle område samt Danmarks generelle europapolitiske interesser.

Det indre marked og konkurrenceforhold

Banksamarbejdet kan have betydning for konkurrencen mellem kreditinstitutter på det danske marked, hvis dansk deltagelse betyder, at udenlandske institutter får nemmere adgang end i dag til at drive forretning i Danmark.

Betydningen af dansk deltagelse for konkurrencesituationen skal næppe overvurderes, og hidtil har der ikke været klare indikationer på, at banksamarbejdet har styrket konkurrencesituationen i de deltagende lande væsentligt. Andre forhold som fx forbrugerregulering, skat mv. udgør principielt også barrierer for grænseoverskridende konkurrence på bankområdet, og påvirkes ikke af banksamarbejdet. Banksamarbejdets betydning for de danske kreditinstitutters konkurrenceforhold er behandlet i kapitel 9.

Langt størstedelen af den EU-regulering, som kreditinstitutter inden for og uden for samarbejdet er underlagt, er allerede i dag fastsat i harmoniserede EU-regler. Endvidere kan kreditinstitutter allerede i dag yde lån og sælge bankydelse i andre EU-lande gennem en filial uden at blive underlagt hjemlandets tilsyn og finansielle lovgivning. Disse forhold begrænser alt andet lige den konkurrencemæssige betydning af at være underlagt samme tilsyns- og afviklingspraksis inden for banksamarbejdet.

Markeds- og investortillid til danske institutter kan dog på længere sigt påvirkes af, om de er underlagt de fælles tilsyns- og afviklingsmyndigheder og dermed et for internationale aktører mere "genkendeligt" tilsyns- og afviklingsregime. Det kan i givet fald blive en konkurrencefordel ved deltagelse i banksamarbejdet.

Grønland og Færøerne

Det er ikke muligt for lande uden for EU at blive omfattet af det styrkede banksamarbejde. I tilfælde af dansk deltagelse i banksamarbejde vil Grønland og Færøerne derfor ikke være omfattet.

I tilfælde af dansk deltagelse i banksamarbejdet vil der således ikke være nogen ændringer i, at Finanstilsynet fortsat vil føre tilsyn med alle grønlandske og færøske institutter, ligesom Finansiell Stabilitet vil fortsætte som afviklingsmyndighed for grønlandske og færøske institutter.

Til gengæld vil institutterne i Grønland og Færøerne ikke længere have adgang til en afviklingsformue med de danske institutter. Skulle der på EU-niveau blive vedtaget en fælles indskudsfor-sikringsordning i banksamarbejdet, vil grønlandske og færøske institutter heller ikke længere være del af en indskydergarantiordning med de danske institutter.

Der blev i marts 2018 nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland, Færøerne og Danmark, der skulle belyse konsekvenserne for Grønland og Færøerne ved evt. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Arbejdsgruppen har vurderet, at ovenstående udfordringer kan imødegås ved at udbygge modellen for krisehåndtering af de mindre danske institutter, som ventes etableret ved dansk deltagelse, jf. kapitel 4, så denne også vil omfatte grønlandske og færøske institutter.

Denne løsningsmodel vurderes i vid udstrækning at kunne afhjælpe de udfordringer, som Grønland og Færøerne vil opleve som følge af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Modellen er uddybet nærmere i kapitel 10.

Den videre udvikling

EU-landene arbejder aktuelt på at videreudvikle det styrkede banksamarbejde. En brik i dette arbejde er en mulig etablering af en fælles indskudsforsikringsordning for banksamarbejdets deltagerlande. Kommissionen fremsatte forslag herom i 2015. Der er endnu ikke enighed blandt EU-landene om udformningen af et sådant tiltag.

Enighed om en fælles indskudsforsikringsordning kædes på EU-plan sammen med nye tiltag til at styrke kreditinstitutters robusthed og mindske risikoen for nye finansielle kriser. Det gælder fx tiltag til at adressere kreditinstitutters misligholdte lån (NPL) og en mulig reform af særreguleringen af kreditinstitutters statseksponeringer. Disse tiltag omfatter generelt alle EU-lande.

Kommissionen forventes derudover medio 2020 at fremsætte forslag om EU-implementering af Baselkomitéens seneste anbefalinger vedrørende kreditinstitutters kapitalkrav, de såkaldte "Basel IV-krav". Disse krav forventes at gælde for kreditinstitutter i alle EU-lande – ikke kun landene i banksamarbejdet. Disse nye tiltag supplerer den række af stramninger af reguleringen af kreditinstitutter, som er vedtaget siden den seneste finansielle krise, herunder skærpede kapital- og likviditetskrav. Fra dansk side vil der være fokus på implementeringen af Basel IV-kravene i EU, ikke mindst i forhold til realkredit.

Der arbejdes også i EU på at styrke de eksisterende rammer i EU for bekæmpelse af hvidvask. EU-landene har bl.a. anmodet Kommissionen om at undersøge fordele og ulemper ved en fælles hvidvasktilsynsmyndighed i EU. På nuværende tidspunkt er det forventningen, at alle EU-lande vil være omfattet af en sådan myndighed og ikke kun landene i banksamarbejdet.

Danmarks placering i EU-samarbejdet påvirkes af EU-forbeholdene. Det stiller særlige krav til varetagelsen af danske interesser på områder, som er dækket af forbeholdene. Med Storbritanniens forventede udtræden af EU vil der være behov for fortsat at styrke og udbygge eksisterende alliancer samt opbygge nye, ikke mindst på det økonomiske og finansielle område. Det er vurderingen, at Storbritanniens forventede udtræden af EU medfører en øget risiko for marginalisering af ikke-eurolandene uden for banksamarbejdet. Øvrige ikke-eurolande har fokus på muligheden for at deltage i banksamarbejdet, hvilket blandt andet ses af den svenske udredning, der blev offentliggjort den 9. december 2019. Ikke mindst i det lys kan det være en fordel for dansk interessevaretagelse i EU at deltage i banksamarbejdet.

Det er vurderingen, at den danske realkreditmodel vil kunne bevares inden for banksamarbejdet, om end der på nogle områder kan forventes en anden tilsynspraksis. Ved dansk beslutning

om deltagelse vil de ovenfor nævnte uafklarede tilsynsforhold i forhold til dansk realkredit skulle drøftes med Tilsynsmyndigheden.

Det er samlet set vurderingen, at der er mange forhold, der taler for dansk deltagelse i banksamarbejdet. Videre er det generelt vurderingen, at de udestående forhold, der blev rejst i 2015-rapporten, er blevet afklaret eller konkretiseret.

2. Beskrivelse af det styrkede banksamarbejde

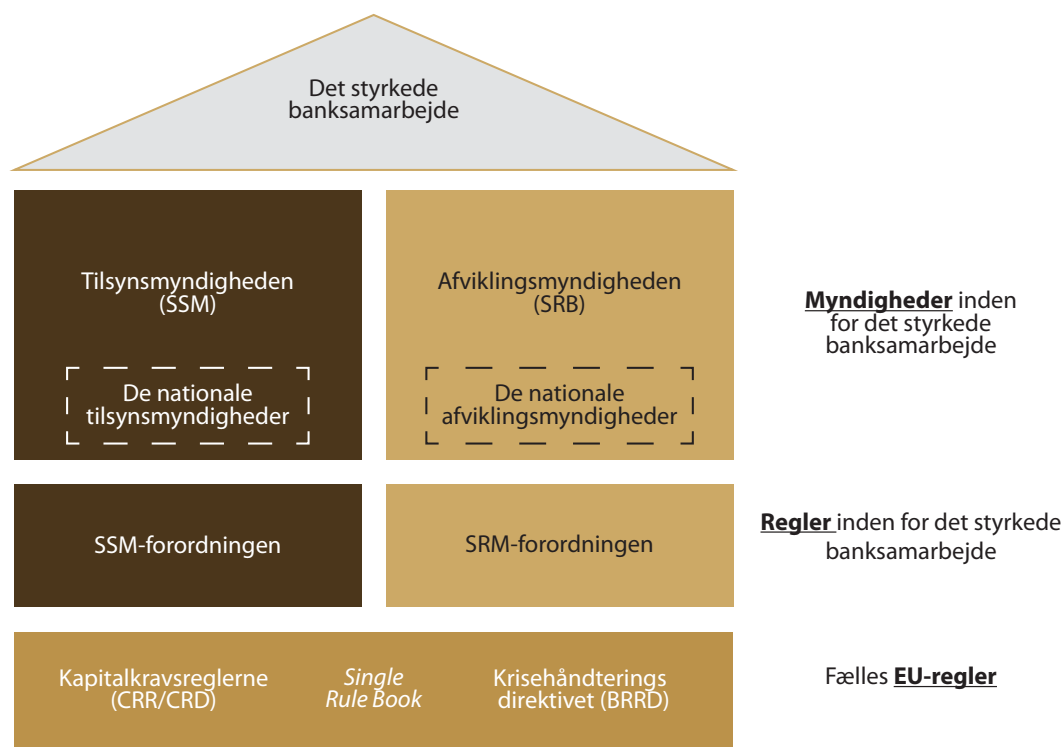
2.1. Hvad er det styrkede banksamarbejde?

Det styrkede banksamarbejde er et EU-samarbejde mellem myndigheder om tilsyn med og kri-
sehåndtering af kreditinstitutter.² Banksamarbejdet er det største økonomiske projekt i EU siden
euroen og er samtidig den del af det bredere økonomiske samarbejde, der udvikler sig mest i
disse år.

Som led i samarbejdet er der oprettet to fælles myndigheder, jf. figur 2.1

1. Tilsynsmyndigheden³, som er etableret i Den Europæiske Centralbank (ECB), og
2. Afviklingsmyndigheden⁴, som er etableret under Kommissionen. Afviklingsmyndigheden
administrerer også en afviklingsformue finansieret af den finansielle sektor.

Figur 2.1. Det styrkede banksamarbejde



Tilsynsmyndigheden blev etableret i november 2014. Afviklingsmyndigheden har fungeret si-
den januar 2016. Med etableringen af Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden er de centrale elemen-
ter i banksamarbejdet på plads og i funktion.

2) I rapporten anvendes betegnelsen "kreditinstitutter" for pengeinstitutter (fx banker) og realkreditinstitutter.
3) I rapporten anvendes begrebet "Tilsynsmyndigheden" om den fælles tilsynsmekanisme, på engelsk "Single Supervi-
sory Mechanism" (SSM).
4) I rapporten anvendes begrebet "Afviklingsmyndigheden" om den fælles afviklingsinstans, på engelsk "Single Reso-
lutions Board" (SRB).

Inden for banksamarbejdet udføres visse tilsyns- og krisehåndteringsmæssige opgaver af de fælles myndigheder, mens andre opgaver fortsat udføres af de nationale myndigheder i de deltagende lande. Samtidig er de nationale tilsynsmyndigheder repræsenteret i Tilsynsmyndigheden og de nationale afviklingsmyndigheder er repræsenteret Afviklingsmyndigheden.

Samarbejdet er baseret på det regelsæt, der gælder for alle EU-lande, herunder kapitalkravsreglerne (CRR/CRD) og reglerne for krisehåndtering (BRRD) af kreditinstitutter. Disse regler omtales single rule book (de fælles EU-regler for regulering af kreditinstitutter).

I tillæg hertil gælder særlige EU-regler for Tilsynsmyndigheden (SSM-forordningen) og Afviklingsmyndigheden (SRM-forordningen) inden for banksamarbejdet, som er EU-lovgivning. SSM-forordningen er vedtaget af Rådet, mens SRM-forordningen er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet. Disse regler bygger videre på de fælles EU-regler, men indeholder også fx bestemmelser om det organisatoriske set-up inden for samarbejdet, herunder sammensætning af og kompetencer for Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden. Myndighederne i banksamarbejdet har derudover udviklet retningslinjer og manualer for deres konkrete praksis i overensstemmelse med SSM- og SRM-forordningen.

Eurolandene deltager automatisk i banksamarbejdet, mens ikke-eurolande har mulighed for at deltage, jf. kapitel 5. Samarbejdet består på nuværende tidspunkt af de 19 eurolande. Bulgarien og Kroatien har søgt om deltagelse i banksamarbejdet, og det ventes, at Rumænien ligeledes vil søge om deltagelse. Derudover igangsatte Sverige i december 2017 et udredningsarbejde om mulig deltagelse i samarbejdet, som blev offentliggjort den 9. december 2019.⁵

Baggrunden for det styrkede banksamarbejde

EU etablerede det styrkede banksamarbejde, også kaldet "Bankunionen", som reaktion på finanskrisen og den efterfølgende gældskrise i en række europæiske lande, herunder særligt eurolande. Banksamarbejdet er en central del af det økonomiske samarbejde i EU og er samtidig den del af det bredere økonomiske samarbejde, der udvikler sig mest i disse år.

Det styrkede banksamarbejde er et EU-samarbejde mellem myndigheder om tilsyn med og krisehåndtering af penge- og realkreditinstitutter. Dette har til formål at sikre et stærkere tilsyn med, og stærkere ramme for krisehåndtering af, kreditinstitutter.

Banksamarbejdet skal bidrage til, at problemer i institutterne opdages hurtigt og effektivt bliver inddæmmet og håndteret på en måde, hvor skadevirkninger for den finansielle stabilitet, samfundsøkonomien og de offentlige finanser søges minimeret.

5) De øvrige ikke-eurolande (Tjekkiet, Polen og Ungarn foruden Storbritannien) har ikke aktuelle overvejelser om at deltage i samarbejdet.

Etableringen af banksamarbejdet blev besluttet i forlængelse af mange års bevægelse mod tættere samarbejde om finansiel regulering og tilsyn i EU. Det skete bl.a. med etableringen af Det Europæiske Finanstilsynssystem i januar 2011, som alle EU-landene deltager i. Dette system udgør et samarbejde mellem EU-landenes tilsynsmyndigheder og omfatter bl.a. en myndighed for kreditinstitutter (European Banking Authority – EBA).⁶ EBA bidrager bl.a. til lovgivningsarbejdet og til at sikre en mere ensartet anvendelse af de finansielle EU-regler, men har – i modsætning til Tilsynsmyndigheden – ikke direkte tilsynsbeføjelser overfor kreditinstitutter.

EU-landene arbejder fortsat på at videreudvikle banksamarbejdet. Der drøftes tiltag, som har til formål at reducere risikoen for nye finansielle kriser (risikoreduktionstiltag), fx tiltag til at adressere kreditinstitutters misligholdte lån og en mulig reform af særreguleringen af kreditinstitutters statseksporeringer. Derudover drøftes tiltag, som har til formål at mindske konsekvenserne af finansielle kriser ved at dele risici på tværs af landene (risikodeling). Risikoreduktionstiltagene omfatter som udgangspunkt alle EU-lande, mens risikodelingstiltag alene omfatter banksamarbejdets deltagerlande. Et risikodelingstiltag er en fælles indskudsforsikringsordning, EDIS, som Kommissionen fremsatte forslag om i november 2015. Der er endnu ikke enighed om et sådant tiltag. Forhandlingerne om videreudviklingen af banksamarbejdet er uddybet i bilag 3.

2.2. Tilsynsmyndigheden

I banksamarbejdet er der en arbejdsdeling og et tæt løbende samarbejde mellem Tilsynsmyndigheden og de nationale tilsynsmyndigheder i de deltagende lande. Tilsynsmyndigheden er en uafhængig myndighed, som står for tilsynet med signifikante kreditinstitutter (herefter ”de største kreditinstitutter”) i de deltagende lande. Det praktiske tilsynsarbejde med de største institutter udføres af såkaldte tilsynsteams, som har deltagere fra Tilsynsmyndigheden og de nationale tilsynsmyndigheder. De nationale tilsynsmyndigheder fører selv tilsyn med de øvrige institutter (herefter ”mindre kreditinstitutter”) inden for rammer, som er fastlagt af Tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden har det overordnede ansvar for tilsynet med alle institutter i de deltagende lande.

De største kreditinstitutter er udvalgt på baggrund af deres størrelse, økonomiske betydning og grænseoverskridende aktiviteter.⁷ Aktuelt drejer det sig om 117 institutter. Tilsynsmyndigheden kan til enhver tid beslutte at overtage tilsynet med enhver af de mindre institutter, herunder efter anmodning fra de nationale tilsynsmyndigheder.

6) Det Europæiske Finanstilsynssystem omfatter også en myndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsområdet (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) og værdipapirer og markeder (European Securities and Markets Authority – ESMA) samt Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (European Systemic Risk Board – ESRB) og de nationale tilsynsmyndigheder.

7) De største kreditinstitutter er udvalgt ud fra følgende parametre: 1) aktivernes samlede værdi overstiger 30 mia. euro; 2) vurdering af den økonomiske betydning for det pågældende land eller EU's økonomi som helhed; 3) den samlede værdi af dens aktiver overstiger 5 mia. euro, og forholdet mellem dens grænseoverskridende aktiver/passiver i mere end én anden deltagende medlemsstat udgør mere end 20 pct. af dens samlede aktiver/passiver; eller 4) Instituttet har anmodet om eller modtaget finansiering fra den europæiske stabilitetsmekanisme eller Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet. Et kreditinstitut under tilsyn kan også betragtes som signifikant, hvis den er én af de tre mest signifikante banker, som har hjemsted i et bestemt land.

For deltagende ikke-eurolande vil Tilsynsmyndighedens beslutninger blive gennemført via instrukser til de nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet), der har ansvaret for gennemførelsen heraf. Det betyder, at udførelsen af Tilsynsmyndighedens afgørelser over for danske institutter, såfremt Danmark deltager, vil blive foretaget af Finanstilsynet for både de mindre og de største danske institutter.

Ved dansk deltagelse vil Tilsynsmyndigheden via instruks til Finanstilsynet føre tilsynet med de største danske kreditinstitutter, mens Finanstilsynet vil føre tilsynet med de øvrige institutter. Det forventes, at Danske Bank, Nykredit Realkredit og Jyske Bank vil komme under Tilsynsmyndighedens tilsyn. Nordea Kredit, der allerede i dag er omfattet af Tilsynsmyndighedens koncerntilsyn via dets finske moderselskab, vil også komme under tilsyn af Tilsynsmyndigheden. Disse institutter er alle udpeget som systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI'er) i Danmark.

Kreditinstitutterne udpeges som signifikante eller ikke-signifikante (de største eller mindre kreditinstitutter) på koncernniveau. Datterselskaber til et signifikant institut vil derfor også være under tilsyn fra Tilsynsmyndigheden. Det betyder, at følgende realkreditinstitutter, foruden Nykredit Realkredit og Nordea Kredit, vil være under Tilsynsmyndighedens tilsyn: Realkredit Danmark (ejet af Danske Bank), Totalkredit (ejet af Nykredit) og Jyske Realkredit (ejet af Jyske Bank). Sydbank, Spar Nord og DLR Kredit er også udpeget som SIFI'er i Danmark, men ventes ikke at blive underlagt Tilsynsmyndighedens tilsyn.

Organisering og beslutningsprocesser

De nationale tilsyn er repræsenteret i de relevante beslutningsorganer i Tilsynsmyndigheden (Tilsynsrådet, jf. nedenfor) og deltager også i tilsynet med de omfattede institutter. Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynet deltage i tilsynet med danske institutter og vil også deltage i tilsynet med store institutter i andre lande i banksamarbejdet.

Tilsynsmyndighedens besluttende organ er Tilsynsrådet. Tilsynsrådet består af tilsynsdirektørerne fra alle banksamarbejdets deltagerlande, en formand og næstformand, som er godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet, og fire repræsentanter fra ECB. Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynets direktør være den danske repræsentant i Tilsynsrådet.

Tilsynsrådet bistås af et styringsudvalg, som forbereder Tilsynsrådets beslutninger, og som består af Tilsynsmyndighedens formand, næstformand, en repræsentant fra ECB samt fem repræsentanter fra de nationale myndigheder efter et rotationsprincip.

For hver af de største kreditinstitutter etablerer Tilsynsmyndigheden et tilsynsteam, der står for at gennemføre tilsynet med instituttet. Tilsynsteamets medlemmer er fra det pågældende instituts nationale tilsynsmyndighed, ansatte fra Tilsynsmyndigheden og fra andre nationale tilsynsmyndigheder. Tilsynsteamet indstiller tilsynsmæssige beslutninger til Tilsynsrådet, hvor tilsynsmyndighederne fra alle deltagende lande er repræsenteret.

Tilsynsrådet forelægger beslutninger til endelig vedtagelse i ECB's Styrelsesråd, som består af centralbankdirektører fra eurolandene og ECB's direktion, dvs. ECB's formand, næstformand og fire medlemmer udnævnt af Det Europæiske Råd, som er EU-landenes stats- og regeringschefer.

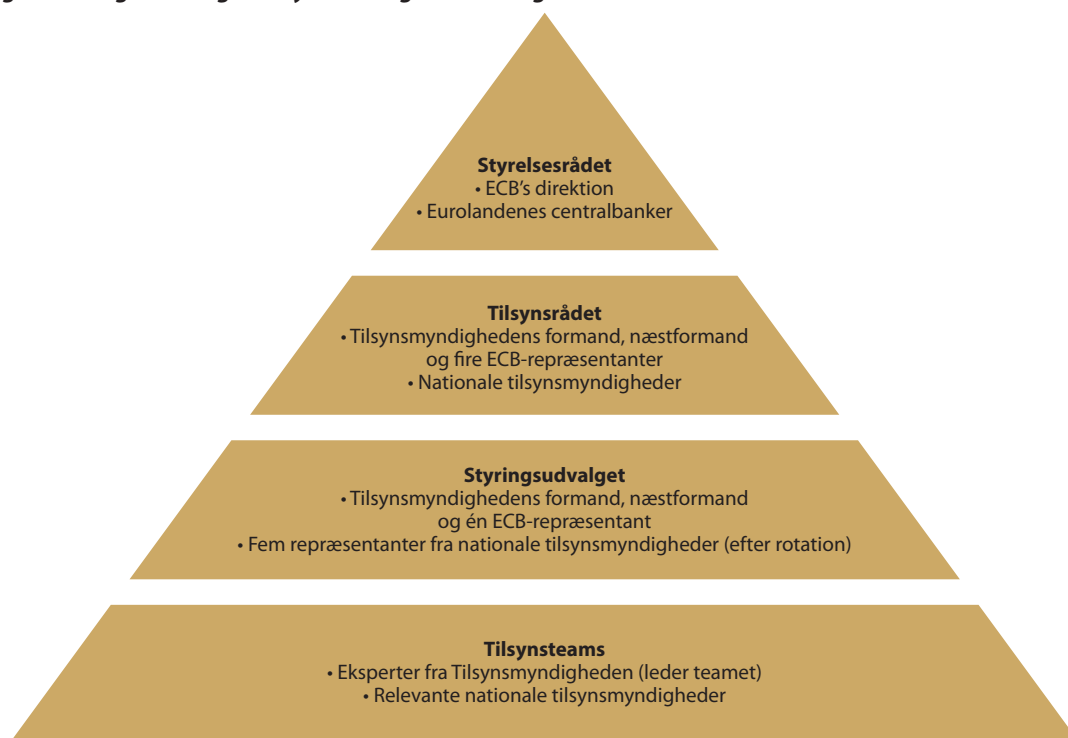
ECB's Styrelsesråd vedtager beslutninger i en ikke-indsigelsesprocedure. Det betyder, at Tilsyns-

rådets beslutninger er vedtaget, medmindre Styrelsesrådet gør indsigelse mod en beslutning.⁸ Styrelsesrådet kan som hovedregel alene afvise, men ikke ændre i, beslutninger fra Tilsynsrådet, og kan som hovedregel ikke selv træffe beslutninger uden forudgående udkast fra Tilsynsrådet. Der har hidtil ikke været tilfælde, hvor Styrelsesrådet har gjort indsigelse mod en beslutning fra Tilsynsrådet.

Hovedreglen gælder ikke for beslutninger vedrørende anvendelse af de såkaldte makroprudentielle værktøjer (fx den kontracykliske buffer⁹ og særlige kapitalkrav til systemisk vigtige kreditinstitutter).¹⁰ Inden for banksamarbejdet er det fortsat de nationale myndigheder (for Danmark ville det være erhvervsministeren og Finanstilsynet), som anvender de makroprudentielle værktøjer. Tilsynsmyndigheden har dog mulighed for at hæve, men ikke sænke, de nationale makroprudentielle krav. I disse tilfælde vil Styrelsesrådet kunne ændre i beslutninger og træffe beslutninger uden inddragelse af Tilsynsrådet.

Beslutningsorganer i og beslutningsproceduren for Tilsynsmyndigheden er gennemgået i bilag 4. Organiseringen af Tilsynsmyndigheden er illustreret i figur 2.2.

Figur 2.2. Organisering af tilsynsmæssige beslutninger i ECB



8) Inden for en frist på 10 arbejdsdage eller 48 timer i nødsituationer.

9) Den kontracykliske kapitalbuffer er fastsat af erhvervsministeren, og skal opbygges af egentlig kernekapital i perioder med bl.a. høj udlånsvækst. Bufferen skal som udgangspunkt være mellem 0 og 2,5 pct. af instituttets samlede risikoeksponering.

10) De makroprudentielle værktøjer er foranstaltninger, der imødegår opbygning af systemiske risici, som ikke kun angår et enkelt institut. Derfor rettes de også mod institutter generelt inden for et givent land (evt. differentieret efter størrelse, risiko m.v.).

Tilsynsmyndigheden understøttes af en række fastansatte medarbejdere, som er organiseret i en række horisontale stabsfunktioner, der koordinerer og sikrer konsistens på tværs. De horisontale funktioner samarbejder tæt med de enkelte institutters tilsynsteams og fungerer som sekretariat for Tilsynsrådet. Der er aktuelt ca. 1.100 ansatte i Tilsynsmyndigheden, som i vid udstrækning er rekrutterede eksperter fra bl.a. tilsynsmyndighederne i de deltagende lande.

Finanstilsynets bestyrelse

Beslutninger i Finanstilsynet bliver i dag truffet af Finanstilsynets bestyrelse eller direktion. Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynets direktør deltage i Tilsynsrådet, hvor tilsynsmæssige beslutninger vedr. kreditinstitutter drøftes og vedtages. Medlemmerne af Tilsynsrådet skal formelt være uafhængige og kan derfor ikke handle efter instruktion fra tilsynsmyndighedernes bestyrelse. Det gælder for alle deltagerlande. Finanstilsynets bestyrelse vil derfor ikke deltage i eller have mulighed for at gøre sin indflydelse gældende i Tilsynsrådet – heller ikke beslutninger angående danske institutter. Det samme kan gøre sig gældende for andre deltagerlandes nationale tilsynsmyndigheder, afhængig af myndighedernes organisering.

Finanstilsynets bestyrelse vil fortsat have ansvar for tilsyn med andre finansielle virksomheder end kreditinstitutter (fx investeringsforeninger, forsikrings- og pensionselskaber m.v.).

Tilsynsopgaver

Tilsynsmyndigheden vil ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde overtage en række opgaver i forhold til tilsynet med *de største danske institutter*, jf. boks 2.1. Det drejer sig fx om at sikre overholdelse af kapitalkrav, likviditetskrav, grænser for store eksponeringer og krav til selskabsledelse samt gennemføre stresstests og udstede eller fratage tilladelse til at drive bankvirksomhed (herefter "banklicens"). Denne type af opgaver kaldes også for de prudentielle tilsynsopgaver.

Tilsynsmyndigheden er udelukkende kompetent myndighed på de områder, der specifikt er nævnt i SSM-forordningen, hvilket er de prudentielle tilsynsopgaver. Det betyder, at fx hvidvasktilsyn, produkttilsyn med fx realkreditobligationer, betalingsområdet og investor- og forbrugerbeskyttelse forbliver Finanstilsynets kompetence, hvis Danmark vælger at deltage i banksamarbejdet.

Boks 2.1. Tilsynsmyndighedens opgaver for de største danske kreditinstitutter

- Meddele og inddrage banklicens
- Udføre opgaver på vegne af Danmark ift. institutter, der etablerer sig i ikke-deltagende lande
- Vurdere erhvervelser og afhændelser af kvalificerede andele i kreditinstitutter
- Sikre overholdelse af relevant EU-regulering, herunder kapitalkrav, likviditetskrav, gearingskrav m.v., egnethedskrav (fit & proper), aflønningspolitik m.v.
- Udføre tilsynskontrol og stresstest
- Føre tilsyn på konsolideret grundlag med moderselskaber, der er etableret i deltagende lande
- Deltage i supplerende tilsyn med et finansielt konglomerat
- Udføre tilsynsopgaver i forbindelse med genopretningsplaner og tidlig indgriben

Ift. banklicenser skal danske institutter fortsat ansøge Finanstilsynet om tilladelse til at udøve virksomhed i overensstemmelse med de danske regler. Hvis det vurderes, at betingelserne er opfyldt, indstiller Finanstilsynet et udkast til godkendelse til Tilsynsmyndigheden. Medmindre Tilsynsmyndigheden gør indsigelse inden for ti dage, vil godkendelsen være gældende.

Tilsynsmyndigheden kan på eget initiativ inddrage banklicensen, via en instruks til Finanstilsynet, hvis der er grundlag for dette i de relevante EU-regler. Det sker efter høring af Finanstilsynet. Det kan også ske efter forslag fra Finanstilsynet på baggrund af den danske lovgivning.

Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynet fortsat føre tilsyn med *mindre danske institutter*. Finanstilsynet skal fremsende oplysninger om væsentlige tilsynsaktiviteter i de mindre danske institutter til Tilsynsmyndigheden, før de foretages. Tilsvarende er Finanstilsynet forpligtet til at forelægge udkast til væsentlige tilsynsbeslutninger om mindre danske institutter, som Tilsynsmyndigheden vil kunne kommentere på.

Der er enkelte områder, hvor Tilsynsmyndigheden også for de mindre institutter vil have beføjelser til at udføre tilsynsopgaver via instruks til Finanstilsynet. Det drejer sig konkret om:

- Meddele og inddrage banktilladelse,
- godkende erhvervelse og afhændelse af kvalificerede ejerandele, og
- deltage i det supplerende tilsyn med finansielle konglomerater.

Anvendelse af nationale regler

Tilsynsmyndigheden har beføjelser til at agere på grundlag af "al relevant EU-ret". Relevant EU-ret omfatter både valgmuligheder, som EU-reglerne tillægger de kompetente myndigheder (dvs. Tilsynsmyndigheden ved dansk deltagelse) og national implementering af direktiver. Ift. implementering af direktiver dækker det også national lovgivning, hvis der er implementeret mere end minimumskravene i et direktiv, såfremt det er på samme område og med samme formål som direktivet.

Tilsynsmyndighedens beføjelser omfatter også national lovgivning om forhold, der også er EU-regulering om. Hvis den nationale lovgivning fx handler om at sikre kreditinstitutters sikkerhed og soliditet, som det også er tilfældet for EU's kapitalkravsforordning og -direktiv, ligger det inden for Tilsynsmyndighedens opgaver, også selv om der ikke er tale om implementering af EU-ret.

Nationale regler, der vedrører forhold, som ikke er genstand for EU-regulering, og som falder uden for Tilsynsmyndighedens kompetence, vil til gengæld fortsat falde ind under Finanstilsynets kompetence. Det gælder også for de største danske institutter, som er underlagt Tilsynsmyndighedens tilsyn.

Tilsynsbeføjelser

Tilsynsmyndigheden udfører sine opgaver gennem en række specifikke forpligtelser og beføjelser, der er fastlagt i SSM-forordningen, jf. boks 2.2.

Boks 2.2. Tilsynsmyndighedens tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser

Tilsynsmyndighedens tilsynsbeføjelser

- Stille højere kapitalkrav end minimumskravene i EU-reglerne (det individuelle solvenskrav)
- Stille krav om en specifik nedskrivningspolitik
- Begrænse et instituts forretningsområde eller stille krav om krisehåndtering af aktiviteter, der indebærer store risici
- Stille krav om, at et institut begrænser variabel aflønning
- Stille krav om, at et institut begrænser eller undlader udbetaling af udbytte m.v. til aktionærer
- Indføre supplerende eller hyppigere rapporteringskrav
- Indføre særlige likviditetskrav
- Stille yderligere oplysningskrav
- Afsætte medlemmer af ledelsen

Tilsynsmyndighedens undersøgelsesbeføjelser

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

Tilsynsmyndigheden kan kræve, at kreditinstitutter udleverer alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan varetage sine tilsynsopgaver. Ligeledes kan Tilsynsmyndigheden foretage alle nødvendige undersøgelser.

For deltagende ikke-eurolande gælder, at både undersøgelser og indhentning af oplysninger vil skulle udføres af den nationale tilsynsmyndighed (i Danmark Finanstilsynet) på grundlag af instrukser fra Tilsynsmyndigheden. Det er Tilsynsmyndigheden, der fx træffer beslutning om undersøgelsens omfang og indhold og sammensætningen af inspektionsteamet, herunder om og i givet fald hvor mange der skal deltage fra Tilsynsmyndigheden ud over deltagere fra den nationale tilsynsmyndighed.

Udover ovenstående beføjelser har Tilsynsmyndigheden desuden alle de beføjelser og forpligtelser, som de nationale tilsynsmyndigheder i de deltagende lande har i medfør af den relevante EU-regulering.

EU-reglerne på det finansielle område indeholder en lang række valgmuligheder, hvor de relevante myndigheder kan præcisere, hvilke regler der skal gælde. Det drejer sig fx om muligheder for at sætte et højere solvenskrav eller aflønningskrav end minimumskravene i EU-reglerne eller at afvige fra et givent krav i EU-reglerne. Tilsynsmyndigheden har *direkte beføjelser* til at anvende valgmulighederne, der er overdraget til tilsynsmyndighederne (dvs. hvor valgmuligheden i dag er tillagt Finanstilsynet).

Tilsynsmyndigheden har også indirekte beføjelser, hvor beføjelsen er givet til de nationale myndigheder, og det omfatter områder, hvor Tilsynsmyndigheden er kompetent. I disse tilfælde kan Tilsynsmyndigheden pålægge en national myndighed at gøre brug af en given beføjelse, der følger af den nationale lovgivning. Det betyder, at Tilsynsmyndigheden har mulighed for, via

Finanstilsynet, at anvende den nationale lovgivning, hvor denne lovgivning supplerer (men altså ikke baserer sig på) EU-lovgivningen.

Finansiering af Tilsynsmyndigheden

I Danmark betaler virksomheder under tilsyn af Finanstilsynet for omkostningerne til tilsynets arbejde og drift. Dette fortsætter ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Finansieringen af Tilsynsmyndigheden sker tilsvarende via bidrag fra de institutter, der er under tilsyn. Såfremt Danmark deltager i banksamarbejdet, vil gebyrerne for danske institutter blive opkrævet af Finanstilsynet på baggrund af lovfæstede objektive kriterier, fx institutternes risiko-profil.

Det ventes, at Danske Bank, Nykredit, Nordea Kredit, og Jyske Bank samlet årligt vil skulle betale ca. 131,6 mio. kr., og at de mindre institutter samlet vil skulle betale 10,1 mio. kr. til Tilsynsmyndigheden. Det er svarende til ca. 3,3 pct. af det samlede bidrag fra de institutter, som er under Tilsynsmyndighedens tilsyn.¹¹ Dette skal lægges oveni bidraget til Finanstilsynet, som må ventes at stige som følge af øget ressourceforbrug, jf. kapitel 3.

Klageadgang og erstatningsansvar

Kreditinstitutter kan indbringe Finanstilsynets afgørelser for Erhvervsankenævnet. Herudover har kreditinstitutterne mulighed for at indbringe sagen for domstolene.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet fortsat være ansvarlig for alle afgørelser, også hvor de er truffet efter instruks fra Tilsynsmyndigheden. For beslutninger, der er truffet efter instruks, kan Finanstilsynet gøre et ansvar gældende over for Tilsynsmyndigheden. Konkret vil et evt. søgsmål fra et dansk institut altså gå gennem Finanstilsynet. For beslutninger, der afviger fra Tilsynsmyndighedens instruks, vil det alene være Finanstilsynet, der kan holdes erstatningsansvarlig. En sag mod Tilsynsmyndigheden om erstatningsansvar vil skulle indbringes for EU-Domstolen.

Inden for banksamarbejdet er der oprettet et administrativt klagenævn, der udfører intern administrativ revision af beslutninger truffet af Tilsynsmyndigheden, dvs. undersøger om beslutninger er i overensstemmelse med SSM-forordningen.

Det vil dermed være muligt at indbringe sager for både Erhvervsankenævnet og det administrative klagenævn. Det administrative klagenævn kan ikke omgøre en beslutning fra Tilsynsrådet eller Styrelsesrådet – i modsætning til Erhvervsankenævnet, som kan omgøre en beslutning fra Finanstilsynet – men kan komme med en udtalelse, som Tilsynsmyndigheden skal tage hensyn til i et nyt udkast til afgørelse.

Det bemærkes, at det administrative klagenævn i henhold til SSM-forordningen kun behandler "afgørelser fra ECB". Det rejser et spørgsmål om, hvorvidt også afgørelser, der følger af instrukser fra Tilsynsmyndigheden, vil kunne appelleres til det administrative klagenævn. Det er dog forventningen, herunder ud fra et ligebehandlingshensyn, som Tilsynsmyndigheden er bundet af, at dette vil være tilfældet.

11) Tallene er opgjort for 2019.

Bøder

Finanstilsynet har i henhold til dansk ret – i modsætning til finansielle tilsynsmyndigheder i en række andre EU-lande – ikke mulighed for at benytte administrative bøder.¹² Dog har Finanstilsynet i visse tilfælde mulighed for at pålægge finansielle institutter et administrativt bødeforelæg.¹³ Muligheden for at anvende administrative bødeforelæg vil fortsat bestå, hvis Danmark indtræder i det styrkede banksamarbejde.

Tilsynsmyndigheden har ikke mulighed for at give bøder til danske virksomheder. Tilsynsmyndigheden vil imidlertid kunne give instruks til Finanstilsynet om at overdrage en sag til nærmere politimæssig efterforskning. Det vil herefter være op til anklagemyndigheden (som ikke er underlagt Tilsynsmyndighedens instruks) at vurdere, hvorvidt sagen skal forfølges og indbringes for de danske domstole som en almindelig straffesag.

2.3. Afviklingsmyndigheden

Afviklingsmyndigheden er en uafhængig myndighed etableret under Kommissionen. Afviklingsmyndigheden står for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i de deltagende lande. Afviklingsmyndigheden administrerer også en fælles sektorfinansieret afviklingsformue, som Afviklingsmyndigheden under visse betingelser kan bruge til krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter.

Som det er tilfældet for tilsynsområdet, er der en arbejdsdeling mellem Afviklingsmyndigheden og de nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsmyndigheden står for at krisehåndtere de største institutter, som Tilsynsmyndigheden fører tilsyn med, samt andre grænseoverskridende institutter i alle deltagende lande, hvilket aktuelt er 128 institutter.¹⁴ Det indebærer, at hvis et større institut er nødlidende, vil Afviklingsmyndigheden beslutte, hvordan banken skal håndteres. Det er også Afviklingsmyndigheden, som udarbejder afviklingsplaner for de største kreditinstitutter.¹⁵

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

13) Et administrativt bødeforelæg 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 strafforfølgning. 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.

14) Der er tale om institutter, der falder ind under kriterierne for at være under Tilsynsmyndighedens tilsyn, jf. fodnote 7, og grænseoverskridende koncerner, der har datterselskaber i andre medlemslande.

15) Der skal ifølge EU-reglerne udarbejdes afviklingsplaner og genopretningsplaner for alle institutter. Afviklingsplanerne skal sikre, at virksomheden hurtigt kan restruktureres eller afvikles, hvis den bliver nødlidende. Planen udarbejdes af den kompetente afviklingsmyndighed (i Danmark Finansiell Stabilitet). Ved dansk deltagelse overgår dette til Afviklingsmyndigheden. Genopretningsplanerne er et ledelsesværktøj, som har til formål at forebygge, at virksomheden kommer i så alvorlige vanskeligheder, at det bliver nødvendigt at afvikle. Planen udarbejdes af institutterne selv og godkendes af den kompetente tilsynsmyndighed (i Danmark Finanstilsynet). Ved dansk deltagelse overgår dette til Tilsynsmyndigheden.

De øvrige institutter (herefter "mindre kreditinstitutter") vil som udgangspunkt fortsat blive håndteret af de nationale afviklingsmyndigheder efter retningslinjer udarbejdet af Afviklingsmyndigheden.

Lovgivningen om Afviklingsmyndigheden indebærer, at ikke-eurolandene deltager i det fælles afviklingsregime på lige vilkår med eurolande. I modsætning til Tilsynsmyndighedens beslutninger vil Afviklingsmyndighedens beslutninger være direkte gældende for institutter i deltagende ikke-eurolande. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil Afviklingsmyndigheden således kunne træffe beslutninger vedrørende krisehåndtering med direkte virkning over for danske institutter. De konkrete krisehåndteringsforanstaltninger vil skulle gennemføres af den nationale afviklingsmyndighed, som i Danmark er Finansiell Stabilitet.

Ved dansk deltagelse forventes Afviklingsmyndigheden i udgangspunktet at overtage ansvaret for krisehåndteringen af de koncerner, som Tilsynsmyndigheden vil skulle føre tilsyn med (dvs. Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Nordea Kredit) samt Saxo Bank. Nordea Kredit er allerede i dag omfattet af Afviklingsmyndighedens ansvar for det finske moderselskab. Finansiell Stabilitet vil fortsat skulle stå for krisehåndteringen af de øvrige danske institutter inden for retningslinjer udarbejdet af Afviklingsmyndigheden.

Organisering og beslutningsprocesser

Afviklingsmyndigheden består af en formand og fem uafhængige bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget af Kommissionen efter inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet, samt repræsentanter fra de nationale afviklingsmyndigheder i alle de deltagende lande, både eurolande og deltagende ikke-eurolande.

Derudover har Afviklingsmyndigheden fastansatte medarbejdere, som i vid udstrækning er rekrutterede eksperter fra fx afviklingsmyndighederne i de deltagende lande.

I Afviklingsmyndigheden foregår drøftelser og beslutninger om krisehåndtering enten i en plenarforsamling eller i en eksekutivforsamling. I plenarforsamlingen træffes beslutninger af generel karakter, fx vedrørende Afviklingsmyndighedens budget og overordnede retningslinjer. Alle deltagerlandes nationale afviklingsmyndigheder deltager i plenarforsamlingen. I eksekutivforsamlingen træffes beslutninger om, hvordan specifikke nødlidende institutter skal håndteres. Her deltager de nationale afviklingsmyndigheder i de lande, hvor det pågældende instituttet er etableret eller har datterselskaber. I begge forsamlinger deltager Afviklingsmyndighedens formand og fem uafhængige medlemmer, som er udpeget af Kommissionen efter inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet. Organiseringen i Afviklingsmyndigheden er uddybet i bilag 5.

Finansiell Stabilitet vil ved dansk deltagelse fortsat forestå en lang række opgaver, herunder opgaver vedrørende afviklingsplanlægning og krisehåndtering af mindre danske institutter og administration af den danske indskyder- og investorgarantiordning.

Kriسهåndtering

Et kreditinstitut skal kriسهåndteres, når en række betingelser er opfyldt, jf. boks 2.3.

Boks 2.3. Betingelser for kriسهåndtering

For at et kreditinstitut kan blive kriسهåndteret skal følgende kriterier være opfyldt:

- 1) Institutet er nødlidende eller forventeligt nødlidende.
- 2) Alle andre muligheder til håndtering af instituttet inden for en rimelig tidshorison er udtømte.
- 3) Offentlighedens interesse nødvendiggør iværksættelse af en eller flere kriسهåndterings-handlinger.

Betingelse 1 og 2 bliver i Danmark vurderet af Finanstilsynet. Hvis betingelse 1 og 2 er opfyldte, skal Finansiell Stabilitet vurdere, hvorvidt betingelse 3 om "offentlighedens interesse" er opfyldt.

Ved dansk deltagelse vil vurderingen for de største kreditinstitutter af betingelse 1 overgå til Tilsynsmyndigheden, betingelse 2 vurderes i samarbejde mellem Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden, mens Afviklingsmyndigheden skal vurdere betingelse 3.

Offentlighedens interesse og kriسهåndteringsmål

En foranstaltning anses for at være i offentlighedens interesse, når den er nødvendig til opfyldelse af et eller flere af følgende kriسهåndteringsformål, og hvis en likvidation eller konkursbehandling af instituttet ikke vil kunne opfylde formålene i samme omfang:

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,
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.

Når betingelserne er opfyldt, og et institut skal kriسهåndteres, er der en række værktøjer til rådighed:

- 1) Nedskrivning af kapital og kreditorer (bail-in)¹⁶
- 2) Salg af forretningsaktiviteter
- 3) Oprettelse af et broinstitut¹⁷
- 4) Adskillelse af sunde aktiver fra værdiforringede aktiver

16) Ved bail-in forstås nedskrivning af ejerkapital (fx aktiekapital), kapitalinstrumenter, efterstillet gæld samt kreditorer inkl. ikke-dækkede indskydere.

17) Et broinstitut er et institut, som er administreret af afviklingsmyndigheden, og som har til formål at opretholde adgangen til såkaldte "kritiske funktioner" i det nødlidende institut i en midlertidig periode. Hensigten er, at aktiviteterne i broinstituttet videresælges, når de rette markedsvilkår atter er til stede, som udgangspunkt dog senest efter to år.

Disse værktøjer er til rådighed både uden for og inden for det styrkede banksamarbejde og fremgår således af de fælles EU-regler på området.

Det er op til den relevante afviklingsmyndighed at beslutte, hvilke værktøjer der skal benyttes ud fra, hvilke værktøjer der bedst sikrer opfyldelse af afviklingsmålene i den konkrete situation, jf. boks 2.3.

For at medvirke til at sikre, at værktøjet bail-in kan anvendes, skal afviklingsmyndigheden som en del af krisehåndteringsplanlægningen fastsætte et individuelt minimumskrav for kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver – det såkaldte NEP-krav. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil NEP-kravet for de største institutter blive fastsat af Afviklingsmyndigheden. For de øvrige danske institutter fastsættes kravet fortsat af den danske afviklingsmyndighed efter retningslinjer fastsat af Afviklingsmyndigheden.

Ifølge EU-reglerne kan afviklingsmyndigheden vælge at undtage realkreditinstitutter fra NEP-krav og bail-in. Realkreditinstitutter i Danmark er undtaget NEP-kravet og bail-in. Ved dansk deltagelse vil Afviklingsmyndigheden skulle vurdere, om det enkelte realkreditinstitut fortsat vil være undtaget for NEP-krav og bail-in, jf. kapitel 6.

I ekstraordinære situationer kan et EU-land benytte såkaldte offentlige stabiliseringsinstrumenter til at håndtere nødlidende kreditinstitutter.¹⁸ Disse værktøjer er tilgængelige for alle EU-lande, uanset deltagelse i banksamarbejdet¹⁹ Instrumenterne kan alene anvendes som en sidste udvej, 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 stabiliseringsinstrumenter. Dog er der krav om forudgående bail-in svarende til mindst 8 pct. af instituttets passiver. Offentlige stabiliseringsinstrumenter er nationalt finansierede. En beslutning om at anvende offentlige stabiliseringsinstrumenter træffes af det EU-land, som vælger at benytte dem, både inden for og uden for banksamarbejdet. Anvendelse af nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter skal godkendes af Kommissionen i henhold til EU's statsstøtteregler.

Afviklingsformuen

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil midlerne i den danske afviklingsformue blive overført til den fælles afviklingsformue, som administreres af Afviklingsmyndigheden.

Midlerne i den fælles afviklingsformue er finansieret af kreditinstitutterne i de deltagende lande. Bidragene beregnes efter det princip, at de største institutter betaler et risikobaseret bidrag (dvs. bidrag afhængig af deres risikoprofil relativt til de andre deltagerlandes institutters risikoprofil), de mellemstore institutter betaler et delvist fast og delvist risikobaseret bidrag, mens de mindre institutter betaler et fast bidrag. De danske institutters bidrag ved deltagelse i samarbejdet er angivet i boks 2.4.

18) Det drejer sig konkret om statsligt ejerskab af et institut eller statsligt kapitalindskud. Reglerne om de offentlige stabiliseringsinstrumenter er fastlagt i EU's krisehåndteringsregler, som omfatter alle EU-lande.

19) Det drejer sig konkret om statsligt ejerskab af et institut eller statsligt kapitalindskud samt. Det forventes, at det ved dansk deltagelse i banksamarbejdet fortsat vil være muligt at anvende instrumenterne. Beslutningen om evt. brug vil fortsat blive truffet af de danske myndigheder. Reglerne om de offentlige stabiliseringsinstrumenter er fastlagt i EU's krisehåndteringsregler, som omfatter alle EU-lande.

Formuen er aktuelt under opbygning frem mod 2024. Indtil da vil formuen bestå af nationale afdelinger, som vil blive gradvist fusioneret. Når formuen er fuldt opbygget i 2024, vil den indeholde midler svarende til 1 pct. af dækkede indskud i deltagerlande, svarende til ca. 450 mia. kr. Fra 2024 ophører de nationale afdelinger i formuen.

Boks 2.4. Danske kreditinstitutters bidrag til den fælles afviklingsformue

Danske institutters bidrag til den fælles afviklingsformue vil afhænge af danske institutters relative risiko samt passiver fratrukket kapitalgrundlag og dækkede indskud sammenlignet med de øvrige deltagerlandes institutter. Mindre institutter skal betale et bidrag baseret på deres størrelse, dog højst 375.000 kr.

Danske realkreditinstitutter vil som andre kreditinstitutter betale et risikobaseret bidrag, men med en rabat på 50 pct. af det fulde beløb, hvis de undtages fra bail-in og NEP-krav, da de så ikke kan benytte formuen til tabsabsorbering eller rekapitalisering (og derfor kun likviditetsstøtte).

Den fælles afviklingsformue har, ligesom den danske afviklingsformue, et målniveau på 1 pct. af dækkede indskud i de omfattede institutter.

Afviklingsformuen kan benyttes i det omfang, det er nødvendigt for at sikre en effektiv anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne. Det er for eksempel til at kapitalisere et broinstitut, yde lån eller garantere visse forpligtelser, udbetale kompensation til kreditorer, der er blevet økonomisk dårligere stillet end ved en konkurs, samt under visse betingelser yde bidrag til tabsabsorbering eller rekapitalisering af det nødlidende institut.

Der skal gennemføres bail-in på minimum 8 pct. af instituttets passiver, før afviklingsformuen kan anvendes til tabsabsorbering og direkte rekapitalisering. Det gælder både inden for og uden for banksamarbejdet. Hensigten er at sikre, at instituttets ejere og kreditorer selv finansierer en afvikling. Dette krav gælder ikke ved brug af afviklingsformuen til likviditetsstøtte. Bidrag til at dække tab og rekapitalisering af et nødlidende institut er derudover begrænset til et beløb, der svarer til 5 pct. af instituttets passiver. Denne begrænsning er ikke gældende ved likviditetsstøtte fra Afviklingsformuen.

Fælles offentlig bagstopper for den fælles afviklingsformue

I ekstreme tilfælde, hvor bail-in er anvendt og midler fra den fælles afviklingsformue ikke er tilstrækkelige, vil der i det styrkede banksamarbejde som en sidste udvej være mulighed for at yde midlertidige lån fra en fælles offentlig bagstopper til afviklingsformuen.

Bagstopperen skal senest være etableret i 2024 og skal have en størrelse svarende til afviklingsformuen, dvs. ca. 1 pct. af de dækkede indskud i deltagerlandene, svarende til ca. 450 mia. kr.²⁰

20) Bagstopperen kan etableres før 2024, hvis der er sket tilstrækkelige fremskridt med risikoreduktion, særligt efterlevelse af krav om nedskrivningsegne passiver og nedbringelse af misligholdte lån. Der skal træffes politisk beslutning herom i 2020.

Bagstopperen skal udgøres af en kreditlinje fra eurolandenes fælles lånefond (Den Europæiske Stabilitetsmekanisme, ESM) til den fælles afviklingsformue. Da det kun er eurolande, som deltager i og finansierer ESM, vil der for deltagende ikke-eurolande blive etableret parallelle offentlige kreditlinjer fra hvert deltagende ikke-euroland til den fælles afviklingsformue. Sammen med kreditlinjen fra ESM udgør de den fælles bagstopper. Der vil blive etableret et forum (en bagstopperkomité) bestående af ESM (eurolandene) og de deltagende ikke-eurolande, hvor beslutninger om den fælles bagstopper koordineres (fx beslutninger om lån). Dette sikrer, at ikke-eurolande kan deltage i bagstopperen på ligeværdige vilkår med eurolande.

Bagstopperen skal være finanspolitisk neutral på mellemlangt sigt. Dvs., at de deltagende landes institutter altid skal tilbagebetale lån, inkl. renter, fra bagstopperen til den fælles afviklingsformue via bidrag til den fælles afviklingsformue. Bagstopperen skal således ikke indebære statsfinansielle omkostninger for de deltagende lande. Dette krav er fastsat i en politisk aftale og vil blive udmøntet i traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme for eurolandene (ESM-traktaten), der kun kan ændres med enstemmighed.

Deltagende ikke-eurolande vil selvstændigt træffe beslutning om aktivering af deres respektive parallelle kreditlinjer. En dansk kreditlinje aktiveres således kun, hvis Folketinget og regeringen beslutter det.

I Danmark har den danske afviklingsformue som en "bagstopper" via Finansiell Stabilitet mulighed for at opnå lån gennem statslige genudlån. Der er tale om statslige lån, som skal tilbagebetales.

Finansiering af Afviklingsmyndigheden

Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet er i dag finansieret af bidrag fra de omfattede danske institutter. Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, fortsætter dette.

Finansieringen af den daglige drift af Afviklingsmyndigheden skal tilsvarende dækkes af bidrag fra de omfattede institutter. Ved dansk deltagelse vil bidragene fra danske institutter blive opkrævet af Afviklingsmyndigheden efter samme fordelingsnøgle, som der anvendes for driftsudgifterne til Tilsynsmyndigheden.

Det ventes, at de danske institutter samlet årligt skal betale ca. 15-22 mio. kr. til Afviklingsmyndigheden svarende til godt 2,5-3,0 pct. af det samlede bidrag fra de deltagende landes institutter (683 mio. kr. i 2018). Dette skal lægges oveni bidraget til Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, som ved dansk deltagelse forventes at stige, jf. kapitel 3 og 4.

Klageadgang og erstatning

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

Inden for banksamarbejdet er der oprettet et appelpanel bestående af fem personer fra de deltagende lande, som personer (både fysiske og juridiske) berørt af krisehåndteringsbeslutninger kan indbringe sager for. Appelpanelets beslutninger er bindende. Såfremt der er uenighed i appelpanelets afgørelser, eller sagen omhandler områder, hvor appelpanelet ikke har kompetence,

kan sagen indbringes for EU-Domstolen. Afgørelser vedtaget af de nationale afviklingsmyndigheder kan ikke appelleres til appelpanelet.

Afviklingsmyndigheden vil i tilfælde af erstatningsspørgsmål kompensere de nationale afviklingsmyndigheder, når Afviklingsmyndigheden har taget den endelige beslutning, men hvor den nationale afviklingsmyndighed har udført beslutningen i praksis.

Bøder

Afviklingsmyndigheden har mulighed for at udstede administrative bøder til kreditinstitutter inden for det styrkede banksamarbejde, når instituttet håndteres direkte af Afviklingsmyndigheden. Det adskiller sig fra Tilsynsmyndigheden, som ikke har denne mulighed, jf. afsnit 2.2, og skyldes, at Afviklingsmyndighedens beslutninger, modsat Tilsynsmyndigheden, er direkte gældende for institutter i deltagende ikke-eurolande. Muligheden for at udstede administrative bøder er forenelig med dansk ret, da der er tale om bøder pålagt af en EU-myndighed.

2.4. Parlamentarisk inddragelse og kontrol

Danske myndigheder

Hvis Danmark deltager i det styrkede samarbejde, vil erhvervsministeren fortsat være ansvarlig over for Folketinget ift. hele sit ressortområde, herunder Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, og Folketinget kan fx fortsat stille spørgsmål og kalde ministeren i samråd.

I dag skal erhvervsministeren træffe beslutning om, hvilket krisehåndteringsværktøj (virksomhedssalg, bail-in m.v.) der skal anvendes, når institutter med systemisk betydning bliver nødlidende. Ved dansk deltagelse er det ikke længere erhvervsministeren, der træffer sådanne beslutninger. Beslutninger herom vil i stedet blive truffet af Afviklingsmyndigheden, evt. med inddragelse af Kommissionen og Rådet, jf. bilag 5. Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet vil i vidt omfang have adgang til de relevante oplysninger. Ministeren vil derfor have adgang til oplysningerne inden for rammerne om skærpet tavshedspligt.

Hvis et kreditinstitut krisehåndteres, skal Finanstilsynet fortsat udarbejde en redegørelse om årsagerne til instituttets krisehåndtering i de tilfælde, hvor Finansiell Stabilitet har medvirket til krisehåndteringen, eller hvor staten har lidt tab på eventuelle kapitalindskud eller en garanti. Dette er under forudsætning af, at Danmark vælger at fastholde denne bestemmelse i dansk ret.

For så vidt angår tilsynet med danske institutter vil Finanstilsynet fortsat træffe tilsynsbeslutninger over for mindre kreditinstitutter og udføre tilsynsbeslutninger i forhold til de største danske institutter. Finanstilsynet skal i den henseende som i dag stå til ansvar over for den relevante minister og Folketinget ift. årlige bevillinger, overholdelse af lovgivningen m.v. Det er derfor også umiddelbart forventningen, at Finanstilsynet vil have det samme omfang af oplysninger som i dag ift. de danske institutter, og vil kunne give oplysninger herom i samme omfang inden for rammerne om skærpet tavshedspligt.

Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet vil fortsat skulle offentliggøre årsrapporter, ligesom Folketinget, via statsrevisorerne, kan bede Rigsrevisionen om at undersøge forhold vedrørende tilsyn og krisehåndtering.

Europæiske myndigheder

Folketinget vil ved dansk deltagelse kunne stille spørgsmål til Tilsynsmyndigheden og har også mulighed for at opfordre formanden for Tilsynsrådet til sammen med Finanstilsynet at deltage i en udveksling af synspunkter om tilsynet. Der er ikke nogen forpligtelse for Tilsynsmyndigheden til at deltage.

Tilsvarende er det muligt for Folketinget at stille spørgsmål til Afviklingsmyndigheden. Her vil formanden for Afviklingsmyndigheden være forpligtet til at deltage i drøftelser med Folketinget.

Folketinget vil ikke træffe beslutning om Tilsynsmyndighedens eller Afviklingsmyndighedens budget. Folketinget vil heller ikke, som det er tilfældet i dag over for Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, via statsrevisorerne, kunne bede Rigsrevisionen om at undersøge forhold i Tilsynsmyndigheden eller Afviklingsmyndigheden. Til gengæld vil der være mulighed for at rejse sager via Den Europæiske Revisionsret (ECA).

Parlamentarisk inddragelse på EU-niveau

På EU-niveau er der en række inddragelsesmuligheder af Europa-Parlamentet og Rådet. Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden forelægger en årsrapport om deres respektive aktiviteter, som skal fremlægges offentligt over for Europa-Parlamentet og for hhv. eurogruppen og deltagende ikke-eurolande (Tilsynsmyndigheden) eller Rådet (Afviklingsmyndigheden). Rapporterne sendes også til de nationale parlamenter.

Formanden for hhv. Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden skal desuden efter anmodning deltage i høringer i Europa-Parlamentet og hhv. eurogruppen samt deltagende ikke-eurolande (Tilsynsmyndigheden) eller Rådet (Afviklingsmyndigheden). Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden skal endvidere deltage i høringer, besvare spørgsmål, deltage i fortrolige drøftelser og samarbejde med Europa-Parlamentet. Der skal desuden udleveres referat fra diskussionerne i Tilsynsrådet til Europa-Parlamentet. Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet, skal formanden for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet derudover informeres om baggrunden for indsigelsen, jf. kapitel 5.

Afviklingsmyndigheden og Tilsynsmyndigheden sender hvert år sit arbejdsprogram til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og ECB, ligesom Afviklingsmyndigheden rapporterer om sit budget og implementering af dette.

Endelig skal Europa-Parlamentet godkende ECB's indstilling af formand og næstformand til Tilsynsrådet, ligesom Rådet (dog uden stemmeret for ikke-deltagende lande) skal vedtage udnævnelsen af disse. Europa-Parlamentet skal ligeledes godkende formand, næstformand og uafhængige medlemmer af Afviklingsinstansen efter indstilling fra Kommissionen.

3. Deltagelse i banksamarbejdes fælles tilsyn

Tilsynsmyndigheden har været i funktion siden november 2014, og der er derfor nu opnået erfaring med, hvordan Tilsynsmyndigheden fungerer.

I det følgende vurderes forventningen til tilsynet med danske kreditinstitutter ved dansk deltagelse. Vurderingen er bl.a. baseret på dialog med nationale myndigheder og kreditinstitutter under tilsyn af Tilsynsmyndigheden i en række deltagende lande og med Tilsynsmyndigheden. Tilsyn med danske realkreditinstitutter behandles selvstændigt i kapitel 6.

Det bemærkes, at også i en situation hvor Danmark forbliver uden for det styrkede banksamarbejde, forventes tilsynspraksis inden for samarbejdet at få indflydelse på dansk tilsynspraksis. Det skyldes, at Tilsynsmyndighedens praksis i en vis udstrækning ventes at blive standardsættende for tilsyn med kreditinstitutter inden for hele EU.

Inden for banksamarbejdets fælles tilsyn er der en arbejdsdeling, hvor Tilsynsmyndigheden leder og koordinerer tilsynet med de største institutter (ved dansk deltagelse Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Nordea Kredit), mens det nationale tilsyn (Finanstilsynet) fører tilsynet med de resterende institutter inden for rammer fastlagt af Tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden har hidtil fokuseret på tilsyn med de største institutter, jf. afsnit 3.1, mens rammerne for tilsynet med de mindre institutter og makroprudentielle tiltag har fyldt mindre, jf. afsnit 3.3 og 3.7.

I Tilsynsmyndigheden forelægger Tilsynsrådet, hvor alle deltagende lande er repræsenteret, beslutninger til endelig vedtagelse i ECB's Styrelsesråd, hvor kun eurolande deltager. Hidtil har Tilsynsrådet fastlagt alle tilsynsmæssige beslutninger, og Styrelsesrådet har således ikke underkendt tilsynsbeslutninger fra Tilsynsrådet. Dette emne er behandlet i kapitel 5.

3.1. Tilsyn med de største institutter

Danmark har i dag et nationalt finansielt tilsyn af høj kvalitet. Det bekræftes af internationale undersøgelser.²¹ Finanstilsynet har desuden over en årrække fået tilført flere ressourcer mhp. at understøtte kvaliteten i det danske tilsyn yderligere.

Det er vurderingen, at tilsynet med de største kreditinstitutter inden for banksamarbejdet også er velfungerende og af høj kvalitet.

Hertil kommer, at dansk deltagelse i et fælles tilsyn på EU-niveau vil ændre rammevilkårene for tilsynet med de største danske institutter. Det vil muliggøre et bredere og dybere samarbejde om tilsynet med de omfattede institutter, herunder styrke tilsynet med institutternes grænseoverskridende virksomhed. Ved dansk deltagelse vil der være flere øjne på de største danske kreditinstitutter. Tilsynsmyndigheden har også et større sammenligningsgrundlag gennem sit

21) Se fx <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Denmark-Financial-System-Stability-Assessment-42504>

tilsyn med de største europæiske institutter, hvorved de største danske institutter kan sammenlignes med sammenlignelige institutter i andre deltagende lande. Endelig har Tilsynsmyndigheden et bredt rekrutteringsgrundlag, hvilket gør det muligt at sikre en høj grad af specialisering og ekspertise blandt myndighedens ansatte. Det vil styrke tilsynet med ikke mindst de største institutter.

Alle de nationale tilsynsmyndigheder er repræsenteret i Tilsynsmyndighedens Tilsynsråd. Ved deltagelse i banksamarbejdet er det derfor muligt fra dansk side at være med til at påvirke tilsynet med kreditinstitutter i alle deltagende lande og dermed bidrage til den finansielle stabilitet i EU. Det betyder tilsvarende, at ansvaret for tilsynet med danske institutter ikke længere vil være et rent dansk anliggende.

Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil der være flere øjne på de største danske kreditinstitutter. Tilsynet med de største danske kreditinstitutter foregår i fælles tilsynsteams, jf. boks 3.1, som er ledet af en koordinator fra Tilsynsmyndigheden. I de fælles tilsynsteams deltager både medarbejdere fra Tilsynsmyndigheden og fra Finanstilsynet. Deltagelse i banksamarbejdet forventes derfor at medføre en forøgelse af ressourceanvendelsen på tilsyn med de største kreditinstitutter, jf. afsnit 3.4. Flere øjne på institutterne øger muligheden for at identificere svaghedstegn og risici, som kan udvikle sig til finansielle kriser.

Tilsynsmyndigheden har et indgående kendskab til – og adgang til relevante forhold om – de største europæiske kreditinstitutter. Tilsynsmyndigheden har derfor gode muligheder for at foretage sammenligninger mellem store og komplekse institutter på tværs af de deltagende lande. I dag har Finanstilsynet et godt sammenligningsgrundlag gennem samarbejde med de nordiske tilsynsmyndigheder. Flere nordiske kreditinstitutter er sammenlignelige størrelsesmæssigt, og opererer under relativt ensartede økonomiske og juridiske samfundsstrukturer, som de største danske institutter. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet kan Tilsynsmyndighedens større sammenligningsgrundlag bl.a. styrke mulighederne for at identificere risici i de største danske institutter, der er relevante på tværs af den europæiske banksektor.

Tilsynsmyndigheden har også et bredt rekrutteringsgrundlag, hvilket gør det muligt at sikre en høj grad af specialisering og ekspertise. Det er vurderingen, at dette forhold har medvirket til at styrke tilsynsarbejdet i banksamarbejdet med især komplekse problemstillinger, såsom institutternes interne modeller til opgørelse af risikoen på institutternes aktiviteter og dermed fastsætte et retvisende kapitalkrav. En tilsvarende specialisering er ikke realistisk at opnå med et rent nationalt tilsyn.

Finanstilsynet deltager i dag i tilsynskollegier med flere af de største nordiske kreditinstitutter, bl.a. Danske Bank og Nordea.²² Gennem kollegierne er der udveksling af tilsynserfaringer mellem relevante tilsynsmyndigheder, herunder Tilsynsmyndigheden, og der er mulighed for at trække på erfaringer og få input fra Tilsynsmyndigheden. Ved dansk deltagelse vil samarbejdet styrkes gennem et løbende, dag-til-dag samarbejde mellem Tilsynsmyndighedens ansatte og Finanstilsynet i de fælles tilsynsteams.

22) Tilsynskollegiet for Nordea ledes af Tilsynsmyndigheden, da Nordea er hjemmehørende i Finland. Tilsynskollegiet for Danske Bank ledes af Finanstilsynet, mens Tilsynsmyndigheden deltager i kollegiet som følge af bankens aktiviteter i flere lande inden for det styrkede banksamarbejde.

Samarbejdet mellem de nationale tilsynsmyndigheder og ansatte i Tilsynsmyndigheden skal i højere grad bidrage til et overordnet europæisk fokus og samtidig sikre fastholdelse af kendskab til nationale forhold. Tilsynsmyndighedens fokusområder, som er fastlagt i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder, kan forventes at være relevante for deltagerlandene bredt, om end der kan være enkelte elementer, som er mere relevante for nogle lande end for andre.²³

Finanstilsynet vil ved dansk deltagelse i banksamarbejdet fortsat være tæt involveret i det daglige tilsyn med de største danske institutter, og det vil fortsat være erhvervsministeren, der udpeger de danske systemiske institutter (SIFler). Finanstilsynet vil bl.a. deltage med et betydeligt antal medarbejdere i tilsynet med de danske institutter i de fælles tilsynsteams og i inspektioner i institutterne. Finanstilsynet vil ikke egenhændigt træffe tilsynsmæssige beslutninger ved dansk deltagelse, men Finanstilsynets involvering vil bidrage til at fastholde kendskab til særlige danske forhold, herunder risikofaktorer, særlige forretningsmodeller og den danske finansielle sektor og økonomi generelt.

Boks 3.1. Organisering af Tilsynsmyndigheden – De fælles tilsynsteams

For hvert af de største institutter er der etableret et fælles tilsynsteam, som står for den nærmere organisering af tilsynet med banken og fungerer som fælles indgangsportal for information og kommunikation mellem Tilsynsmyndigheden, de nationale tilsynsmyndigheder og den pågældende bank.

Tilsynsteamet består altid af en koordinator fra Tilsynsmyndigheden, underkoordinatorer fra de relevante nationale tilsynsmyndigheder og eksperter inden for relevante tilsynsområder, som kan komme fra både de nationale tilsynsmyndigheder (normalt flertallet) og Tilsynsmyndigheden. Koordinatoren leder og fordeler arbejdet i teamet og er udpeget for 3-5 år. Som udgangspunkt har koordinatoren en anden nationalitet end det land, hvor den pågældende bank under tilsyn er hjemmehørende.

Hovedopgaverne for tilsynsteamet er at planlægge og udføre det løbende tilsyn, herunder at udarbejde et forslag til undersøgelsesprogram inklusiv en plan for inspektioner på stedet (on-site inspektioner). Det er også Tilsynsteamet, der – i samarbejde med de horisontale stabsfunktioner i Tilsynsmyndigheden (kontoret for beslutningsprocessen, der bl.a. kvalitetssikrer grundlaget for at træffe afgørelser og sikrer ensartethed på tværs af beslutninger) – udarbejder udkast til tilsynsmæssige beslutninger inden de forelægges for Tilsynsrådet.

For hver on-site inspektion udpeges en inspektionsleder fra enten Tilsynsmyndigheden eller den nationale tilsynsmyndighed. Det er Tilsynsmyndigheden, der sammensætter inspektionsteamet. Inspektionsteamet kan ud over inspektionslederen og medlemmerne af tilsynsteamet bestå af medarbejdere fra Tilsynsmyndigheden fra den nationale tilsynsmyndighed, fra andre nationale tilsynsmyndigheder eller andre relevante personer, fx eksterne konsulenter.

23) Tilsynsmyndighedens prioriteter for 2019 er kreditrisiko (fokus på kreditinstitutters nedbringelse af misligholdte lån (NPL) og vurdering af lånestandarder), risikostyring (evaluering af institutters interne modeller, IT- og cyberrisici, kapital- og likviditetsstyring, likviditetsstresstest), samt risici vedr. Storbritanniens udtræden af EU og institutternes forberedelser til at efterleve nye markedsrisikoregler. Disse prioriteter er generelt også relevante for Danmark.

Erfaringer med det konkrete tilsyn i Tilsynsmyndigheden

Det styrkede banksamarbejde er organiseret, så både ansatte i Tilsynsmyndigheden og i de nationale tilsynsmyndigheder deltager i tilsynet. Nationale tilsynsmyndigheder er således involveret i det daglige tilsyn gennem de tilsynsteams, som er oprettet for og tilpasset til hvert institut, jf. boks 3.1. De nationale tilsyn vil også deltage i inspektioner i institutterne, jf. afsnit 2.2.

Tilsynsmyndigheden fører tilsyn på baggrund af en standardiseret tilsynspraksis på tværs af de omfattede institutter. Rammerne for denne praksis er beskrevet i Tilsynsmyndighedens tilsynsmanual. Tilsynsmyndigheden har desuden udarbejdet et stort antal emnespecifikke forordninger og vejledninger, der fastlægger Tilsynsmyndighedens fortolkning af de fælles EU-regler og den konkrete udmøntning af tilsynsaktiviteterne. Det drejer sig bl.a. om vejledningen om valgmuligheder til den kompetente myndighed, hvori Tilsynsmyndighedens anvendelse af valgmuligheder i kapitalkravsreglerne er fastlagt.

Tilsynsmyndighedens vejledninger udarbejdes i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder og efter offentlige høringer. De vedtages i Tilsynsrådet med efterfølgende godkendelse i Styrelsesrådet i ikke-indsigelsesprocedure, jf. afsnit 2.2. Finanstilsynet vil således have mulighed for at påvirke udviklingen af Tilsynsmyndighedens tilsynspraksis, såfremt Danmark deltager i banksamarbejdet, under de rammer der er i et samarbejde med andre lande.

Det er indtrykket, bl.a. fra dialog med myndigheder og institutter i de deltagende lande, at Tilsynsmyndighedens tilsyns- og beslutningsprocesser er relativt omfattende, og at sagsbehandlingstiderne kan være relativt lange sammenlignet med Finanstilsynet i dag. Der er ikke nogen indikation på, at dette i sig selv skulle have betydning for tilsynets kvalitet.

Idet ingen ikke-eurolande endnu deltager i banksamarbejdet, er der ikke erfaringer med beslutningsproceduren for ikke-eurolande, hvor Tilsynsmyndigheden fører tilsyn via instruks til de nationale myndigheder. Det er ikke forventningen, at denne procedure vil være en hindring for effektiviteten af det daglige tilsyn, da der kun forventes at blive indført yderligere beslutningsled, hvis Danmark vælger ikke at følge en instruks.

Det er samtidig indtrykket, at tilsynsmanualer, vejledninger m.v. er veludviklede og præcise, og at de på detaljeret niveau fastsætter, hvordan tilsynet skal udføres. Mulighederne for at fravige den fastsatte tilgang er derfor i udgangspunktet begrænset. En ensartet tilsynspraksis bidrager til, at tilsynet føres på en konsistent måde på tværs af de deltagende lande, samt til ligebehandling og forudsigelighed for institutter, myndigheder og markeder. Det fører ligeledes til, at tilsynet i mindre grad tilpasses særlige nationale forhold.

Tilsynsmyndigheden fører i dag tilsyn med kreditinstitutter med forskellige forretningsmodeller. Muligheden for at tage hensyn til forskellige typer af kreditinstitutter uddybes i forhold til real-kreditinstitutter i kapitel 6.

3.2. Muligheden for at opretholde nationale regler m.v.

Nationale regler, som ikke er genstand for EU-regulering, vil fortsat gælde for kreditinstitutter i Danmark ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, jf. afsnit 2.2. Det drejer sig fx om dele af den danske realkreditlovgivning, jf. kapitel 6. Til gengæld vil der – som det også blev fremhævet i 2015-rapporten – være danske regler og tilsynspraksis, som ventes ikke at kunne opretholdes. Regler og tilsynspraksis vil i stedet udgøres af Tilsynsmyndighedens regler og praksis på disse områder.

Offentliggørelse af solvensbehov og inspektionsrapporter

I Danmark er der krav om, at Finanstilsynet offentliggør redegørelser efter inspektioner i de enkelte kreditinstitutter. Der er også krav om, at institutterne offentliggør detaljerede oplysninger om deres individuelle solvensbehov (søjle II-kapitalkravet). Dette adskiller sig fra Tilsynsmyndighedens praksis, hvor der ikke er krav om offentlighed om disse forhold. Med den kommende implementering af de nye kapitaldækningsregler i EU vil der i hele EU være krav om offentliggørelse af solvensbehovet. EU-reglerne indeholder dog en lavere detaljeringsgrad end de danske krav. Denne regel er ny i forhold til 2015-rapporten, hvor der ikke var EU-krav om offentliggørelse af solvensbehovet.

I forhold til offentliggørelse af inspektionsrapporter vil det fremover være op til Tilsynsmyndigheden at afgøre praksis, hvorfor det er forventningen, at inspektionsredegørelser ikke længere vil være offentligt tilgængelige.²⁴

Denne fortrolighed om inspektionsrapporter vil have betydning for offentlighedens adgang til information om tilsynsaktiviteter i de enkelte institutter og dermed offentlighedens mulighed for at følge implementeringen af tiltag i rapporterne. Dette forhold er uændret i forhold til 2015-rapporten.

Tilsynsdiamanter

I Danmark er der indført såkaldte tilsynsdiamanter for hhv. pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Tilsynsdiamanterne angiver nogle særlige risikoområder med hver deres pejlemærke for, hvad der vurderes at udgøre en forhøjet risiko.

Som det blev konkluderet i 2015-rapporten er det vurderingen, at tilsynsdiamanten for pengeinstitutter ikke vil kunne opretholdes inden for banksamarbejdet, da den vedrører forhold, som er genstand for EU-regulering, og som vurderes at ligge inden for Tilsynsmyndighedens kompetencer. Tilsynsmyndighedens praksis på disse områder vil træde i stedet for, men disse vil ikke nødvendigvis svare til parametrene i tilsynsdiamanten. Tilsynsmyndighedens resultater vil, i modsætning til den danske tilsynsdiamant, ikke blive offentliggjort.

24) Offentliggørelse af inspektionsrapporter er en dansk regel, som ikke gælder for Tilsynsmyndigheden. Finanstilsynet udarbejder forkortede versioner af inspektionsafrapporteringen alene med offentliggørelse som formål.

Som det også blev konkluderet i 2015 er det derimod vurderingen, at tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter umiddelbart forventes delvist at kunne opretholdes, da denne tilsynsdiamant i al væsentlighed vedrører forhold, der ikke er fastsat i EU-regulering.²⁵ Håndhævelsen af tilsynsdiamanten vil dog også for disse forhold skulle afstemmes med Tilsynsmyndigheden, herunder i forhold til offentliggørelsen af tilsynsdiamanten.

Nedskrivningsregler

Nedskrivningsregler fastlægger, hvordan kreditinstitutter skal foretage nedskrivninger af aktiver. Reglerne vil forblive et nationalt anliggende ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Derfor vil Tilsynsmyndigheden skulle følge de danske regler.

Der blev i 2015-rapporten om dansk deltagelse i banksamarbejdet rejst en bekymring for, at de danske regler for nedskrivninger vil skulle ændres ved dansk deltagelse, således at de i højere grad svarede til nedskrivningsstandarderne inden for banksamarbejdet. Sidenhen er der sket en ændring, der betyder, at der er mindre forskelle på tværs af grænserne.

Der er fortsat visse forskelle, og kreditinstitutter, der ikke er børsnoterede, er fortsat underlagt særlige danske regler.²⁶ Tilsynsmyndigheden kan ikke ændre disse regler, men det kan ikke udelukkes, at Tilsynsmyndigheden på baggrund af den danske nedskrivningspraksis vurderer, at der er behov for at hæve fx likviditets- og kapitalkrav til danske institutter. I dette tilfælde kan Finanstilsynet i stedet vælge at ændre nedskrivningsreglerne, så de svarer til de regler, som Tilsynsmyndigheden anvender.

Aflønningsregler og krav til egnethed og hæderlighed (fit & proper)

Danmark stiller på visse områder strengere krav, end hvad der er påkrævet i EU-reglerne. Det gælder for eksempel på aflønningsområdet, hvor de danske institutter er underlagt strengere krav til den variable del af lønnen (bonusser) for direktion og bestyrelse end påkrævet efter kapitalkravsdirektivet. Det samme gælder de skærpede danske egnetheds- og hæderlighedskrav (fit & proper) til institutternes ledelser, hvor flere personer er omfattet af reglerne, end EU-reglerne påkræver. I Danmark skal såkaldte nøglepersoner i alle pengeinstitutter fit & proper-godkendes.

Disse regler vil fortsat være gældende ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, da kompetencen til at stille strengere krav på disse to områder er givet til EU-landet – ikke tilsynsmyndigheden. Det er samme vurdering som i 2015.

LCR-krav ved valutarisikoafdækning

Siden 2015-rapporten om det styrkede banksamarbejde blev udarbejdet, er der blevet rejst en mulig problemstilling i forhold til overholdelse af det kortsigtede likviditetskrav, LCR, i relation til Danmark som et lille valutaområde.

25) Tilsynsdiamanten indeholder et pejlemærke for store eksponeringer, hvilket er reguleret i EU's kapitalkravsregler, og derfor vurderes at ligge inden for Tilsynsmyndighedens kompetence. Det vil således være Tilsynsmyndigheden, som skal vurdere institutternes omfang af store eksponeringer, og dette vil næppe ske i henhold til den danske tilsynsdiamant. Derfor forventes tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter ikke at kunne opretholdes i sin helhed.

26) Tilsynsmyndigheden skelner fx ikke på samme måde mellem et landbrugsengagement og et ejendomsengagement, som det kendes fra de danske regler.

I Danmark har Finanstilsynet fastsat et modificeret LCR-krav i signifikante valutaer for de danske SIFI-institutter, som skal adressere de likviditetsmæssige risici, der kan følge af ikke at have tilstrækkeligt valutamatch mellem institutternes likvide aktiver og udgående nettopengestrømme. Kravet er udformet, så det tager højde for, at Danmark er et lille valutaområde, hvor de danske institutter investerer i flere valutaer. Kravet sikrer, at danske SIFI'er kan håndtere danske pensionskassers behov, når de skal valutarisikoafdække investeringer i udenlandske aktiver. Valutaafdækningen er aktuelt af væsentligt og stigende omfang, da pensionskasserne i stigende grad investerer danskernes voksende opsparing i udenlandske aktiver.

I banksamarbejdet er der ikke fastsat et likviditetskrav i valuta. Tilsynsmyndigheden har - som øvrige tilsynsmyndigheder i EU - mulighed for at fastsætte et sådant krav. Hvis Tilsynsmyndigheden fastsætter et likviditetskrav i valuta, er det væsentligt, at kravet tager højde for de valutarisici, der er i et lille valutaområde (samt det forhold, at Danmark har et mangeårigt fastkursregime ift. euroen og deltager i ERM2-fastkurssamarbejde med smalle udsvingsbånd) og ikke unødigt hindrer pensionssektorens muligheder for valutaafdækning. Der vil ved dansk deltagelse skulle føres en særskilt drøftelse med Tilsynsmyndigheden herom.

3.3. Tilsyn med de mindre institutter

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil tilsynet med mindre institutter som udgangspunkt blive tilrettelagt og udført af Finanstilsynet inden for rammer fastsat af Tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden er ansvarlig for at sikre, at tilsynsprocesser- og metoder anvendes konsistent, inden for rammerne af et proportionalitetsprincip.

Tilsynsmyndigheden kan til enhver tid overtage det konkrete tilsyn med de mindre institutter, herunder efter anmodning fra den nationale tilsynsmyndighed. Der har hidtil kun været ét eksempel på, at Tilsynsmyndigheden har overtaget tilsynet med et mindre kreditinstitut (den lettiske AS PNB Banka). I dette tilfælde skete det efter anmodning fra den nationale tilsynsmyndighed.²⁷

Hidtil har Tilsynsmyndigheden i vidt omfang overladt tilsynet med mindre institutter til de nationale tilsynsmyndigheder, særligt for de institutter, der kan betragtes som små og med en simpel forretningsmodel. Tilsynsmyndighedens bidrag til tilsynet med mindre institutter bliver gradvist større, desto tættere et institut er på tærsklerne for at være under Tilsynsmyndighedens tilsyn, samt, hvis der er risiko for krisesituationer. Tilsynsmyndigheden samarbejder samtidig med de nationale tilsynsmyndigheder om at skabe en ensartet tilsynspraksis for så vidt angår tilsynet med de mindre institutter gennem uddannelse, udveksling af erfaringer, medarbejderudveksling mellem nationale tilsynsmyndigheder og Tilsynsmyndigheden m.v. Sådanne aktiviteter har været stigende i de senere år.

27) "ECB takes over direct supervision of AS PNB Banka in Latvia", lokaliseret på: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190311~24201e56e0.en.html>

Det er forventningen, bl.a. baseret på udsagn fra deltagende lande, at Tilsynsmyndigheden i stigende grad vil involvere sig i tilsynet med de mindre institutter med henblik på yderligere at harmonisere tilsynspraksis i de deltagende lande. Det vurderes, at denne tilnærmelse mellem tilsynsstandarderne for store og mindre institutter vil fortsætte inden for rammerne af proportionalitetsprincippet. En sådan udvikling kan have visse fordele, da det sikrer større grad af ensartethed i tilsynet på tværs af små og store institutter.

3.4. Ressourcer

Deltagelse i det fælles tilsyn i det styrkede banksamarbejde indebærer, at de nationale tilsyn suppleres af tilsynskapacitet fra Tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden har estimeret, at der ved dansk deltagelse i alt vil være ca. 20 fuldtidsansatte medarbejdere i Tilsynsmyndigheden i de fælles tilsynsteams for alle de største danske kreditinstitutter samlet set. Hertil kommer, at der vil være et mindre antal medarbejdere i Tilsynsmyndigheden beskæftiget med inspektioner i danske institutter.

Tilsynsmyndigheden har oplyst, at Tilsynsmyndigheden som udgangspunkt har et krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder i banksamarbejdet skal stille med mindst 70 pct. af det personale, som skal anvendes til de fælles tilsynsteams.

Ved dansk deltagelse estimerer Tilsynsmyndigheden, at Finanstilsynet i alt vil skulle bidrage med 40-50 fuldtidsansatte medarbejdere til de fælles tilsynsteams for de største danske institutter. Det er flere, end det antal medarbejdere, som i dag i Finanstilsynet fører tilsyn med de største kreditinstitutter. Hertil kommer, at der vil skulle deltage medarbejdere både fra Tilsynsmyndigheden og Finanstilsynet i inspektioner i de danske institutter.

Ved inspektioner i institutterne stiller de nationale tilsynsmyndigheder med ca. 90 pct. af medarbejderne, mens Tilsynsmyndigheden stiller med ca. 10 pct. af medarbejderne. Ved dansk deltagelse vil Finanstilsynet skulle oprette en enhed med 25-30 medarbejdere, som er specialiseret i inspektioner. Disse medarbejdere vil have mulighed for at deltage i Tilsynsmyndighedens uddannelsesforløb.

Forud for eventuel dansk deltagelse vil der blive foretaget en vurdering af risikoen i de danske kreditinstitutter, som er et væsentligt forhold i den præcise fastlæggelse af ressourceallokeringen.

Samlet set vil deltagelse i banksamarbejdet øge de personaleressourcer og kompetencer, der indgår i tilsynet med de største danske kreditinstitutter. Dansk deltagelse i banksamarbejdet vil på den baggrund give behov for at tilføre flere ressourcer til Finanstilsynet. Dels som følge af Tilsynsmyndighedens krav til ressourceindsatsen, dels fordi Finanstilsynet også vil skulle forholde sig til tilsynsbeslutninger vedrørende alle de største institutter i de deltagende lande. Finanstilsynets medarbejdere vil også i et vist omfang skulle deltage i inspektionsteams i andre landes institutter samt deltage i diverse arbejdsgrupper under Tilsynsmyndigheden. Dertil kommer ressourcer i forbindelse med arbejdet i Tilsynsrådet. Både Tilsynsmyndigheden og Finanstilsynet er finansieret af bidrag fra kreditinstitutterne under tilsyn.

Det mere præcise behov for ressource tilførsel til Finanstilsynet vil i en vis udstrækning afhænge af, hvordan man fra dansk side vælger at prioritere arbejdet i Tilsynsmyndigheden. Det er således indtrykket, at myndighederne i de fleste mindre deltagerlande har prioriteret arbejdet inden for Tilsynsmyndigheden, således at man kun involverer sig aktivt i prioriterede sager med en national vinkel, større sager eller sager af principiel karakter. Flere af de mindre deltagerlande har også indgået et samarbejde for at dække samtlige sager. Det er indtrykket, at det kun er de største deltagerlande, som aktivt går ind i samtlige skriftlige procedurer.

På baggrund af drøftelser med institutter i de deltagende lande vurderes det, at i hvert fald de største danske institutter ved dansk deltagelse kan forventes at skulle bruge flere ressourcer til at håndtere tilsynsrettede aktiviteter. Det skyldes, at Tilsynsmyndighedens efterspørgsel efter data og oplysninger vil være større, end hvad institutterne oplever i dag.

3.5. Muligheden for at opnå indflydelse i Tilsynsmyndigheden

Det fælles tilsynsteam udarbejder i samarbejde med de horisontale stabsenheder i Tilsynsmyndigheden udkast til tilsynsmæssige beslutninger, der behandles af Tilsynsrådet. De nationale tilsynsmyndigheder kan også på visse områder forberede udkast til tilsynsbeslutninger på egen hånd, fx når det handler om en afgørelse på en ansøgning om tilladelse til at drive kreditinstitut. I disse tilfælde træffer Tilsynsmyndigheden sin beslutning på baggrund af forslag fra den nationale tilsynsmyndighed.

Hvor det i dag er Finanstilsynet, der træffer beslutning om en given tilsynsreaktion, vil det ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde være Tilsynsrådet, hvor Finanstilsynet deltager, der udformer afgørelsen (og efter godkendelse i Styrelsesrådet efter en ikke-indsigelsesprocedure), og sender instruks til Finanstilsynet om at udføre den.

Dialogen med myndigheder fra deltagende lande har vist, at det er vigtigt at prioritere ressourcer og engagere sig i samarbejdet med de andre lande og med Tilsynsmyndigheden ifm. tilsynsarbejdet og tilsynsbeslutningerne. Danmark vil ved dansk deltagelse være repræsenteret i Tilsynsrådet på lige fod med andre deltagerlande, og Danmark vil kunne styrke sin indflydelse på de konkrete tilsynsbeslutninger, der træffes i Tilsynsmyndigheden, gennem prioritering af ressourcer til arbejdet samt dialog og opbygning af alliancer med ligesindede lande. Hvis man gør det, er det indtrykket, at det er muligt at få indflydelse på beslutninger, der er centrale for et givent land.

Rekruttering og fastholdelse af danske medarbejdere i Tilsynsmyndigheden kan ligeledes sikre videndeling, herunder om forhold som er vigtige for Danmark i en tilsynsmæssig sammenhæng, ligesom det kan styrke de pågældende medarbejders kompetencer.

3.6. Hvidvask

Det er i lyset af de seneste års sager om hvidvask relevant at overveje betydningen af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde for bekæmpelsen af hvidvask i danske institutter.

Tilsynet inden for banksamarbejdet omfatter, jf. afsnit 2.2, alene de tilsynsopgaver, Tilsynsmyndigheden er blevet tillagt, hvilket i praksis vil sige det prudentielle tilsyn med kreditinstitutter.

Det betyder, at Tilsynsmyndigheden ikke fører direkte tilsyn med en række andre forhold så som bekæmpelse af hvidvask, forbruger- og investorbekyttelse og produkttilsyn.

Tilsynsmyndigheden er således ikke hvidvasktilsynsmyndighed, og hvidvasktilsynet vil derfor fortsat være et nationalt anliggende ved dansk deltagelse, som ansvarsfordelingen er i dag. Det vil altså fortsat være Finanstilsynet, der i egenskab af hvidvasktilsynsmyndighed skal sikre, at de finansielle virksomheder, der har hjemland i Danmark, overholder hvidvaskreglerne i Danmark, ligesom det vil være Finanstilsynet²⁸, der fx gennemfører hvidvaskinspektioner og deltager i hvidvasktilsynskollegier.²⁹

Tilsynsmyndigheden vil derimod overtage kompetencen med det prudentielle tilsyn, dvs. beslutninger om bl.a. højere kapitalkrav og ledelse af instituttet. Det gælder også, hvor disse beslutninger udspringer af hvidvaskforhold.

Det prudentielle tilsynsansvar omfatter bl.a. tilsyn med instituttets selskabsledelse, egnetheds-vurderinger (fit & proper-vurderinger) og tilladelse til at drive virksomhed (banklicens).

Det vil derfor være Tilsynsmyndigheden, der fx kan forhøje et kreditinstituts kapitalkrav (det individuelle solvensbehov) som følge af risikoen for at få en bøde eller et svækket omdømme som følge af overtrædelse af hvidvaskreglerne, hvis Tilsynsmyndigheden vurderer behov herfor ud fra prudentielle hensyn. Tilsynsmyndigheden vil også i sin vurdering af fx et bestyrelsesmedlem i et institut (fit & proper-vurdering) skulle tage stilling til eventuelle tidligere hvidvasksager, denne person måtte have været involveret i.

Tilsynsmyndigheden kan, i yderste instans, inddrage licensen til at drive kreditinstitut som følge af gentagne brud på hvidvasklovgivningen. Tilsynsmyndigheden kan også inddrage en banklicens som følge af prudentielle forhold (forringede kapital- og likviditetsforhold m.v.), som udspringer af hvidvaskforhold. I dag har Finanstilsynet samme muligheder for danske institutter.

Da Tilsynsmyndigheden ikke er hvidvasktilsynsmyndighed, har den hidtil ikke spillet en rolle i hvidvasktilsynet i de deltagende lande. Der er eksempler på, at Tilsynsmyndigheden som prudentiel tilsynsmyndighed har inddraget banktilladelser som følge af hvidvaskforhold – både direkte (efter anmodning af den nationale tilsynsmyndighed – fx estiske Versobank og maltesiske Pilatus Bank) og indirekte (som følge af prudentielle forhold med udspring i hvidvaskforhold – fx lettiske ABLV).

28) Ud over Finanstilsynet er også Erhvervsstyrelsen, Spillemyndigheden og Advokatrådet ansvarlige for elementer af hvidvaskbekæmpelsen, herunder tilsynet med bl.a. kasinoer, advokater, revisorer og ejendomsmæglere.

29) Forum for tilsynsmyndigheder i forskellige EU-lande, der giver mulighed for at udveksle oplysninger og dele erfaringer om et kreditinstitut. Hvidvasktilsynsmyndigheden i EU-landet, hvor virksomheden har hovedsæde, kan som udgangspunkt frivilligt bestemme, om man vil etablere et hvidvasktilsynskollegium.

EU-landene vedtog i december 2019 strategiske prioriteter om at styrke de eksisterende rammer i EU for bekæmpelse af hvidvask. EU-landene har bl.a. anmodet Kommissionen om at undersøge muligheder, fordele og ulemper ved at tildele en EU-myndighed visse beføjelser i forhold til hvidvasktilsyn. På nuværende tidspunkt er det forventningen, at alle EU-lande vil være omfattet af en sådan myndighed, og ikke kun landene i banksamarbejdet. Hidtil har der ikke været fremsat ønsker om tiltag, som kun vil gælde for landene i banksamarbejdet.

Det er vurderingen, at betydningen af dansk deltagelse i banksamarbejdet for bekæmpelsen af hvidvask i danske institutter aktuelt er begrænset, som ansvarsfordelingen er i dag, hvor det er de nationale myndigheder, og ikke Tilsynsmyndigheden, der har ansvaret for hvidvasktilsyn.

3.7. Makroprudentielle værktøjer

Inden for det styrkede banksamarbejde er det fortsat de nationale myndigheder (for Danmark er det erhvervsministeren og Finanstilsynet), som anvender de makroprudentielle værktøjer.

Som beskrevet i afsnit 2.2. har Tilsynsmyndigheden mulighed for at hæve de nationale makroprudentielle krav (fx den kontracykliske buffer og SIFI-kapitalkrav). Disse værktøjer har til formål at adressere generelle risici, som ikke kun angår et enkelt institut, hvorfor de er rettet mod alle institutter inden for et givent land.

Indtil nu har Tilsynsmyndigheden ikke benyttet sine kompetencer på det makroprudentielle område.

4. Krisehåndtering i det styrkede banksamarbejde

Afviklingsmyndigheden har været i funktion siden 1. januar 2016. Afviklingsmyndigheden er fortsat under opbygning og er endnu ikke fuldt bemandet. Afviklingsmyndigheden har dog allerede haft flere sager, hvor Afviklingsmyndigheden skulle vurdere, om et nødlidende institut skulle krisehåndteres af Afviklingsmyndigheden iht. de fælleseuropæiske regler eller håndteres efter deltagerlandenes respektive nationale insolvensprocedurer.

Selvom der i sagens natur er færre krisehåndteringsbeslutninger end tilsynsbeslutninger, er det således nu muligt at foretage en foreløbig vurdering af, hvordan danske kreditinstitutter må forventes at blive håndteret, hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde. Vurderingen er bl.a. baseret på dialog med myndigheder og kreditinstitutter i en række deltagende lande og med Afviklingsmyndigheden. Håndteringen af danske realkreditinstitutter behandles selvstændigt i kapitel 6.

Det bemærkes, at også i det tilfælde, at Danmark forbliver uden for banksamarbejdet, kan afviklingspraksis inden for samarbejdet få indflydelse på dansk praksis. Det skyldes, at Afviklingsmyndighedens praksis på sigt i et vist omfang forventes at blive standardsættende for krisehåndtering i hele EU.

Som det er tilfældet for tilsynsområdet er opgaverne også på afviklingsområdet delt mellem Afviklingsmyndigheden og de nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsmyndigheden står for at krisehåndtere de største institutter samt de grænseoverskridende institutter, og de nationale afviklingsmyndigheder står for at håndtere de øvrige institutter efter retningslinjer udarbejdet af Afviklingsmyndigheden.

Afviklingsmyndigheden og de nationale afviklingsmyndigheder, både inden for og uden for banksamarbejdet, arbejder efter de samme EU-regler for krisehåndtering af nødlidende institutter. Inden for banksamarbejdet håndhæves reglerne af en fælles afviklingsmyndighed, Afviklingsmyndigheden.

4.1. Status for Afviklingsmyndighedens arbejde

Afviklingsmyndigheden er stadig under opbygning og består aktuelt af ca. 350 ansatte. Det er forventningen, at Afviklingsmyndigheden i løbet af 2020 vil nå sin fulde bemanding på ca. 400 ansatte.

Det er indtrykket, bl.a. baseret på møder med Afviklingsmyndigheden og relevante myndigheder i de deltagende lande, at Afviklingsmyndigheden stadig arbejder på at udfærdige konkrete politikker på forskellige områder, samt at samarbejdet og koordinationen mellem Afviklingsmyndigheden og hhv. de nationale myndigheder og Tilsynsmyndigheden fortsat er under udvikling. Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden har i den forbindelse i maj 2018 udarbejdet en samarbejdsaftale, herunder om udveksling af oplysninger og koordinering, ligesom Afviklingsmyndigheden har prioriteret arbejdet med at opnå den fornødne bemanding.

Afviklingsmyndigheden har i samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder udarbejdet afviklingsplaner for de største institutter, herunder med krav om nedskrivningsegne passiver. Desuden har der allerede været en række sager, hvor Afviklingsmyndigheden har vurderet, om et nødlidende pengeinstitut skulle krisehåndteres af Afviklingsmyndigheden eller håndteres under nationale insolvensregler jf. afsnit 4.2.

4.2. Krisehåndtering af de største kreditinstitutter

Afviklingsmyndigheden ventes på længere sigt at opnå større erfaringer med krisehåndtering af de største og grænseoverskridende kreditinstitutter i banksamarbejdet, end de nationale afviklingsmyndigheder har mulighed for at opnå hver for sig. Inden for banksamarbejdet vil der være flere øjne på kreditinstitutterne, hvilket forventes at styrke krisehåndteringen. Endvidere bidrager de nationale afviklingsmyndigheders deltagelse i Afviklingsmyndigheden til at sikre fastholdelse af kendskab til nationale forhold. Det er på den baggrund vurderingen, at Afviklingsmyndigheden kan sikre en kontrolleret og mere ensartet krisehåndtering af de største og de grænseoverskridende europæiske kreditinstitutter. Afviklingsmyndigheden er fortsat under opbygning med henblik på at styrke effektiviteten og gennemsigtigheden.

Der forventes inden for banksamarbejdet bl.a. at blive lavet effektive afviklingsplaner, som vil kunne sikre en kontrolleret krisehåndtering af evt. nødlidende danske institutter.

I Afviklingsmyndigheden træffes de fleste beslutninger vedrørende konkrete institutter i en såkaldt eksekutivforsamling, hvor nationale afviklingsmyndigheder fra de berørte lande deltager sammen med fem uafhængige medlemmer af Afviklingsmyndigheden. Beslutninger i sager, hvor afviklingsformuen ønskes anvendt i større omfang, eller mere generelle beslutninger, træffes i plenarforsamlingen, hvor alle de deltagende landes nationale afviklingsmyndigheder deltager.

Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet er det derfor muligt fra dansk side at være med til at påvirke krisehåndtering af kreditinstitutter i alle deltagende lande og dermed bidrage til, at problemer i enkelte institutter inddæmmes og ikke spredes til andre institutter og potentielt skader europæisk og dansk økonomi. Det betyder, at ansvaret for beslutninger om krisehåndtering af danske institutter ikke længere er et rent dansk anliggende.

Ved dansk deltagelse i samarbejdet vil der være flere øjne på kreditinstitutterne. Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet vil fortsat spille en rolle i afviklingsplanlægning m.v., og Finansiell Stabilitet vil deltage i Afviklingsmyndighedens eksekutivforsamling, såfremt der skal træffes krisehåndteringsbeslutninger for de danske institutter. Flere øjne på institutterne forventes alt andet lige at styrke kvaliteten af afviklingsplanlægningen og eventuel krisehåndtering.

Afviklingsmyndigheden har flere ressourcer end de danske afviklingsmyndigheder, men har også opgaver i relation til et større antal institutter. I Afviklingsmyndigheden indgår derudover ekspertise fra alle deltagende landes nationale myndigheder. Afviklingsmyndigheden kan derfor på sigt opnå en højere grad af specialisering end de danske afviklingsmyndigheder f.eks. krisehåndtering og afviklingsplanlægning af store og grænseoverskridende institutter.

Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet er det forventningen, at de danske afviklingsmyndigheder (både Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet) vil få et øget ressourcebehov, som i givet fald vil skulle finansieres af sektoren. Det følger af, at der fortsat vil være en lang række opgaver, som skal varetages af de danske afviklingsmyndigheder, herunder udarbejdelse af afviklingsplaner for de mindre institutter, udførelse af de konkrete krisehåndteringshandlinger m.v., jf. afsnit 2.3. Dertil kommer nye opgaver som følge af, at den nationale afviklingsmyndighed indgår i Afviklingsmyndigheden, herunder også i relation til samarbejdet og den løbende koordination med Afviklingsmyndigheden.

Erfaringer med nødlidende institutter

Afviklingsmyndigheden har siden etableringen i 2016 i fire tilfælde truffet beslutning om, hvorvidt et nødlidende større pengeinstitut skulle krisehåndteres af Afviklingsmyndigheden eller håndteres under nationale insolvensprocedurer. I én sag har Afviklingsmyndigheden vurderet, at myndigheden skulle krisehåndtere instituttet, da det var i offentlighedens interesse. I de øvrige tre sager har Afviklingsmyndigheden vurderet, at instituttet skulle håndteres i henhold til de nationale insolvensregler. I alle tilfælde var der tale om større institutter, som Tilsynsmyndigheden førte tilsyn med. Sagerne er beskrevet i boks 4.1.

Fælles for krisehåndteringssagerne vedrørende Monte dei Paschi di Siena (MPS) (Italien), Banco Popular (Spanien) og Veneto-bankerne (Italien) er, at aktionærer og efterstillede kreditorer i institutterne har båret tab i et vist omfang. I de sager, hvor der er anvendt statslige midler (MPS og Veneto-institutterne), er der alene tale om italienske statslige midler. I de hidtidige krisehåndteringssager er der ikke anvendt midler fra den fælles afviklingsformue i håndteringen af institutterne.

Der er hidtil ingen eksempler på sager, hvor Afviklingsmyndigheden har videreført et institut, efter at der er foretaget bail-in, og der har endnu ikke været en sag, hvor Afviklingsmyndigheden har vurderet behov for at nedskrive og/eller konvertere seniorgæld, indlån og anden simpel gæld i et større kreditinstitut.

Boks 4.1. Hidtidige sager med nødlidende institutter i det styrkede banksamarbejde

Monte dei Paschi di Siena (Italien), december 2016

Monte dei Paschi di Siena (MPS) er Italiens tredjestørste kreditinstitut og under Tilsynsmyndighedens tilsyn.

MPS var ikke konstateret nødlidende, men blev forebyggende rekapitaliseret af den italienske stat. BRRD muliggør en forebyggende rekapitalisering af et EU-land under visse omstændigheder. Det er bl.a. i forhold til et institut, som ikke er nødlidende, men for hvem der i en stresstest er konstateret kapitalunderdækning, dvs. at et institut har mindre kapital end krævet, og hvor rekapitalisering er nødvendig for bl.a. at opretholde finansiell stabilitet.³⁰

30) BRRD/SRM-forordningen tillader ekstraordinær offentlig økonomisk støtte, når 1) instituttet ikke er nødlidende eller forventeligt nødlidende, 2) tiltaget er nødvendigt for at håndtere en alvorlig økonomisk forstyrrelse og opretholde finansiell stabilitet, 3) instituttet er solvent, men tiltaget er påkrævet for at rette op på en kapitalunderdækning konstateret ved en stresstest m.v., og 4) tiltaget opnår godkendelse i henhold til EU's statsstøtteregler.

For MPS var der konstateret en kapitalunderdækning i forbindelse med en stresstest i juli 2016. Det krævede kapitalindskud blev tilvejebragt dels ved et kapitalindskud fra den italienske stat, dels ved nedskrivning af aktier og konvertering af efterstillet gæld til aktier. Kommissionen godkendte tiltaget i henhold til EU's statsstøtteregele. MPS er efterfølgende fortsat med at fungere som kreditinstitut.

Banco Popular (Spanien), juni 2017

Banco Popular var Spaniens femtestørste institut og under Tilsynsmyndighedens tilsyn.

Tilsynsmyndigheden vurderede i juni 2017, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende og informerede Afviklingsmyndigheden herom. Afviklingsmyndigheden vurderede, at betingelserne for krisehåndtering var opfyldt, herunder at håndteringen af instituttet var i offentlighedens interesse, og Afviklingsmyndigheden besluttede på den baggrund, at Banco Popular skulle krisehåndteres af Afviklingsmyndigheden.

Afviklingsmyndigheden besluttede sammen med den spanske afviklingsmyndighed at anvende virksomhedssalgs-værktøjet. Afviklingsmyndigheden nedskrev eksisterende aktier i instituttet og hybrid kernekapital, og den supplerende kapital blev konverteret til aktier, som blev overdraget til det spanske kreditinstitut Banco Santander med de resterende forpligtelser, hvorefter Banco Popular ophørte som kreditinstitut.

Tabene blev båret af aktionærerne og ejere af efterstillet gæld i Banco Popular. Der blev ikke i krisehåndteringen af Banco Popular anvendt bail-in i relation til seniorkreditorer m.v. eller gjort brug af midler fra den fælles afviklingsformue. Der blev heller ikke gjort brug af spanske statslige midler.

Banca Popolare di Vicenza og Veneto Banca (Italien), juni 2017

De to kreditinstitutter (kaldet Veneto-institutterne) var Italiens 15. og 16. største institutter og under tilsyn af Tilsynsmyndigheden.

Tilsynsmyndigheden vurderede i juni 2017, at Veneto-institutterne var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Afviklingsmyndigheden vurderede, at det ikke var i offentlighedens interesse at krisehåndtere Veneto-institutterne, og at institutterne i stedet skulle håndteres efter den italienske insolvenslovgivning.

Baggrunden herfor var, at Afviklingsmyndigheden vurderede, at institutternes funktioner ikke var kritiske, bl.a. fordi de var udbudt til et begrænset antal kunder. Derudover vurderede Afviklingsmyndigheden, at institutternes konkurs ikke ville påvirke den finansielle stabilitet i betydelig grad, og at det italienske nationale insolvensregime ville sikre en sammenlignelig beskyttelse af indskydere, investorer m.v.

Veneto-institutterne blev derfor håndteret efter den italienske lovgivning og med anvendelse af italienske statslige midler. Kommissionen godkendte Italiens brug af egne statslige midler iht. EU's statsstøtteregler. Aktionærer og efterstillet gæld blev nedskrevet iht. EU's statsstøtteregler, og de to institutter blev lukket. Institutternes "gode del" blev overdraget til italienske Intesa Sanpaolo, der modtog 4,785 mia. euro fra den italienske stat for at kunne opretholde sin solvens efter overtagelsen, dække nye omkostninger m.v.

ABLV Bank (Letland), februar 2018

ABLV Bank var en mindre lettisk bank og var under Tilsynsmyndighedens tilsyn, som følge af reglen om, at et lands tre største kreditinstitutter skal være under Tilsynsmyndighedens tilsyn.

Tilsynsmyndigheden vurderede i februar 2018, at ABLV Bank og dennes luxembourgiske datterselskab, ABLV Bank Luxembourg S.A., var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Afviklingsmyndigheden vurderede herefter, at det ikke var i offentlighedens interesse at lade instituttet krisehåndtere af Afviklingsmyndigheden. Instituttet skal derfor ikke krisehåndteres efter de fælleseuropæiske regler, men håndteres af de nationale myndigheder i henhold til de nationale insolvensregler. Efter Afviklingsmyndighedens vurdering var krisehåndtering ikke i offentlighedens interesse, fordi instituttets funktioner ikke er kritiske, og fordi instituttets konkurs ikke ville påvirke den finansielle stabilitet i betydelig grad.

Instituttet bliver herefter håndteret efter henholdsvis den lettiske og den luxembourgiske konkurslovgivning og har siden været under nedlukning. Der har ikke indgået lettiske statslige midler i denne proces.

AS PNB Banka (Letland), august 2019

AS PNB Banka var det sjette største institut i Letland.

Tilsynsmyndigheden vurderede i august 2019, at AS PNB Banka var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Afviklingsmyndigheden vurderede herefter, at det ikke var i offentlighedens interesse at lade instituttet krisehåndtere af Afviklingsmyndigheden. Instituttet skal derfor ikke krisehåndteres efter de fælleseuropæiske regler, men håndteres af de nationale myndigheder i henhold til de nationale insolvensregler. Efter Afviklingsmyndighedens vurdering var krisehåndtering ikke i offentlighedens interesse, fordi instituttets funktioner ikke er kritiske, og fordi instituttets konkurs ikke ville påvirke den finansielle stabilitet i betydelig grad.

PNB Banka har siden været under nedlukning, indtil videre uden brug af lettiske statslige midler.

På baggrund af de konkrete sager med nødlidende institutter og dialog med Afviklingsmyndigheden og myndigheder og institutter i deltagende lande kan der udledes en række foreløbige betragtninger.

For det første viser sagerne, at Afviklingsmyndigheden har en anden praksis end den danske for vurdering af, hvilke kreditinstitutter der skal krisehåndteres i medfør af de fælleseuropæiske regler frem for den nationale insolvensprocedure. For spanske Banco Popular vurderede Afviklingsmyndigheden, at krisehåndtering i henhold til de fælleseuropæiske regler var i offentlighedens interesse. Afviklingsmyndigheden lagde i den forbindelse vægt på hensynet til at videreføre bankens kritiske funktioner.³¹ Modsat var vurderingen for de to italienske Veneto-institutter, at krisehåndtering ikke var i offentlighedens interesse. Afviklingsmyndigheden vurderede i den forbindelse, at den italienske insolvensprocedure ville kunne opfylde afviklingsformålene i samme grad som en krisehåndtering, og at institutterne ikke havde kritiske funktioner.³²

Det er ikke på forhånd kendt, hvilke danske institutter, Afviklingsmyndigheden vil vurdere, er i offentlighedens interesse at krisehåndtere. De hidtidige sager indikerer, at det kun er de største institutter i de deltagende lande, som Afviklingsmyndigheden vil vurdere er i offentlighedens interesse at krisehåndtere. Afviklingsmyndigheden forventes at tage udgangspunkt i, hvilke institutter, som Tilsynsmyndigheden fører tilsyn med, ved vurderingen af, om instituttet skal krisehåndteres, hvis det bliver nødlidende. Derudover forventes Afviklingsmyndigheden at tage udgangspunkt i, hvilke institutter der nationalt er udpeget som systemiske institutter.

Afviklingsmyndigheden forventes at vurdere, at mindre, danske institutter ikke er i offentlighedens interesse at krisehåndtere, jf. afsnit 4.3. Det er samtidig muligt, at enkelte større, danske institutter ikke vil blive krisehåndteret inden for banksamarbejdet. Kriteriet om offentlighedens interesse er under fortsat udvikling og kan undergå ændringer fremadrettet.

For hvert institut udarbejdes der en afviklingsplan, der specificerer, hvordan instituttet forventes at skulle håndteres, såfremt det bliver nødlidende. For de store og grænseoverskridende institutter udarbejdes planen af Afviklingsmyndigheden i samarbejde med Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil disse afviklingsplaner give en relativt klar indikation af, hvilke institutter Afviklingsmyndigheden forventer at håndtere inden for de fælleseuropæiske regler.

For det andet kan det konstateres, at der ikke i de hidtidige krisehåndterings-sager har været anvendt midler fra den fælles afviklingsformue eller lån fra deltagerlandene i forbindelse med håndteringen af institutterne. I de italienske sager, som er håndteret inden for banksamarbejdet, men hvor Afviklingsmyndigheden har henvist instituttet til håndtering i medfør af det italienske insolvensregime, har Italien anvendt egne statslige midler til krisehåndteringen, herunder tabsabsorbering, efter statsstøttegodkendelse fra Kommissionen. For Italien er det dermed endnu ikke lykkedes at undgå anvendelse af egne statslige midler, hvilket ellers vil kunne bidrage til at bryde en negativ kobling mellem stater og institutter, som var en af målsætningerne med etableringen af det fælles krisehåndteringsregime.³³

31) "Banco Popular", <https://srb.europa.eu/en/content/banco-popular>

32) "The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca", <https://srb.europa.eu/en/node/341>

33) Dette skal også ses i sammenhæng med, at der ikke er fuld overensstemmelse med reglerne for anvendelse af statslige midler i de fælleseuropæiske regler for krisehåndtering og statsstøttereglerne (særligt Kommissionens statsstøttemeddelelse fra 2013). I reglerne for krisehåndtering gælder et krav om mindst 8 pct. bail-in, før afviklingsformue og evt. statslige midler kan anvendes til at håndtere nødlidende kreditinstitutter. Et tilsvarende krav findes ikke i statsstøttereglerne.

For det tredje er der ikke grundlag for at betvivle Afviklingsmyndighedens mulighed for at træffe hurtige beslutninger. I rapporten fra 2015 om dansk deltagelse i banksamarbejdet blev der rejst tvivl om, hvorvidt Afviklingsmyndigheden kunne træffe ligeså hurtige beslutninger som de danske afviklingsmyndigheder, fordi der er flere procesled og flere aktører involveret sammenlignet med den danske krisehåndteringsproces.

For det fjerde har der været rejst spørgsmål ved, hvorvidt Tilsynsmyndigheden på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt har vurderet, at de givne institutter har været nødlidende eller forventeligt nødlidende, således at krisehåndtering kan igangsættes.

Tilstanden af instituttet på det tidspunkt, hvor krisehåndtering kan igangsættes, afhænger af, hvornår i forløbet det vurderes, at instituttet er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Jo tidligere, det sker, jo bedre er tilstanden af instituttet, og desto bedre er mulighederne for gennemføre en krisehåndtering, hvor simple kreditorer og indskydere ikke skal bære tab.

Det har været fremhævet, at de ovennævnte italienske institutter ikke tilstrækkeligt tidligt er blevet erklæret nødlidende og at der har været en modvilje mod at lade kreditorerne bære tabene. På baggrund af de foreløbige sager er det vanskeligt at konkludere, om Tilsynsmyndigheden generelt handler tilstrækkeligt hurtigt.

4.3. Krisehåndtering af mindre institutter

Generelt er det tilgangen både i og uden for banksamarbejdet, at systemiske institutter restruktureres og videreføres frem for at blive ikke afviklet. Det er ikke på forhånd kendt, hvilke institutter Afviklingsmyndigheden vil vurdere som systemiske.

I Danmark er der praksis for, at selv meget små nødlidende institutter ikke skal gå konkurs men i stedet håndteres gennem såkaldt kontrolleret afvikling, jf. boks 4.2. Kontrolleret afvikling giver mulighed for, at kunderne i en periode, indtil de kan flyttes til et andet institut, opretholder deres adgang til et pengeinstitut, hvilket ikke er tilfældet ved en konkurs.

En afviklingsmyndighed skal bl.a. inddrage hensynet til at sikre videreførelsen af såkaldte kritiske funktioner i vurderingen af, om krisehåndtering af et institut er i offentlighedens interesse, jf. afsnit 2.3. Efter dansk praksis er et pengeinstituts funktioner kritiske, hvis instituttet er den primære bankforbindelse for dets kunder. Dansk praksis lægger til grund, at borgere og virksomheder har brug for adgang til deres bankkonti og til at foretage almindelige transaktioner m.v.

Boks 4.2. Kontrolleret afvikling og restrukturering

Kontrolleret afvikling indebærer, at Finansiell Stabilitet tager kontrol med det nødlidende institut og nedskriver ejerskabsinstrumenter, efterstillet kapital samt øvrige kreditorer for at absorbere tab. Finansiell Stabilitet frasælger mest muligt af instituttets aktiviteter. Resterende aktiviteter afvikles af Finansiell Stabilitet.

Kontrolleret afvikling er den foretrukne krisehåndteringsmodel for mindre institutter i Danmark. For SIFI-institutter er den foretrukne krisehåndteringsmodel restrukturering.

Restrukturering af et institut indebærer nedskrivning og konvertering af relevante kapitalinstrumenter og efterstillede gældsforpligtelser (bail-in) til at sikre en tilstrækkelig tabsabsorbering og rekapitalisering. Hvis yderligere rekapitalisering er nødvendig, kan dette ske ved bidrag fra afviklingsformuen efter forudgående bail-in svarende til mindst 8 pct. af instituttets passiver.

De foreløbige sager inden for det styrkede banksamarbejde har vist, at Afviklingsmyndigheden har en anden praksis for at vurdere, om et institut er i offentlighedens interesse at krisehåndtere. Inden for banksamarbejdet er det umiddelbart kun de største institutter, som vurderes at opfylde betingelserne for krisehåndtering frem for normal insolvensbehandling, jf. afsnit 4.2.

Hvis det vurderes, at det ikke er i offentlighedens interesse at Afviklingsmyndigheden skal krisehåndtere et nødlidende institut, vil det skulle håndteres gennem almindelig insolvensbehandling i henhold til national ret. I Danmark vil det være konkursbehandling.

For at kunne opretholde en tilgang, hvor danske institutter afvikles fremfor at blive konkursbehandlet, foreslår arbejdsgruppen derfor, at der ved dansk deltagelse indføres en alternativ model for almindelig insolvensbehandling for pengeinstitutter i den danske lovgivning. Denne model skal give mulighed for at videreføre den nuværende praksis i Danmark for de institutter, hvor Afviklingsmyndigheden vurderer, at betingelsen om offentlighedens interesse ikke er opfyldt. Dette ventes at være tilfældet for de mindre, danske institutter.

Modellen svarer overordnet til den eksisterende kontrollerede afvikling, men modellen vil ikke udgøre en krisehåndtering inden for de fælleseuropæiske regler, da den vil gennemføres som en insolvenslovgivning. Modellen vil kunne indføres i forbindelse med eventuelt dansk deltagelse, således at den danske praksis opretholdes.

Modellen kan omfatte alle institutter, der ikke krisehåndteres efter de fælles EU-regler, og dermed også mindre SIFI'er, som Afviklingsmyndigheden måtte vurdere ikke er i offentlighedens interesse at krisehåndtere.

Med modellen skal der etableres en tilhørende national finansieringsordning. Dette vil kunne ske ved en ændring af Garantiformuens såkaldte restruktureringsafdeling, jf. boks 4.3, så den kan anvendes i forbindelse med krisehåndtering af mindre institutter samt til at stille garanti for Finansiell Stabilitet, så Finansiell Stabilitet ikke lider tab ved krisehåndteringen.

Boks 4.3. Garantiformuens Restruktureringsafdeling

Garantiformuens restruktureringsafdeling er en formue, som blev etableret i forbindelse med Bankpakke III og IV, hvor afdelingen kautionerede for de tab, som Finansiell Stabilitet måtte lide ifm. krisehåndtering af en række institutter. Bankpakke III og IV er ophævet i Danmark, men tabskautionerne for de overtagne institutter består fortsat.

Midlerne i formuen stammer fra de bidragspligtige pengeinstitutter. Formuen skal minimum udgøre 3,2 mia. kr. Aktuelt udgør den 3,4 mia. kr., hvoraf 3,2 mia. kr. har form af indeståelser, hvilket betyder, at de i praksis udgøres af en garanti fra institutterne.

Restruktureringsafdelingen vil ikke blive overført til en evt. kommende fælles indskydergarantiformue, hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde.

En række EU-lande har allerede i dag særlige procedurer for kontrolleret afvikling af institutter, som udgør deres insolvensbehandling.

Ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde er det vurderingen, at der vil kunne indføres en model, som beskrevet ovenfor, hvorved der fortsat kan sikres en kontrolleret håndtering af både større og mindre, danske institutter ved dansk deltagelse i banksamarbejdet.

Det bemærkes, at små og mellemstore pengeinstitutter (med en balance under 3 mia. euro) i dag er underlagt et krav om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav) på mellem 3,5 og 6 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Dette niveau er højere end de påkrævede kapitalkrav, men lavere end NEP-kravene for de store institutter. Det vil formentlig ikke være muligt at sætte de samme NEP-krav inden for banksamarbejdet, hvis institutterne skal håndteres efter national insolvensprocedure.

Finansiering

Hvis det besluttes at gå videre med den ovenfor foreslåede model, udestår en konkret fordeling af bidrag og indeståelser mellem de institutter, som er omfattet af modellen for kontrolleret afvikling.

Fordelingen sker i dag i henhold til institutternes dækkede indskud, hvorfor de største institutter også står for langt den største del af finansieringen. Da der med den foreslåede model lægges op til, at alene de mindre institutter er omfattet, bør det overvejes at justere bidragsmodellen, så den i højere grad afspejler de forskellige institutters mulighed for at anvende den. Justeringen bør endvidere afspejle det forhold, at efter den foreslåede model vil de mindre institutter skulle betale bidrag til både den fælles afviklingsformue, som de ikke forventes at få mulighed for at anvende, og til den foreslåede model.

Det vil desuden skulle overvejes, om der fx skal ske ændringer af formuens størrelse som følge af den ændrede anvendelse. Det hænger bl.a. sammen med en eventuelt øget behov som følge af udvidelse af anvendelsesområdet i relation til Færøerne og Grønland, jf. kapitel 10, og overvejelser om, hvorvidt hele eller dele af formuen skal udgøres af kontante bidrag i stedet for nuværende betalingsindeståelser.

4.4. Fastsættelse af NEP-krav

NEP-krav har til formål at sikre, at det pågældende institut har tilstrækkelige passiver, der kan anvendes til bl.a. tabsabsorbering, såfremt instituttet bliver nødlidende og skal krisehåndteres. NEP-kravet skal således understøtte, at aktionærer og kreditorer i et nødlidende institut kan bære tab, hvis instituttet bliver nødlidende, dvs. understøtte bail-in.

Der gælder de samme regler for fastsættelse af NEP-kravet, uanset om Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde eller ej. Afviklingsmyndigheden anvender dog reglerne på en anden måde, idet Afviklingsmyndigheden foretager en nedjustering af en del af kravet.³⁴

Hvis Danmark vælger at deltage i banksamarbejdet, vil det være Afviklingsmyndigheden, der anvender reglerne til at fastsætte NEP-kravet for de største og grænseoverskridende institutter efter dialog med de nationale afviklingsmyndigheder.

Realkreditinstitutter er undtaget fra NEP-krav, men skal i stedet opfylde et gældsbufferkrav³⁵. I tre af de fem danske SIFI-koncerner (Danske Bank, Jyske Bank og Nykredit) indgår der både pengeinstitut(ter) og realkreditinstitut(ter) – disse er omfattet af både NEP-krav for så vidt angår pengeinstitutdelene og gældsbufferkrav for så vidt angår realkreditinstitutdelene.

Beregninger af NEP-kravet for danske SIFI-koncerner under Afviklingsmyndighedens praksis viser, at de tre danske SIFI-koncerner, der har et pengeinstitut som moderselskab (Danske Bank, Jyske Bank og Sydbank), får lavere samlede krav, jf. tabel 4.1. DLR og Nykredit vil få krav, som er uændrede, når det forudsættes, at det gældende danske gældsbufferkrav til realkreditinstitutter opretholdes.³⁶ De samlede krav til SIFI-koncernerne skønnes at blive ca. 16 mia. kr. lavere under Afviklingsmyndighedens praksis, end hvad der gælder i Danmark i dag. Mindre NEP-krav øger risikoen for, at de simple kreditorer skal bære tab i en krisesituation. Denne forskel vurderes imidlertid ikke at være større, end at der fortsat kan sikres en kontrolleret krisehåndtering, da forskellen svarer til et NEP-krav, der er ca. 3,5 pct. lavere, end hvad der gælder i Danmark i dag.

34) Konkret nedjusteres det såkaldte rekapitaliseringsbeløb. Dette vil dette ske på to måder: 1) Beløbet til at sikre markedets tillid sættes 125 basispunkter lavere, 2) Tilsynsmyndigheden antager, at tabene i en krisehåndterings-situation vil medføre en reduktion af de samlede aktiver på balancen med et tilsvarende beløb, og at det fører til en relativ reduktion i de risikovægtede eksponeringer svarende til reduktionen i aktiverne. Denne justering kan maksimalt være op til 10 pct. af de samlede aktiver ud fra Afviklingsmyndighedens NEP-politik.

35) Den danske lovgivning kræver, at realkreditinstitutter skal have en gældsbuffer i stedet for NEP-krav. Gældsbufferen beregnes i forhold til instituttets udlån og ikke i forhold til de risikovægtede aktiver, som et NEP-krav.

36) DLR og Nykredit har ikke et NEP-krav på 8 pct. af de samlede passiver for hhv. instituttet og koncernen.

Tabel 4.1. Samlede krav til NEP og gældsbuffer

Mia. kr.	Uden for det styrkede banksamarbejde	Inden for det styrkede banksamarbejde
Danske Bank	271	257
Jyske Bank	49	48
Sydbank	18	16
Nykredit	114	114
DLR	13	13
I alt	465	449

Anm.: Ultimo 2017 data. Der er taget udgangspunkt i Finanstilsynets og Afviklingsmyndighedens gældende politikker for fastsættelse af NEP-krav, at realkreditundtagelsen for NEP-kravet og bestemmelsen om gældsbufferkravet bevares, og Afviklingsmyndighedens tilgang til at ekskludere realkredit fra det konsoliderede krav svarer til den danske tilgang, samt at kravet om at de samlede krav til koncernerne skal udgøre 8 pct. af koncernernes passiver, som det gælder i Danmark. Kilde: Egne beregninger pba. Afviklingsmyndighedens politik for nedskrivningsegne passiver, https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf

I Danmark stiller Finanstilsynet aktuelt krav om, at NEP-kravet kun må være opfyldt af passiver, som er subordinerede. Det betyder, at disse passiver bærer tab før simple kreditorer (som fx indskydere). Krisehåndtering vil således i højere grad kunne ske, uden at der sker tab for simple kreditorer. Afviklingsmyndigheden har sat et lavere niveau for subordination end under den danske tilgang. Det betyder, at hvis Danmark aktuelt deltog i samarbejdet, ville kravet til niveauet for subordination være lavere.

EU har vedtaget en ændring af reglerne for krisehåndtering omfattende alle EU-lande, som mindsker forskellen på den danske tilgang og Afviklingsmyndighedens tilgang, når ændringen træder i kraft. Det skyldes, at der vil være visse begrænsninger for, at afviklingsmyndighederne kan kræve, at NEP-kravet skal være opfyldt af passiver, som er subordinerede.³⁷ Der vil dog fortsat være forskelle, særligt vil nationale afviklingsmyndigheder modsat Afviklingsmyndigheden have større fleksibilitet til at sætte krav om højere subordinationsgrad for flere institutter.

Uden for banksamarbejdet vil der således være visse muligheder for at stille højere krav om subordination end Afviklingsmyndigheden vil have. Derfor forventes den danske tilgang fortsat at indebære, at en større andel af NEP-kravet vil være opfyldt af passiver, der bærer tab før simple kreditorer. Uden for banksamarbejdet vil der derfor være en lidt mindre risiko for, at der vil være behov for bidrag fra simple kreditorer ved en krisehåndtering.

Dette forhold er ikke til hinder for, at det samlet set er vurderingen, at der også inden for banksamarbejdet vil kunne sikres en kontrolleret krisehåndtering af evt. nødlidende danske institutter.

37) Bl.a. indføres et loft for subordination på 27 pct. af institutternes risikovægtede eksponeringer. Afviklingsmyndigheden kan for 30 pct. af institutterne afvige fra loftet, såfremt betingelserne herfor er opfyldt. Dette forventes at være gældende for Afviklingsmyndigheden. EU-landene har mulighed for at sætte grænsen højere end 30 pct., bl.a. med henvisning til antallet af systemiske institutter, hvor det er den nationale afviklingsmyndighed, som fastsætter NEP-krav.

4.5. Bidrag til afviklingsformuen

Det vurderes mest sandsynligt, at danske institutters bidrag til den fælles afviklingsformue samlet set vil være større end bidragene til den danske afviklingsformue.

Denne vurdering er bl.a. baseret 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 fordelingen af bidrag er baseret på bidragsgrundlaget (balancen fratrukket bl.a. kapitalgrundlag og dækkede indskud), hvor realkreditinstitutterne påvirker relativt meget grundet deres store balance.

5. Vilkår for deltagende ikke-eurolande

Eurolandene deltager automatisk i det styrkede banksamarbejde. Ikke-eurolande, herunder Danmark, har mulighed for at indtræde i banksamarbejdet ved at indgå et såkaldt "tæt samarbejde" med Den Europæiske Centralbank (ECB) om tilsynet med kreditinstitutter i det pågældende ikke-euroland. Relevante forhold i relation til deltagelse i Tilsynsmyndigheden for ikke-eurolande behandles i dette kapitel, herunder på baggrund af de opnåede erfaringer med Tilsynsmyndighedens beslutningsprocesser. Ikke-eurolandes deltagelse i Afviklingsmyndigheden, herunder i bagstopperen for den fælles afviklingsformue, er beskrevet i kapitel 2.

5.1. Indtræden i samarbejdet

Etableringen af et tæt samarbejde sker ved en afgørelse truffet af ECB efter anmodning fra det pågældende ikke-euroland, jf. boks 5.1.

Etablering af et tæt samarbejde med ECB vil indebære, at man deltager i både banksamarbejdets Tilsynsmyndighed og i Afviklingsmyndigheden, der er etableret under Kommissionen.

Boks 5.1. Indtræden i det styrkede banksamarbejde

ECB skal basere sin afgørelse af, om et land, fx Danmark, kan indtræde i det styrkede banksamarbejde på tre betingelser, der alle skal være opfyldt:

1. Danmark skal meddele ECB, de øvrige deltagerlande, Kommissionen og EBA om anmodningen om at deltage.
2. Danmark skal vedtage relevant lovgivning, der forpligter de danske finansielle myndigheder til at efterleve alle beslutninger fra ECB.
3. Danmark skal forpligte sig til at fremskaffe alle de oplysninger, som ECB behøver for at gennemføre en vurdering af de danske kreditinstitutter forud for deltagelsen.

ECB vil som led i ansøgningsprocessen gennemføre en vurdering af de danske institutter for at sikre, at de er tilstrækkeligt kapitaliserede (kaldet "comprehensive assessment"), jf. pkt. 3.

Danmark skal anmode ECB om at deltage i banksamarbejdet senest 5 måneder før den dato, hvor Danmark ønsker at deltage.

Ved indgåelse af et tæt samarbejde med ECB om tilsynet med kreditinstitutter, vil banksamarbejdets regler for krisehåndtering (SRM-forordningen) gælde direkte i Danmark.

Danmark skal, jf. boks 5.1, sikre, at Finanstilsynet er forpligtet til at følge Tilsynsmyndighedens beslutninger, dvs. direkte instruktioner, retningslinjer, anmodninger og foranstaltninger, for så vidt disse er i overensstemmelse med SSM-forordningen. Dette skal fastsættes ved lov.

Bilag 6 beskriver en række af de lovgivningsmæssige ændringer, der ventes at være nødvendige ved dansk deltagelse samt en række problemstillinger, der efter en eventuel beslutning om deltagelse vil skulle overvejes og afklares.

5.2. Særlige vilkår for deltagelse som ikke-euroland

Der gælder visse forskelle mellem deltagende eurolande og ikke-eurolande i forhold til samarbejdet med Tilsynsmyndigheden, da ikke-eurolande ikke er repræsenteret i Styrelsesrådet, men samtidig deltager på lige vilkår med eurolande i Tilsynsrådet, der har fastlagt alle tilsynsbeslutninger. Endvidere har ikke-eurolande mulighed for ikke at følge en eventuel beslutning fra Styrelsesrådet. Derfor er der ikke tale om ens vilkår, men det er vurderingen, at det med konstruktionen af det styrkede banksamarbejde er sikret, at ikke-eurolande vil kunne deltage i banksamarbejdet på ligeværdige vilkår.

I Afviklingsmyndigheden vil den danske afviklingsmyndighed altid deltage i Afviklingsmyndighedens plenarforsamling og også i eksekutivforsamlingen, hvis krisehåndtering vedrører et nødlidende dansk institut. Det svarer helt til vilkårene for et euroland.

Behandlingen af alle tilsynsmæssige beslutninger i banksamarbejdet foregår i Tilsynsrådet, hvor alle deltagende landes tilsynsmyndigheder er repræsenteret, jf. kapitel 2. Efterfølgende skal ECB's Styrelsesråd godkende beslutningerne, hvilket sker i en ikke-indsigelsesprocedure, jf. afsnit 2.2.³⁸

Danmark vil, ligesom andre deltagende ikke-eurolande, ikke være repræsenteret i ECB's øverste besluttende organ, Styrelsesrådet. Styrelsesrådet består af ECB's direktion og centralbankcheferne fra hvert af eurolandene.

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.³⁹ Disse muligheder er indført efter bl.a. dansk ønske for at opveje for, at ikke-eurolande ikke er repræsenteret i Styrelsesrådet.

Danmark har mulighed for at undlade at følge en instruks, når den er vedtaget af Styrelsesrådet på baggrund af en indstilling fra Tilsynsrådet, som Styrelsesrådet *ikke* har gjort indsigelse mod. Danmark skal i så fald underrette Styrelsesrådet om sin uenighed. Styrelsesrådet skal herefter træffe en endelig beslutning og forklare denne til Danmark. Danmark kan herefter alene vælge at følge instruksen eller træde ud af banksamarbejdet.

Danmark kan også undlade at følge beslutninger fra ECB i tilfælde, hvor Styrelsesrådet *har* gjort indsigelse mod en indstilling fra Tilsynsrådet. For beslutninger, som angår kreditinstitutter i deltagende ikke-eurolande, skal Styrelsesrådet høre centralbankchefen fra det pågældende ikke-euroland, før Styrelsesrådet kan gøre indsigelse mod et udkast til afgørelse fra Tilsynsrådet.

38) For brug af de makroprudentielle værktøjer (fx SIFI-bufferen) har Styrelsesrådet desuden mulighed for på egen hånd at tage beslutninger, uden at det er baseret på forslag fra Tilsynsrådet, jf. kapitel 2.

39) Ikke-eurolande har mulighed for at forlade det styrkede banksamarbejde ved at anmode ECB om at afbryde samarbejdet hurtigst muligt og senest inden tre måneder. Ikke-eurolandet vil dog formelt ikke kunne udtræde frivilligt før tidligst tre år efter indtræden. Hvis fx Danmark 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 Tilsynsmyndigheden.

I denne situation vil Danmark 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, skal Tilsynsrådet udarbejde en ny beslutning.

Danmark kan i denne særlige situation vælge ikke at følge denne ændrede beslutning. I givet fald vil det være op til ECB at vurdere, om dette skal betyde, at samarbejdet med Danmark suspenderes eller afsluttes. ECB kan også beslutte, at Danmark fortsat kan blive i banksamarbejdet.

5.3. Ligeværdige vilkår i praksis

På baggrund af de hidtidige erfaringer med det styrkede banksamarbejde er det vurderingen, at forskellen i adgangen til Styrelsesrådet ikke i praksis vil udgøre en væsentlig udfordring for ikke-eurolande, som deltager i banksamarbejdet.

For det første tyder de hidtidige erfaringer med samspillet mellem de to organer på, at tilsynsmæssige beslutninger fastlægges i Tilsynsrådet og ikke i Styrelsesrådet.

Siden etableringen af Tilsynsmyndigheden har Styrelsesrådet ikke gjort indsigelse imod en tilsynsbeslutning fra Tilsynsmyndigheden. Tilsynsrådet har indtil nu truffet over 7.500 tilsynsafgørelser, uden at Styrelsesrådet har gjort indsigelse.⁴⁰ Der har i dialogen med relevante myndigheder i de deltagende lande været henvist til enkelte tilfælde, hvor Styrelsesrådet har haft en forudgående dialog eller på anden måde indikeret sin holdning over for Tilsynsrådet, før et udkast til beslutning er sendt til Styrelsesrådet. I disse tilfælde er sagernes substans også blevet fastlagt i Tilsynsrådet.

Hidtil har Styrelsesrådet kun yderst sjældent afholdt møder med drøftelse af tilsynsrelaterede spørgsmål. Det er kun sket to gange siden etableringen af banksamarbejdet, hvor der har været drøftelser om henholdsvis misligholdte lån og interne modeller til beregning af kapitalkrav.

Hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod et udkast til afgørelse fra Tilsynsrådet, kan det give anledning til kritik særligt af, at indsigelsen har baggrund i pengepolitiske hensyn, og at ECB dermed ikke formår at adskille sine pengepolitiske og tilsynsmæssige opgaver. En sådan adskillelse er fremhævet i SSM-forordningen og har været en afgørende forudsætning for at kunne placere Tilsynsmyndigheden under ECB.⁴¹ Dette forhold kan have en disciplinerende effekt i forhold til, om Styrelsesrådet beslutter at gøre indsigelse over for Tilsynsrådet. Det bemærkes i tillæg hertil, at Europa-Parlamentet skal underrettes, hvis Styrelsesrådet gør indsigelse mod Tilsynsrådets udkast, hvilket ligeledes vurderes at disciplinere Styrelsesrådet. Der er nedsat et mæglingspanel, som skal løse uoverensstemmelser i forbindelse med en indsigelse fra Styrelsesrådet. Panelet består af et medlem fra hvert deltagende land, både eurolande og deltagende ikke-eurolande, og træffer afgørelse med simpelt flertal.

40) Frem til slutningen af 2018 er der truffet 7.567 tilsynsafgørelser. Der foreligger endnu ikke tal for 2019, men Tilsynsrådet forelægger hvert år ca. 2.000 tilsynsbeslutninger til vedtagelse i Styrelsesrådet. I 2019 har der heller ikke været indsigelser fra Styrelsesrådet.

41) SSM-forordningen fastlægger rammer for, hvordan ECB skal adskille sin pengepolitiske funktion fra sin tilsynsmæssige funktion. I SSM-forordningens artikel 25 fremgår det bl.a., at "ECB udfører de opgaver, som overdrages til den i henhold til denne forordning, med forbehold af og uafhængigt af sine pengepolitiske opgaver og andre opgaver."

I dialogen med myndighederne fra deltagende lande er det ligeledes blevet fremhævet, at det hidtil har været Tilsynsrådet, som har fastlagt beslutningerne i Tilsynsmyndigheden.

For det andet er det muligt for Styrelsesrådet i henhold til ECB's vedtægter at invitere andre til sine møder, dvs. personer som ikke er medlemmer af Styrelsesrådet (som såkaldte observatører). Det er forventningen, bl.a. baseret på dialog med Tilsynsmyndigheden og andre landes myndigheder, at Styrelsesrådet vil benytte denne mulighed til at invitere repræsentanter fra centralbanker i deltagende ikke-eurolande til møder ifm. alle diskussioner vedr. tilsynsrelevante forhold. Disse vil have taleret i Styrelsesrådet, men ikke stemmeret. Repræsentanter fra tilsynsmyndigheder fra eurolande og ikke-eurolande vil dog ikke blive inviteret.

For det tredje har eurolandenes medlemmer af Rådet ikke på alle tidspunkter stemmeret. Stemmerettighederne i Styrelsesrådet har siden 1. januar 2015 været omfattet af en rotationsordning, der betyder, at eurolandenes centralbankchefer på skift ikke har stemmeret i forbindelse med konkrete møder. Det betyder med andre ord, at spørgsmålet om at håndtere manglende repræsentation i Styrelsesrådet ikke kun er relevant for ikke-eurolande, men for alle deltagende lande i banksamarbejdet.

Det bemærkes endeligt, at det er en mulighed, at Tilsynsmyndigheden på længere sigt udskilles fra ECB, således at Styrelsesrådet ikke vil være involveret i tilsynsmæssige beslutninger. Baggrunden for valget af den nuværende organisering ved etablering af samarbejdet var, at der i det gældende EU traktatgrundlag er hjemmel til, at ECB kan overdrages tilsynsopgaver i forhold til kreditinstitutter. En udskillelse fra ECB vil derfor kræve en traktatændring.

ECB har *for det fjerde* endnu ikke benyttet muligheden for at stramme anvendelsen af nationale makroprudentielle tiltag. Det betyder selvsagt, at muligheden for Styrelsesrådet for at agere uden om Tilsynsrådet heller ikke været anvendt hidtil.

Det er uvist, om ECB på længere sigt vil ønske at påtage sig et større ansvar for så vidt angår det makroprudentielle område. Der er dog intet, som tyder på, at Styrelsesrådet i givet fald skulle vælge at påtage sig en selvstændig rolle uden om Tilsynsrådet.

Det kan ikke udelukkes, at der i fremtiden kan opstå en ekstraordinær situation, hvor Styrelsesrådet, som Danmark ikke deltager i, gør indsigelse mod en tilsynsmæssig beslutning. Det må dog i praksis forventes, at Styrelsesrådet vil invitere repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande til drøftelser i Styrelsesrådet som observatør i sådanne tilfælde. Ikke-eurolande kan endvidere i sidste ende – i modsætning til eurolande – undlade at følge tilsynsbeslutninger truffet af Styrelsesrådet.

5.4. Effekter af en udtrædelse

Muligheden for at afbryde samarbejdet, som blev indført i reglerne for banksamarbejdet på dansk foranledning, vurderes alene at ville blive anvendt i ekstraordinære tilfælde, da det kan få som konsekvens, at ECB afslutter samarbejdet med Danmark. Det skyldes, at udtræden kan forårsage usikkerhed om tilsyn med og krisehåndtering af danske kreditinstitutter.

Skyldes udtræden uenighed om en konkret tilsyns- eller krisehåndteringsbeslutning, kan der

endvidere være mulige negative markedsreaktioner for den eller de pågældende institutter, som beslutningen vedrører. Udtræden kan forventes at få negative markedsreaktioner, hvis udtræden kan tolkes som et signal om overgang til en mere lempelig national tilsynspraksis. Hvis udtræden er motiveret af svagheder i tilsynet i banksamarbejdet, som også markedet erkender, vil der dog ikke nødvendigvis være en negativ effekt. Det er på den baggrund vurderingen, at konsekvenserne af at træde ud, herunder reaktionen på de finansielle markeder, vil afhænge af den konkrete situation.

Herudover forventes udtræden at medføre betydelige omkostninger i form af praktiske tilpasninger og tilpasninger af lovgivning m.v., ligesom der vil være behov for genetablering af en national afviklingsformue.⁴²

Trods de mulige konsekvenser vil det ved dansk deltagelse være vigtigt, at der foreligger en juridisk mulighed for i sidste instans at forlade samarbejdet. Muligheden for fx ikke at følge en konkret tilsynsbeslutning vil være en sikkerhed for Danmark i det ekstraordinære tilfælde, hvor Danmark ikke er enig i en beslutning fra Tilsynsmyndigheden, som er af afgørende betydning for Danmark. Det gælder særligt i tilfælde, hvor Styrelsesrådet måtte have gjort indsigelse mod et udkast fra Tilsynsrådet. Samtidig er det vurderingen, at ikke-eurolandes mulighed for at kunne udtræde af samarbejdet kan medvirke til, at man i Tilsynsmyndigheden har et ekstra fokus på at finde løsninger, så man ikke risikerer, at et ikke-euroland overvejer at udnytte denne mulighed.

42) Hvis Danmark udtræder af samarbejdet, kan Danmark helt eller delvist få tilbagebetalt bidrag, som er indbetalt af Danmark til den fælles afviklingsformue. SRM-forordningen fastlægger rammerne herfor.

6. Dansk realkredit

De danske realkreditinstitutter er vigtige for den danske samfundsøkonomi som formidlere af lån til husholdninger og virksomheder. Ligeledes udgør danske realkreditobligationer et vigtigt aktiv for bl.a. andre danske kreditinstitutter og pensionskasser.⁴³

Danske realkreditinstitutter har en forretningsmodel, hvis grundlæggende karakteristika med tæt sammenhæng mellem finansiering (obligationer) og udlån adskiller sig fra andre kreditinstitutter og ikke genfindes tilsvarende i andre EU-lande, jf. boks 6.1. Andre EU-lande har også kreditinstitutter med særlige forretningsmodeller, men realkrediten udgør en langt større del af den danske finansielle sektor, end tilfældet er for andre landes særlige forretningsmodeller. Derfor er det centralt at afklare, i hvilket omfang der kan ventes at være konsekvenser for danske realkreditinstitutter, og behandlingen af danske realkreditobligationer, hvis Danmark vælger at deltage i det styrkede banksamarbejde.

Boks 6.1. Den danske realkreditmodel

Realkreditlån udgør hovedkilden til finansiering for danske virksomheder og husholdninger, og realkreditobligationer spiller en central rolle som højlikvide aktiver til placerings- og likviditetsformål i den danske økonomi.

Realkreditvirksomhed adskiller sig fra anden finansiel virksomhed ved, at der alene ydes lån med sikkerhed i fast ejendom inden for regulatoriske rammer, herunder fastlagte belåningsgrænser.⁴⁴ Udlån kan alene finansieres ved udstedelse af realkreditobligationer. Det er ikke tilladt for realkreditinstitutter at tage imod indlån.

Den danske realkreditmodel er historisk bygget op om et princip med en-til-en sammenhæng mellem lån og obligationer. Det betyder, at der er en direkte kobling mellem udlånet og de obligationer, som er udstedt og solgt for at tilvejebringe finansieringen. I den traditionelle realkreditforretning er de primære risici kreditrisici (risikoen for at kunderne ikke kan tilbagebetale deres lån), og finansieringsrisici (risikoen for at instituttet ikke kan sælge de obligationer, der skal finansiere udlånet).

Realkreditinstitutternes primære forretningsmæssige kilde til indtjening er gebyr- og bidragsbetalinger fra kunderne, fordi rentebetalingerne på lånene går til investorerne i realkreditobligationerne.

I Danmark er der bred anerkendelse af, at den danske realkreditmodel indebærer lav risiko. Det kommer bl.a. til udtryk ved den udbredte anvendelse af realkreditobligationer til placering af pensionsmidler og som det foretrukne højlikvide instrument for danske finansielle virksomheder.

43) Realkreditobligationer, særligt dækkede realkreditobligationer og særligt dækkede obligationer.

44) Realkreditinstitutter kan også yde lån uden pant til offentlige myndigheder, men har dog ikke benyttet sig af muligheden.

At realkreditmodellen vurderes til at være en særlig sikker forretningsmodel skyldes først og fremmest, at realkreditvirksomhed udgør et begrænset virksomhedsområde med tilsvarende klart indhegnede muligheder for at påtage sig risici. Kreditrisikoen håndteres i væsentlig grad ved, at der er krav om, at realkreditinstituttet kan foretage udlån mod pant i fast ejendom inden for specifikke belåningsgrænser.

Desuden er realkreditinstitutternes refinansieringsrisici delvist adresseret i den danske realkreditlov, som bl.a. sikrer, at såfremt der ikke kan sælges realkreditobligationer ved en refinansiering, forlænges løbetiden på obligationerne.

Andre risici, der opstår som følge af forskelle mellem tilgodehavender og forpligtelser, er betydeligt reduceret igennem balanceprincippet (se boks 6.3).

Danske realkreditinstitutter er omfattet af EU-regler for kreditinstitutter, herunder CRR/CRD og BRRD og dansk lovgivning. Den danske lovgivning stiller specifikke krav til realkreditinstitutterne ift. fx overholdelse af balanceprincippet, lånegrænser og værdiansættelse. Den danske lovgivning er på nuværende tidspunkt kun overordnet baseret på EU-regulering, men vil i højere grad blive det, når EU-direktivet om dækkede obligationer implementeres i dansk lovgivning, hvilket forventes medio 2021.

Siden 2015-rapporten blev udarbejdet, er der opnået en større grad af afklaring om behandlingen af dansk realkredit inden for banksamarbejdet på baggrund af dialog med relevante myndigheder samt vedtagelsen af EU's direktiv om dækkede obligationer. I dette kapitel behandles det, hvordan den danske realkreditmodel forventes at blive berørt, hvis Danmark deltager i banksamarbejdet.

Det bemærkes, at der under alle omstændigheder kan opstå behov for at tilpasse visse elementer i realkreditsystemet, dvs. også hvis Danmark *ikke* går med i banksamarbejdet. Den danske realkreditmodel og reguleringen af realkreditinstitutterne er således ikke en statisk størrelse og vil udvikle sig, både inden for og uden for banksamarbejdet.

Tilpasninger af den danske realkreditmodel forventes bl.a. som følge af EU's implementering af internationale standarder, herunder fra Basel-komitéen. Tilpasninger kan derudover vise sig nødvendige, fordi der løbende er udvikling i EU-reglerne eller markedsstandarder, som også påvirker realkreditområdet. Det er ikke muligt at forudse alle fremtidige diskussioner, der måtte opstå i EU, og derfor ikke muligt at forudse præcis, hvordan den danske realkreditmodel vil udvikle sig i en situation, hvor Danmark ikke deltager i banksamarbejdet – på samme måde som det er tilfældet, hvis Danmark deltager i banksamarbejdet. Det må forventes, at der vil ske en udvikling i begge tilfælde. Endelig forventes praksis i EU generelt at blive påvirket af den praksis, der etableres inden for banksamarbejdet, da Tilsynsmyndigheden på længere sigt forventes at udgøre markedsstandard på området, som andre tilsyn i EU måles op imod. Det kan medføre behov for at tilpasse realkreditmodellen til denne udvikling, uanset om Danmark deltager i samarbejdet eller ej.

Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil Tilsynsmyndigheden føre tilsyn med de største dan-

ske institutter, herunder næsten alle danske realkreditinstitutter, mens Finanstilsynet udfører tilsynet med de mindre institutter inden for rammer fastsat af Tilsynsmyndigheden jf. afsnit 2.2. Tilsvarende vil Afviklingsmyndigheden stå for håndtering af nødlidende danske kreditinstitutter, inkl. realkreditinstitutter, for så vidt angår de store og grænseoverskridende institutter, mens Finansiell Stabilitet (og i et vist omfang Finanstilsynet) håndterer nødlidende mindre institutter inden for rammer fastsat af Afviklingsmyndigheden, jf. afsnit 2.3.

6.1. Tilsyn med realkreditinstitutter

Det er relevant at vurdere, hvordan Tilsynsmyndigheden vil føre tilsyn med realkreditinstitutter på baggrund af den almindelige regulering for kreditinstitutter, samt hvordan Tilsynsmyndigheden vil betragte den del af den danske realkreditlovgivning, der ikke er baseret på EU-regulering, og evt. anvende denne i sit tilsyn. Ligeledes er det relevant at vurdere, hvordan Tilsynsmyndigheden vil anvende de valgmuligheder i EU-reguleringen, som er givet til den kompetente myndighed (dvs. Tilsynsmyndigheden ved dansk deltagelse). Begge dele behandles i det følgende. Indledningsvist gennemgås de generelle forventninger til Tilsynsmyndighedens tilsyn med de danske realkreditinstitutter.

Forventninger til Tilsynsmyndighedens tilsyn med realkrediten

Tilsynsmyndigheden er en uafhængig myndighed på linje med Finanstilsynet, og kan derfor ikke give endegyldige forudgående tilkendegivelser af, hvorledes myndighederne på alle områder vil håndtere danske realkreditinstitutter i fremtiden. Der er derfor områder, hvor det ikke er muligt at opnå fuld klarhed, før Danmark måtte beslutte at deltage i samarbejdet.

Generelt vil en fælleseuropæisk tilsynsmyndighed som udgangspunkt føre et ensartet tilsyn med kreditinstitutterne i de omfattede lande. Tilsynsmyndigheden arbejder fx for at mindske antallet af nationale valgmuligheder i lovgivningen.⁴⁵ Indtrykket fra myndigheder og institutter i de deltagende lande er således også, at der generelt synes at være en begrænset åbenhed i Tilsynsmyndigheden for at benytte sig af valgmuligheder i EU-lovgivningen eller anlægge en praksis, der i høj grad differentierer mellem forskellige typer af institutter. Tilsynsmyndigheden har således anvendt en ensartet tilsynspraksis, som er fastlagt i tilsynsmanualer, vejledninger m.v., hvor dette fagligt kan begrundes, jf. kapitel 3. Disse manualer m.v. skal omfatte alle institutter og er derfor ikke tilpasset særligt til specialinstitutter som de danske realkreditinstitutter.

Det er ikke forventningen, at Tilsynsmyndigheden vil lave justeringer i sin tilsynsmanual for at kunne imødekomme dansk realkredit. Det er dog vurderingen, at Tilsynsmyndigheden til en vis grad vil tage hensyn til de særlige karakteristika, der kendetegner dansk realkredit inden for de overordnede rammer i tilsynsmanualen, i det omfang det vurderes forsvarligt i forhold til den finansielle stabilitet og ligebehandling af institutterne under Tilsynsmyndighedens tilsyn. Konkret er det vurderingen, at tilsynsmyndigheden anlægger en praksis, hvor institutter med forskellige karakteristika behandles på samme måde, hvor dette fagligt kan begrundes.

45) "Harmonising options and discretions within the euro area", https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2017/html/ssm.nl170517_2.en.html

Danske realkreditinstitutter kan forventes at adskille sig fra øvrige europæiske institutter på diverse nøgletal, hvilket umiddelbart kan indikere risici. Det gælder særligt for eksponering mod fast ejendom og ift. finansiering, der indgår som væsentlige elementer i vurderingen af institutternes kapital og likviditet. Det er derfor vurderingen, at Tilsynsmyndigheden vil vurdere, om de anderledes nøgletal er adresseret tilstrækkeligt af andre forhold – fx i den danske realkreditlovgivning – som har baggrund i realkreditinstitutternes specialiserede forretningsmodel. Hvis Tilsynsmyndigheden deler vurderingen af, at risici er tilstrækkeligt adresseret, vil den ikke øge fx kapital- eller likviditetskravene til danske realkreditinstitutter.

Den danske realkreditmodel er en stærk og robust model, som høster international anerkendelse. Der er ikke indikationer på, at Tilsynsmyndigheden skulle have en anden vurdering af modellen, og det er derfor vurderingen, at Tilsynsmyndigheden inddrager modellens særlige karakteristika. Dette understøttes af flere forhold.

Tilsynsmyndigheden fører allerede i dag tilsyn med kreditinstitutter med forskellige forretningsmodeller, som har bevaret deres særlige model inden for samarbejdet. Tilsynet med sådanne institutter kan næppe overføres 1:1 til dansk realkredit, herunder da det er særligt for de danske realkreditinstitutter, at de ikke driver traditionel bankvirksomhed, jf. boks 6.1, og da de har en anden størrelse, koncernforhold og betydning for den finansielle stabilitet end de øvrige specialinstitutter, der i dag er underlagt Tilsynsmyndigheden.

Tilsynsmyndigheden skal derudover i henhold til SSM-forordningen “[...] tage behørigt hensyn til de mange forskellige typer kreditinstitutter og deres størrelse og forretningsmodeller samt de systemiske fordele ved diversitet i Unionens banksektor [...] med forbehold af formålet om at sikre kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet.” I forlængelse heraf har formanden for Tilsynsmyndigheden indikeret, at man hidtil har haft fokus på at skabe en fælles tilsynskultur og -tilgang, men at der i takt med at dette opnås i stigende grad vil være mulighed for fleksibilitet og rum for individuelle vurderinger.⁴⁶

På baggrund af bl.a. dialog med Tilsynsmyndigheden er det indtrykket, at Tilsynsmyndigheden aktuelt på et overordnet plan har forståelse for vigtigheden og indholdet af den danske realkreditmodel. Samtidig er der aspekter af realkreditinstitutternes virksomhed, hvor der hos Tilsynsmyndigheden aktuelt ikke er det detaljerede kendskab, der opnås gennem at føre tilsyn med en særlig type virksomhed som realkreditinstitutterne. Tilsynsmyndighedens kendskab til den danske realkreditmodel kan således forventes at øges ved dansk deltagelse.

Tilsynsmyndigheden vurderes, bl.a. som følge af et bredt rekrutteringsgrundlag og et højt antal af ansatte, at have tilstrækkelige ressourcer og kapacitet til at kunne forstå de særlige forhold, der er knyttet til den danske realkreditmodel ved dansk deltagelse. Det understøttes af, at Finanstilsynet vil indgå i tilsynsarbejdet og derfor vil kunne bidrage til, at de relevante betragtninger indgår i de tilsynsmæssige beslutninger.

46) Tale af formanden for Tilsynsrådet, Andrea Enria, ved SSM & EBF Boardroom dialogue, Frankfurt am Main, 7 March 2019: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2019/html/ssm.sp190307~28d206eae5.en.html>

Det vil være en af Finanstilsynets roller i Tilsynsmyndigheden at udbrede kendskabet til dansk realkredit og Finanstilsynet vil derfor kunne bidrage til tilsynsbeslutninger, der er afpasset med realkreditinstitutternes særlige forretningsmodel og øvrige karakteristika. Det er vurderingen, at Finanstilsynet vil skulle yde en indsats i Tilsynsmyndigheden for at udbrede kendskabet til dansk realkredit og sikre tilsynsbeslutninger, der er afpasset med realkreditinstitutternes særlige forretningsmodel og øvrige karakteristika.

På den baggrund vurderes det, at selvom alle tilsynsbeslutninger ikke nødvendigvis vil være skræddersyet til den danske realkreditmodel, vil modellens særlige karakteristika fortsat blive inddraget i tilsynet med de danske realkreditinstitutter ved dansk deltagelse i banksamarbejdet.

Det er samlet set vurderingen, at den danske realkreditmodel vil kunne bevares inden for banksamarbejdet, om end der på nogle områder kan forventes en anden tilsynspraksis.

Den nationale realkreditlovgivning

Der er en række områder i den danske realkreditlovgivning, som ikke er baseret på EU-regulering, og som vurderes vigtige at bevare for at fastholde robustheden af realkreditsystemet og dermed dansk realkredit, som det kendes i dag. På sådanne områder har der været rejst spørgsmål om, hvorvidt Tilsynsmyndigheden vil anlægge en anden tilgang end Finanstilsynet.

Her er det indledningsvist nødvendigt at skelne mellem regler, som ligger hhv. inden for og uden for Tilsynsmyndighedens kompetencer, jf. afsnit 2.2. Nationale regler, der vedrører forhold, som ikke er genstand for EU-regulering, og som falder uden for Tilsynsmyndighedens kompetence, vil fortsat være national kompetence. Omvendt forholder det sig på områder af dansk lovgivning, som ikke er genstand for EU-regulering (og fx ikke baseret på implementering af EU-direktiver), men hvor Tilsynsmyndigheden er kompetent til at træffe beslutninger, fordi dette ligger inden for myndighedens tilsynsopgaver.

I den sammenhæng er det relevant at skelne mellem såkaldt prudentielt tilsyn, som ved dansk deltagelse er Tilsynsmyndighedens ansvar, og såkaldt produkttilsyn, som fortsat vil være Finanstilsynets ansvar, jf. boks 6.2. Det prudentielle tilsyn omfatter bl.a. kapital- og likviditetskrav til finansielle institutioner. Produkttilsyn vedrører krav til et specifikt finansielt produkt, fx hvilke aktiver, der må ligge som sikkerhed for realkreditobligationer.

Boks 6.2. Prudentielt tilsyn og produkttilsyn

Det prudentielle tilsyn handler grundlæggende om at sikre institutternes soliditet og sikkerhed ved fx at sætte kapitalkrav, likviditetskrav m.v. Det prudentielle tilsyn føres ved dansk deltagelse af Tilsynsmyndigheden.

Produkttilsyn handler om krav, der vedrører et specifikt produkt. For realkreditobligationer handler det fx om beskyttelse af investorernes rettigheder og hvilke aktiver, der må ligge som sikkerhed for obligationerne m.v. Produkttilsynet føres ved dansk deltagelse fortsat af Finanstilsynet.

Om en given regel skal betragtes som en del af det prudentielle tilsyn eller en del af produkttilsynet afhænger af, hvad formålet med den pågældende regel er. Er formålet at sikre instituttets robusthed, vil det som udgangspunkt være Tilsynsmyndigheden, der er kompetent til at anvende reglen. Er formålet med reglen modsat at sikre visse karakteristika ved det konkrete produkt, fx danske realkreditobligationer, vil det som udgangspunkt fortsat være Finanstilsynet, der vil føre tilsyn med reglen, uanset om Danmark deltager i samarbejdet.

Med vedtagelsen af direktivet om dækkede obligationer i EU, som omfatter alle EU-lande, og den kommende implementering heraf i dansk ret vil det eksplicit fremgå af lovgivningen, at det er national kompetence at føre produkttilsyn med realkreditobligationer.

Folketinget vil fortsat fastlægge den nationale danske realkreditlovgivning inden for rammerne af EU-reguleringen, hvis Danmark deltager i samarbejdet. Den danske realkreditlovgivning udgør grundlaget for produkttilsynet med realkreditobligationer og indeholder samtidig elementer, der vedrører det prudentielle tilsyn med realkreditinstitutterne. Ved dansk deltagelse vil det fortsat være Finanstilsynet, der fører produkttilsynet med danske realkreditobligationer efter den danske realkreditlovgivning, mens Tilsynsmyndigheden vil føre det prudentielle tilsyn. Det har betydning for nogle af de problemstillinger i forhold til dansk realkredit, der blev rejst i 2015-rapporten.

Et af de konkrete områder, hvor der i 2015-rapporten blev rejst bekymring for eventuelle konsekvenser ved dansk deltagelse, er balanceprincippet, jf. boks 6.3. Konkret har der været rejst spørgsmålstejn ved, om Tilsynsmyndigheden vil have en mere lempelig tilgang til balanceprincippet og dermed tillade, at realkreditinstitutter på linje med pengeinstitutter påtager sig større risici, end hvad Finanstilsynet tillader i dag.

Boks 6.3. Balanceprincippet

Et centralt område i den danske realkreditlovgivning er balanceprincippet, som traditionelt har sikret en tæt sammenhæng mellem obligationssiden og lånesiden (match funding).

Realkreditinstitutterne har siden 2007 kunne vælge et af to balanceprincipper. Det ene, *det specifikke balanceprincip*, indebærer snævre rammer for, hvilke risici institutterne kan påtage sig. Det er det balanceprincip, realkreditmodellen traditionelt har været bygget op om. Det andet princip er *det overordnede balanceprincip*, der giver mulighed for, at institutterne kan påtage sig lidt større risici, som der almindeligvis tages i en universalbank.

De fleste realkreditinstitutter følger i dag i praksis det specifikke balanceprincip.

Et andet område hvor der i 2015-rapporten blev rejst et spørgsmål i forhold til dansk deltagelse, vedrører værdiansættelsen af ejendomme. Konkret blev der stillet spørgsmålstegn ved, om Tilsynsmyndigheden vil definere "markedsværdi" på samme måde som i den danske lovgivning. En anderledes tilgang fra Tilsynsmyndigheden vil kunne få konsekvenser for, hvor store realkreditlån de enkelte boligejere kan optage i forhold til boligens handelsværdi.

Siden 2015-rapporten er problemstillingerne om balanceprincip og markedsværdi blevet undersøgt nærmere. Reglerne på disse områder forbliver fastlagt af Folketinget, og fortolkning af og tilsyn med overholdelse af lovgivningen forbliver national kompetence, uanset om Danmark deltager i samarbejdet. Det skyldes, at der er tale om produkttilsyn, som eksplicit forbliver Finanstilsynets kompetence. Samme konklusion er gældende for andre dele af den danske realkreditlovgivning, såsom afgrænsningen af realkredit som virksomhedsområde og reglerne om løbetider, som blev nævnt i 2015-rapporten.

Tilsynsmyndigheden vil skulle tage stilling til prudentielle implikationer af produkttegenskaberne. Tilsynsmyndigheden vil løbende skulle vurdere, om de prudentielle risici er tilstrækkeligt adresseret, givet det produkttilsyn der føres.

Her har det en betydning, om eller i hvilket omfang Tilsynsmyndigheden deler vurderingen af, at den danske realkreditlovgivning indhegner og begrænser realkreditinstitutternes mulighed for at påtage sig risici. Hvis Tilsynsmyndigheden deler denne vurdering, er der ikke grund til at tro, der vil være behov for at anvende prudentielle værktøjer, fx højere kapitalkrav, over for de danske realkreditinstitutter. Deler Tilsynsmyndigheden vurderingen af, at risici er tilstrækkeligt adresseret, vil myndigheden ikke øge fx kapital- eller likviditetskravene til danske realkreditinstitutter. Der er ikke indikationer på, at Tilsynsmyndigheden vurderer, at risici ikke er tilstrækkeligt adresseret.

Hvis man fra dansk side ønsker at tydeliggøre, herunder over for Tilsynsmyndigheden, hvilke tiltag der tages i Danmark for at sikre soliditeten og robustheden af den danske realkreditsektor, kan det i forbindelse med eventuel dansk deltagelse overvejes at igangsætte et arbejde, der gennemgår den danske realkreditlovgivning mhp. at identificere områder, hvor reglerne kan gøres mere præcise, og hvor fx etableret praksis mellem Finanstilsynet og sektoren gøres mere håndfaste. Det kunne fx være i forhold til balanceprincippet, jf. ovenfor. Formålet med et sådant arbejde vil være at fastslå, hvordan de danske realkreditregler begrænser de risici, realkreditinstitutterne påvirkes af.

Konkrete mulige problemstillinger

Der er rejst konkrete mulige problemstillinger i forhold til dansk realkredit, herunder i 2015-rapporten. Arbejdsgruppen har på den baggrund været i dialog med Tilsynsmyndigheden om den forventede tilgang til disse spørgsmål, som er relevante for realkreditinstitutterne.

Disse konkrete problemstillinger behandles i det nedenstående og omhandler:

- Regnskabsstandarder
- Supplerende sikkerhed
- Kortsigtet likviditetskrav (LCR) - opfyldelse med realkreditobligationer
- Kortsigtet likviditetskrav (LCR) og modregning af pengestrømme
- Krav om stabil finansiering (NSFR)
- Fælles funding
- Anvendelse af garantier
- Store eksponeringer

Regnskabsstandarder

Tilsynsmyndigheden er ikke kompetent på regnskabsområdet, som er et nationalt anliggende.

Danske realkreditinstitutter anvender et andet regnskabsprincip til deres udlån, end danske pengeinstitutter gør. Realkreditlån værdiansættes til såkaldt "dagsværdi", som er et andet regnskabsprincip, end hvad banklån almindeligvis værdiansættes til. Dagsværdi er normalt et regnskabsprincip, der forbindes med instrumenter der handles, fx realkreditobligationer. Realkreditlån handles ikke på markedet, men optages alligevel i regnskabet til dagsværdi for at udjævne de balancemæssige uoverensstemmelser, der ellers ville opstå ved, at realkreditlån og realkreditobligationer måles efter forskellige metoder, og da der er mulighed for at indfri lånene med obligationerne. Realkreditinstitutter er – i egenskab af deres store balancer – særligt følsomme over for indgreb, der vedrører den regnskabsmæssige behandling af realkreditlån.

Det er umiddelbart forventningen, at Tilsynsmyndigheden vil vurdere, at den danske metode for dagsværdimåling afviger fra praksis i andre institutter under Tilsynsmyndighedens tilsyn. Den danske metode er baseret på, at målingen af nedskrivninger er den samme, som pengeinstitutter anvender. Tilsynsmyndigheden har ikke mulighed for at kræve ændringer af de danske regnskabsstandarder, men kan – hvis man er uenig i værdiansættelsen af danske realkreditlån – anvende prudentielle tilsynsværktøjer så som kapitalkrav over for institutterne for at sikre en tilstrækkelig forsigtig vurdering. Derfor kan danske realkreditinstitutter potentielt blive vurderet som havende en underbalance alt afhængig af renteutviklingen ved dansk deltagelse. Det er dog forventningen, at et eventuelt krav som følge af en forsigtig vurdering vil være begrænset.

I det seneste kendte tilfælde, hvor Tilsynsmyndigheden har forholdt sig til værdien af danske realkreditlån (Nordea Kredit), har Tilsynsmyndighedens samlede værdiansættelse vist sig at være tilnærmelsesvis på niveau med den danske praksis for værdiansættelse af realkreditlån, uanset at den anvendte metode har været anderledes. Det er usikkert, om værdiansættelsen vil være den samme under andre konjunkturforskel.

Ved dansk beslutning om deltagelse vil problemstillingen om regnskabsstandarder skulle drøftes nærmere med Tilsynsmyndigheden.

Supplerende sikkerhed

I 2015-rapporten blev der rejst spørgsmål ved den danske fortolkning af reglerne om løbende at stille supplerende sikkerhed ved overskridelse af lånegrænser.⁴⁷ Konkret var spørgsmålet, om der ved dansk deltagelse ville være behov for national lovgivning, der præciserer, at der inden for realkreditmodellen skal stilles supplerende sikkerhed på enkeltlånsniveau, så lånegrænserne altid overholdes på det enkelte lån.

Denne udfordring vurderes ikke længere at være aktuel, som følge af ændringer af den relevante EU-lovgivning (kapitalkravsforordningen), som har klargjort, hvad der gælder på området.

Kortsigtet likviditetskrav (LCR) – opfyldelse med realkreditobligationer

EU-reguleringen indeholder et kortsigtet likviditetskrav, (LCR-kravet).⁴⁸ Reglerne giver mulighed for, at op til 70 pct. af et kreditinstituts likvide aktiver kan udgøres af dækkede obligationer, herunder danske realkreditobligationer. Tilsynsmyndighederne skal imidlertid vurdere, om de aktiver, der anvendes til opfyldelse af LCR anses for tilpas diversificeret (altså at risici er spredt ud over forskellige aktivtyper). Vurderes det ikke at være tilfældet, kan grænsen på 70 pct. sænkes.

Fra dialogen med Tilsynsmyndigheden står det klart, at myndigheden som udgangspunkt vurderer, at maksimalt 60 pct. af LCR-kravet kan opfyldes med realkreditobligationer. Det følger også af Tilsynsmyndighedens vejledning om anvendelse af valgmuligheder og diskretioner. Et loft på 60 pct. er højere end Basel-komiteéns oprindelige udgangspunkt på 40 pct. (Basel III-standarderne), men det er mindre end det maksimalt tilladte i forordningen. I forhandlingerne om reglerne i EU var muligheden for at LCR-kravet kan opfyldes med 70 pct. realkreditobligationer en prioritet for den danske regering.

Finanstilsynet tillader, at danske kreditinstitutter opfylder LCR med op til 70 pct. realkreditobligationer. Finanstilsynet har ikke planer om at ændre på denne grænse, men der er aktuelt en dialog med EBA om bestemmelsen, hvorfor det ikke kan afvises, at der opstår behov for ændringer af den aktuelle praksis om at udnytte rammen på 70 pct. fuldt ud, også selv Danmark ikke deltager i det styrkede banksamarbejde.

I forhold til en mulig sænkning af LCR-grænsen til 60 pct. er vurderingen, at det under de aktuelle markedsforhold ikke vil have negativ effekt på markedet for realkreditobligationer og den finansielle stabilitet, jf. boks 6.4.

47) For at et lån kan indgå i sikkerhedsgrundlaget for fx en realkreditobligation, skal lånet ligge inden en specifik grænse af en fast ejendoms værdi. Overskrides grænsen som følge af f.eks. fald i boligpriser, skal realkreditinstituttet fremskaffe ekstra aktiver, der kan ligge til sikkerhed for den del af gælden, der ligger ud over grænsen.

48) Kravet om kortsigtet likviditet betyder, at et institut som minimum skal holde likvide aktiver svarende til de forventede netto udgående pengestrømme i en stresssituation 30 dage frem. Ifølge LCR-forordningen skal minimum 30 pct. af de likvide midler udgøres af statseksposering.

Boks 6.4. Konksekvenser ved sænkning af grænse for realkreditobligationer i LCR-beholdningen

En sænkning af grænsen for realkreditobligationer til 60 pct. medfører, at et institut potentielt skal omlægge 10 pct. af sin likviditetsbeholdning fra realkreditobligationer til statsobligationer.

Statsobligationer betaler en smule lavere rente end realkreditobligationer, hvilket modsvarer en lavere kreditrisiko og lavere kapitalbelastning. Ved omlægningen falder instituttets renteindtægter derfor, men til gengæld opnås en lavere risiko på instituttets likviditetsbeholdning. Renteforskellen mellem korte statsobligationer og realkreditobligationer estimeres til 0,20 procentpoint

Ved at beregne behovet for likvide aktiver pr. institut og forudsætte, at instituttet skal holde 40 pct. statsobligationer fås, at sektoren samlet set mangler op til 15 mia. kr. i statsobligationer, for at hvert institut kan opfylde LCR-kravet med en buffer på 20 pct. (dvs. 20 procentpoint højere end det påkrævede minimum).

Samlet giver det et fald i renteindtægt for sektoren på op til 30 mio. kr. årligt. (svarende til 0,2 pct. af 15 mia. kr.)

Begrænsningen af realkreditobligationer i likviditetsbeholdningerne til 60 pct. vurderes umiddelbart ikke at medføre en merrente for realkreditlåntagerne, eftersom 15 mia. kr. kun udgør ca. 1 pct. af den udestående mængde korte realkreditobligationer.

Der vurderes ikke at være en effekt på statsobligationsrenterne.

Anm.: Der er benyttet følgende beregningsforudsætninger: 1) beregningen laves på institutniveau og antager, at hvert institut vil overholde en LCR på 120 pct. og holde min. 40 pct. af sin HQLA som level 1a, 2) netto udgående pengestrømme holdes konstant, 3) behovet opgøres før korrektion for repo/reverse, 4) hvis et institut allerede har tilstrækkeligt level 1a til at opfylde den beregnede 40 pct. grænse, så antages, at der ikke behøves anskaffet mere, 5) sektorens behov er en sum på tværs af de individuelt beregnede behov, og 6) rentespænd antages at være 0,20 pct., hvilket modsvarer den observerede renteforskel for korte obligationer med løbetid op til 3 år.

Kilde: Nationalbanken.

Kortsigtet likviditetskrav (LCR) og modregning af pengestrømme

En anden problemstilling i regi af LCR er, at den kompetente myndighed har mulighed for at give institutter tilladelse til at modregne pengestrømme, som går ind og ud af instituttet, og som er indbyrdes afhængige, når de opgør likviditetskravet. Finanstilsynet har givet realkreditinstitutterne tilladelse til at modregne fx låneudbetalinger med provenuet fra salg af obligationer, og låntagers afdrag og rentebetalinger med tilsvarende betalinger til investorerne, når realkreditinstituttet opgør sit likviditetskrav. Med en sådan modregning fjernes disse pengestrømme i praksis fra LCR-kravet, og kravet bliver derfor mindre. EBA er imidlertid uenig i Finanstilsynets fortolkning af undtagelsesmuligheden og mener ikke, at alle realkreditinstitutternes pengestrømme kan undtages. Tilsynsmyndigheden kan umiddelbart forventes at have samme skepsis som EBA.

I september 2019 har Finanstilsynet introduceret nye likviditetstillæg og reduceret mængden af pengestrømme, der kan anerkendes som indbyrdes afhængige. Formålet med den nye model er dels bedre at afspejle det enkelte realkreditinstituts faktiske likviditetsrisici, dvs. risikoen for, at et kreditinstitut ikke kan fremskaffe den nødvendig finansiering til at indfri sine forpligtelser,

og dels sikre større overensstemmelse med tilgangen i resten af EU. Samtidigt tager Finanstilsynets nye model også kommende likviditetskrav fra direktivet om dækkede obligationer med i betragtning.

Den nye danske praksis mindsker ovenstående problemstilling, men det er fortsat vigtigt, at realkreditinstitutterne kan bruge undtagelsen for indbyrdes afhængige pengestrømme. Hvis realkreditinstitutternes modregning af pengestrømme ikke tillades i LCR, som det er tilfældet i dag, vil realkreditinstitutterne få væsentligt højere likviditetskrav, som ikke afspejler den reelle likviditetsrisici i et realkreditinstitut. Fx vil instituttet skulle holde likviditet til at dække 25 pct. af en refinansieringsauktion, selvom provenuet er sikret mere end 30 dage før obligationerne udløber.⁴⁹ Det vil betyde en stigning i LCR-kravet på mere end 1 pct. af udlånet og stor volatilitet, da de primære pengestrømme vil være i terminsmånederne. Ved dansk beslutning om deltagelse vil problemstillingen skulle drøftes nærmere med Tilsynsmyndigheden

Krav om stabil finansiering (NSFR)

I EU's kapitalkravsforordning bliver der indført krav til kreditinstitutternes stabile finansiering, der generelt skal sikre, at institutternes udlån og andre aktiver i højere grad er finansieret af finansieringskilder med tilstrækkeligt lange løbetider. I det kommende krav om stabil finansiering (NSFR-kravet) bliver såkaldt tæt forbundne aktiver og passiver⁵⁰ undtaget fra NSFR. I forbindelse med indførelsen af refinansieringslovgivningen, som trådte i kraft i 2014⁵¹, var det en del af forståelsen med branchen, at realkreditobligationer skulle betragtes som stabil finansiering. Det er derfor også Finanstilsynets fortolkning, at realkreditinstitutternes udlån og udstedelse af realkreditobligationer er omfattet af undtagelsesbestemmelserne

EBA har imidlertid sat spørgsmålstejn ved, om realkreditinstitutternes aktiver og passiver er tæt forbundne, og det kan ikke udelukkes, at Tilsynsmyndigheden vil anlægge samme betragtning som EBA.

Fortolkningen af, at realkreditens udlån og udstedelse af obligationer er forbundet, kan også have betydning for opfattelsen af dansk realkredit som match funded. Hvis denne opfattelse ikke bibeholdes, kan det få betydning for behandlingen af dansk realkredit i forhold til undtagelserne i LCR-forordningen og likviditetskravene i direktivet om dækkede obligationer.

49) LCR-kravet og de nye søjle II-likviditetstillæg forventes tilsammen at udgøre ca. 0,5-1,5 pct. af udlånet for realkreditinstitutterne, mens det aktuelle søjle II-krav (LCR gulvkrav) er på 2,5 pct. af udlånet. Det samlede likviditetskrav til realkreditinstitutterne udgøres derudover af supplerende sikkerhed (aktuelt ca. 2 pct., men vil stige i en lavkonjunktur) og det kommende krav om, at kapitalcentre, hvorfra der udstedes fx realkreditobligationer, skal have en overdækning af aktiver, i forhold til udstedte obligationer (minimum 2 pct.).

50) Dvs. passiver og aktiver, hvor instituttet kanalisere indgående betalingsstrømme fra aktivet direkte videre til betaling på passivet. Aktiver og passiver skal i al væsentlighed have samme løbetid.

51) Loven gælder for danske realkreditobligationer, hvor løbetiden på lånet er længere end løbetiden på de obligationer, som finansierer lånet (fx rentetilpasningslån), og medfører mulighed for at forlænge løbetiden, hvis realkreditinstituttet har vanskeligheder ved at sælge obligationerne eller ved rentestigninger på mere end 5 procentpoint i året op til refinansieringen.

Udfordringen vedr. NSFR er blevet mindre de seneste år. Det skyldes primært to forhold. Det ene er, at fastforrentede lån udgør en stigende andel af balancen, og finansieringen af variabelt forrentede lån er blevet længere. Det andet forhold er, at de endelige NSFR-regler, der blev vedtaget medio 2019, fastlægger, at op til 15 pct. af realkreditudlånet kan udgøres af finansiering, som betragtes som kortsigtet (og dermed ikke "stabil").⁵²

Samlet set er det derfor vurderingen, at realkreditinstitutterne generelt set kan overholde NSFR, når kravet træder i kraft i 2021, selv uden brug af undtagelsen for tæt forbundne aktiver og passiver og dermed uanset hvilken tilgang, Tilsynsmyndigheden vil anvende. Det skal nævnes, at vurderingen er behæftet med usikkerhed, idet institutterne endnu ikke indberetter NSFR, og da der er forskel mellem institutternes andel af kort finansiering.

Fælles funding

I rapporten fra 2015 blev det påpeget, at det var uklart, om man ved deltagelse i banksamarbejdet kunne fortsætte med at anvende fælles funding. Ved fælles funding udsteder et realkreditinstitut realkreditobligationer til at finansiere udlån gennem flere realkreditselskaber (moderselskab og datterselskab).

Dette udestående er nu afklaret med EU-direktivet om dækkede obligationer, hvormed reglerne for anvendelsen af fælles funding i koncernintern sammenhæng bliver fastlagt. Direktivet understøtter en generel, permanent undtagelse i den reviderede kapitalkravsforordning. Dette forhold bliver derfor ikke en udfordring ved dansk deltagelse.

Anvendelse af garantier

EU's kapitalkravsforordning tillader, at eksponeringer over for kreditinstitutter, herunder garantier stillet af kreditinstitutterne, kan stilles som sikkerhed for dækkede obligationer, hvis modparten (kreditinstituttet) har en meget god kreditværdighed (kvalitetstrin 1).⁵³ Kapitalkravsforordningen indeholder mulighed for, at tilsynsmyndighederne under visse betingelser tillader brug af eksponeringer også mod modparter der har en lidt lavere kreditværdighed (kvalitetstrin 2). Denne undtagelse er udnyttet af Danmark.⁵⁴

Med ændringen af kapitalkravsforordningen som følge af den generelle harmonisering af reglerne for dækkede obligationer bliver muligheden for at anvende eksponeringer mod kreditinstitutter med en lavere kreditværdighed en generel regel, der ikke kræver beslutning fra en tilsynsmyndighed. Derfor er denne bekymring ikke relevant i relation til dansk deltagelse i banksamarbejdet.

52) Det endelige NSFR regelsæt fastslår (jf. den reviderede kapitalkravsforordning, artikel 428ag, stk. 1. litra h), at realkreditlån kræver 85 pct. stabil finansiering. Det var tidligere udgangspunktet, at realkreditlån ville kræve 100 pct. stabil finansiering.

53) Kreditværdighed betegner risikoen for at en debitor misligholder en forpligtelse. Virksomheder kan opnå eksterne kreditvurderinger fra anerkendte kreditvurderingsbureauer, som kvalificerer virksomheden til et bestemt kreditkvalitetstrin i den finansielle regulering. Hvis der ikke foreligger en ekstern vurdering anvendes landets kreditvurdering.

54) Danske realkreditinstitutter 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 tingslysningsgarantier eller garanti for forhåndslån. Det kan ligeledes være som supplerende sikkerhed.

Store eksponeringer

Kapitalkravsforordningen sætter grænser for, hvor store eksponeringer et kreditinstitut kan have mod et andet kreditinstitut, men åbner samtidig for, at tilsynsmyndigheden kan undtage visse typer af eksponeringer, som har en lav risiko, således at de ikke er omfattet af begrænsningen. Danmark har udnyttet denne undtagelse i forhold til visse typer af realkreditobligationer (*særligt dækkede obligationer og særligt dækkede realkreditobligationer*) og i forhold til tinglysningsgarantier stillet af pengeinstitutter over for realkreditinstitutter.

Kompetencen til at udnytte denne valgmulighed vil ved dansk deltagelse overgå til Tilsynsmyndigheden.

En manglende undtagelse for *tinglysningsgarantier* gør det sværere for realkreditinstitutter at håndtere konverteringsbølger, da institutterne i en periode med mange konverteringer af lån vil have en ekstraordinær stor eksponering. Fx har Finanstilsynet i en undersøgelse af ét realkreditinstitut fundet, at instituttet ville bryde grænsen for store eksponeringer mod tre pengeinstitutter i den konverteringsbølge, der var i første kvartal af 2015. Generelt betyder digitalisering af tinglysningsprocessen, at denne problemstilling er reduceret, da tinglysningsprocessen går hurtigere.

Manglende undtagelse af *særligt dækkede obligationer* kan potentielt få betydning for andre danske kreditinstitutters erhvervelse af realkreditinstitutts udstedte obligationer, hvilket i givet fald har betydning for efterspørgslen på obligationerne. Danske kreditinstitutter udgør i dag ca. 30 pct. af investorbasen for danske realkreditobligationer. Betydningen af undtagelsen hænger sammen med, at realkreditsektoren er relativt koncentreret på få udstedere (realkreditinstitutter), hvoraf flere enkelte udgør mere end 25 pct. af markedet. Den mulige virkning på efterspørgslen efter obligationerne bør vurderes i lyset af, at eksponeringer mod særligt dækkede obligationer i dansk regulering frem til 2011 ikke var undtaget fra at tælle med ved opgørelsen af kreditinstitutters samlede eksponering mod et andet institut. Ligeledes er kreditinstitutternes kapitalgrundlag generelt steget siden 2011 og dermed også deres mulighed for at holde særligt dækkede obligationer. Samtidig er realkreditinstitutternes udlån og obligationsudstedelser dog også steget.

Tilsynsmyndigheden har ikke klart tilkendegivet, om man vil opretholde disse undtagelser, hvorfor dette forhold skal drøftes nærmere med Tilsynsmyndigheden ved dansk beslutning om deltagelse.

6.2. Krisehåndtering

I forhold til afviklingsregimet vedrører den primære uklarhed, hvilket også blev fremhævet i 2015-rapporten, hvorvidt Afviklingsmyndigheden vil opretholde realkreditinstitutternes nuværende undtagelse fra NEP-krav (krav til nedskrivningsegne passiver), jf. afsnit 2.3. Kravet betyder, at institutter skal holde en vis mængde kapital eller gældsinstrumenter, som kan blive nedskrevet, såfremt instituttet bliver nødlidende.

De danske realkreditinstitutter er på nuværende tidspunkt undtaget fra NEP-kravet ligesom realkreditinstitutter undtaget fra bail-in (nedskrivning og konvertering af gældsinstrumenter). Baggrunden er, at realkreditinstitutter altid vil blive afviklet ved at anvende øvrige afviklings-

værktøjer (virksomhedssalg, broinstitut og adskillelse af aktiver) og/eller realkreditinstitutternes konkursmodel efter lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. Det følger af lovbemærkningerne, at de nævnte værktøjer sammenholdt med gældsbufferen sammen eller hver for sig altid vil opfylde afviklingsmålene.

Til gengæld er realkreditinstitutterne underlagt et gældsbufferkrav, indført ved national lov, på to pct. af institutternes udlån, som ikke gælder for danske pengeinstitutter. Hvis et realkreditinstitut indgår en i en koncern, som er udpeget som SIFI, skal koncernen derudover opfylde et samlet krav til gældsbuffer, kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver på 8 pct. af passiverne.

Arbejdsgruppen har været i dialog med Afviklingsmyndigheden, som har meddelt, at ved dansk deltagelse i det styrkede samarbejde vil Afviklingsmyndigheden foretage en konkret vurdering ("case-by-case") af, om undtagelsen for NEP-krav og bail-in for realkreditinstitutter kan opretholdes. Vurderingen vil blive foretaget med deltagelse af de danske myndigheder.

Afviklingsmyndigheden har oplyst, at de på det foreliggende grundlag ikke forventer at ville kræve en anden tilgang i forhold til NEP-krav og brugen af bail-in-værktøjet for de danske realkreditinstitutter. Se bilag 7 for skriftlig tilbagemelding fra Afviklingsmyndigheden.

6.3. Oplisting af afklaring på problemstillinger

Tabel 6.1 opsummerer de problemstillinger i forhold til behandlingen af dansk realkredit, der blev rejst i 2015-rapporten, og de afklaringer der efterfølgende er opnået på baggrund af dialog med relevante myndigheder samt vedtagelsen af EU's direktiv om dækkede obligationer.

Tabel 6.1: Konkrete mulige problemstillinger rejst i 2015-rapporten

Problemstilling	Forventet behandling ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde
Den danske realkreditlovs konsistens med kapitalkravsforordningen	Siden 2015-rapporten er der vedtaget EU-regulering for dækkede obligationer, herunder danske realkreditobligationer. På baggrund af de nyligt vedtagne EU-regler på området, som forventes implementeret i dansk ret medio 2021, er der skabt den fornødne afklaring af, at den danske realkreditlovgivning er fuldt kompatibel med kapitalkravsforordningen. Problemstillingen er derfor ikke relevant for beslutningen om dansk deltagelse i banksamarbejdet.
Balanceprincippet	Reglerne forbliver uændrede. Fortolkning af og tilsyn med overholdelse af balanceprincippet forbliver national kompetence for så vidt angår produkttilsyn, mens det for så vidt angår prudentielle forhold falder under Tilsynsmyndigheden.
Lånegrænser og supplerende sikkerhedsstillelse	Ændringer af kapitalkravsforordningen og direktivet om dækkede obligationer har klargjort, hvad der gælder på området, hvorved usikkerheden påpeget i 2015 er fjernet.

Værdiansættelse	Reglerne forbliver uændrede, og fortolkning af og tilsyn med overholdelse af reglerne for værdiansættelse forbliver national kompetence ved dansk deltagelse i samarbejdet.
Afgrænsningen af realkredit som virksomhedsområde	Reglerne forbliver uændrede, og fortolkning af og tilsyn med afgrænsningen af realkredit som virksomhedsområde forbliver national kompetence ved dansk deltagelse i samarbejdet. Problemstillingen er derfor ikke relevant for beslutningen om dansk deltagelse.
Reglerne om løbetider	Reglerne forbliver uændrede, og fortolkning af og tilsyn med afgrænsningen af reglerne om løbetider forbliver national kompetence ved dansk deltagelse i samarbejdet. Problemstillingen er derfor ikke relevant for beslutningen om dansk deltagelse.
Kortsigtet likviditetskrav – opfyldelse med realkreditobligationer	Tilsynsmyndigheden vurderer som udgangspunkt, at maksimalt 60 pct. af det kortsigtede likviditetskrav kan opfyldes med realkreditobligationer, i modsætning til de 70 pct. som Finanstilsynet tillader. Det er vurderingen, at dette ikke vil have en større negativ effekt.
Kortsigtet likviditetskrav og modregning af pengestrømme	En anden problemstilling* er, at Finanstilsynet har givet realkreditinstitutterne tilladelse til at modregne visse pengestrømme, når realkreditinstituttet opgør sit likviditetskrav. Finanstilsynet indførte i 2019 en ny praksis, som mindsker denne problemstilling, men det er fortsat vigtigt, at realkreditinstitutterne kan modregne indbyrdes afhængige pengestrømme. Der vil være behov for en separat dialog med Tilsynsmyndigheden herom ved dansk beslutning om deltagelse.
Krav om stabil finansiering*	Det er samlet set vurderingen, at realkreditinstitutterne generelt set kan overholde kravet om stabil finansiering, når kravet træder i kraft i 2021, uanset hvilken tilgang, Tilsynsmyndigheden vil anvende.
Anvendelse af garantier	Med ændringen af kapitalkravsforordningen som følge af den generelle harmonisering af EU-reglerne for dækkede obligationer bliver muligheden for at anvende eksponeringer mod kreditinstitutter med en lavere kreditværdighed en generel regel, der ikke kræver beslutning fra en tilsynsmyndighed. Derfor er denne bekymring ikke relevant i relation til dansk deltagelse i banksamarbejdet.

Fælles funding	<p>Dette udestående er nu afklaret med direktivet om dækkede obligationer, som understøtter en generel, permanent undtagelse i kapitalkravsforordningen for anvendelsen af fælles funding i koncernintern sammenhæng. Dette forhold bliver derfor ikke en udfordring ved dansk deltagelse.</p>
Store eksponeringer*	<p>Tilsynsmyndigheden har ikke klart tilkendegivet, om man vil opretholde undtagelser for, hvor store eksponeringer et kreditinstitut kan have mod et andet kreditinstitut. Danmark har udnyttet denne undtagelse i forhold til særlige dækkede obligationer og tinglysningsgarantier. Der vil være behov for en separat dialog med Tilsynsmyndigheden herom ved dansk beslutning om deltagelse.</p>
Regnskabsstandarder	<p>Det er umiddelbart forventningen, at Tilsynsmyndigheden vil vurdere, at den danske metode for dagsværdimåling afviger fra praksis i andre institutter under Tilsynsmyndighedens tilsyn. Tilsynsmyndigheden har ikke mulighed for at kræve ændringer af de danske regnskabstandarder, men kan - hvis man er uenig i værdiansættelsen af danske realkreditlån - anvende prudentielle tilsynsværktøjer så som kapitalkrav over for institutterne. Der vil være behov for en separat dialog med Tilsynsmyndigheden herom ved beslutning om dansk deltagelse.</p>
<u>Afvikling</u>	
Undtagelse fra NEP-krav	<p>Arbejdsgruppen har været i dialog med Afviklingsmyndigheden, som har meddelt, at ved dansk deltagelse i det styrkede samarbejde vil Afviklingsmyndigheden foretage en konkret vurdering ("case-by-case") af, om undtagelsen for NEP-krav og bail-in for realkreditinstitutter kan opretholdes. Vurderingen vil blive foretaget med deltagelse af de danske myndigheder.</p> <p>Afviklingsmyndigheden har oplyst, at de på det foreliggende grundlag ikke forventer at ville kræve en anden tilgang i forhold til NEP-krav og brugen af bail-in-værktøjet for de danske realkreditinstitutter.</p>
<p>*Problemstillingen blev ikke rejst i 2015-rapporten, men er omtalt i dette kapitel.</p>	

7. Økonomiske konsekvenser for kreditinstitutter og staten

Et centralt element i det styrkede banksamarbejde er etablering af en fælles ramme for at håndtere nødlidende kreditinstitutter, herunder store og komplekse kreditinstitutter med grænseoverskridende aktiviteter. Det er en form for fælles forsikringsordning⁵⁵, som indebærer en afgrænset risikodeling mellem de deltagende landes kreditinstitutter.

Forsikringsordningen består af en fælles afviklingsformue samt en kommende fælles offentlig bagstopper for afviklingsformuen. Afviklingsformuen er sektorfinansieret, og bagstopperen skal som en sidste udvej kunne yde midlertidige offentlige lån til afviklingsformuen. Lånene skal altid tilbagebetales. Bagstopperen skal således være finanspolitisk neutral.

Forsikringsordningen skal bidrage til, at problemer i kreditinstitutter ikke spreder sig til resten af økonomien og på tværs af de deltagende lande. Forsikringsordningen har således til formål at styrke den finansielle stabilitet i deltagerlandene og bryde den negative kobling mellem stater og kreditinstitutter, herunder styrke landenes værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser. Forsikringsordningen skal bidrage til at sikre, at også store og systemisk vigtige institutter kan krisehåndteres på en kontrolleret måde, såfremt de bliver nødlidende.

På sigt vil forsikringsordningen også indeholde en fælles indskudsforsikringsordning med dertilhørende formue, såfremt der opnås enighed herom, jf. afsnit 2.1. Deltagelse i en evt. indskudsforsikringsordning vil sandsynligvis – afhængigt af udformningen – kunne indebære en afgrænset yderligere risikodeling på tværs af deltagende landes kreditinstitutter, hvilket vil adskille sig fra i dag, hvor de nationale indskydergarantiformuer alene er finansieret af de respektive nationale kreditinstitutter. Da der ikke er enighed om udformningen af sådanne tiltag, omtales de ikke nærmere i dette kapitel.

Siden 2015-rapporten blev skrevet, er der sket en udvikling i kreditinstitutternes robusthed, afviklingsformuen er under planmæssig opbygning, og EU-landene har indgået en aftale om etablering af en fælles offentlig bagstopper til afviklingsformuen. Disse forhold har betydning for de mulige økonomiske konsekvenser af dansk deltagelse i banksamarbejdet.

7.1 Rammerne for økonomiske konsekvenser af afviklingsformuen og bagstopperen

Banksamarbejdets forsikringsordning kan have økonomiske konsekvenser for kreditinstitutter i de deltagende lande. Afviklingsformuen og bagstopperen indebærer en afgrænset risikodeling og derigennem en mulig omfordeling mellem de deltagende landes institutter. Risikodelingen og en evt. omfordeling mellem institutterne kan ikke overstige de midler, som de deltagende lande er forpligtede til at betale til afviklingsformuen og bagstopperen. Banksamarbejdets udformning, herunder med krav om bail-in, og den skærpede regulering af kreditinstitutter siden krisen, bidrager til at reducere risikoen for omfordeling mellem institutterne.

55) Dvs. en ordning, hvor der er mulighed for gensidig bistand ved en bestemt begivenhed.

Deltagelse i banksamarbejdet har – sammenlignet med situationen hvor Danmark ikke deltager – ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark i form af statsfinansielle omkostninger, hvis kreditinstitutter i andre deltagerlande bliver nødlidende.

Inden for banksamarbejdet er der mulighed for, som en sidste udvej efter at et nødlidende kreditinstituts aktionærer m.v. har båret tab og afviklingsformuen har bidraget, at en fælles offentlig bagstopper kan yde lån til afviklingsformuen. Bagstopperen skal være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt. Dvs. lån fra bagstopperen til afviklingsformuen skal altid tilbagebetales, inkl. renter, af alle kreditinstitutter i de deltagende lande via bidrag til afviklingsformuen.

Derudover vil der som en sidste udvej i ekstraordinære tilfælde være mulighed for, at et EU-land, både lande inden for og uden for banksamarbejdet, kan anvende egne statslige midler til at håndtere et nødlidende institut i det pågældende land, som det også er muligt i den danske afviklingsordning i dag. Denne mulighed for anvendelse af statslige midler er således en følge af EU-reglerne, og er ikke en følge af deltagelse i banksamarbejdet. Det vil i givet fald være efter beslutning fra det EU-land, som ønsker at gøre brug af sine statslige midler, og hvor det nødlidende institut er hjemmehørende. Et lands brug af egne statslige midler skal godkendes af Kommissionen i henhold til EU's statsstøtteregler.

I det følgende ses nærmere på økonomiske konsekvenser af forsikringsordningen. Der ses på mulig omfordeling mellem institutterne i de deltagende lande ("Økonomiske konsekvenser for danske kreditinstitutter"), samt danske statsfinansielle konsekvenser ("Statsfinansielle konsekvenser").

7.2. Økonomiske konsekvenser for danske kreditinstitutter

Den fælles afviklingsformue, og som en sidste udvej bagstopperen til den fælles afviklingsformue, udgør den fælles forsikringsordning, som kan yde lån, efter at aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter har båret tab.

Forsikringsordningen indeholder i sin natur et element af risikodeling mellem de omfattede kreditinstitutter i det styrkede banksamarbejde. Det skyldes, at de fælles midler, der er til rådighed til krisehåndtering af nødlidende institutter i alle deltagerlande, er finansieret af bidrag fra kreditinstitutter i deltagerlandene.

Risikodelingen i den sektorfinansierede afviklingsformue øges gradvist i en overgangsperiode 2016-23, således at der fra 2024 er fuld risikodeling. I perioden 2016-23 vil en gradvist stigende andel af midlerne i afviklingsformuen være omfattet af risikodeling på tværs af institutterne i de deltagende lande. Bagstopperen skal senest være etableret i 2024, men kan etableres tidligere afhængig af fremskridt med at forbedre deltagende landes kreditinstitutters robusthed.⁵⁶

56) Det drejer sig bl.a. om nedbringelse af misligholdte lån (NPL) og opbygning af nedskrivningsegne passiver (NEP), som kan understøtte, at der kan gennemføres bail-in, hvis et institut bliver nødlidende. Der skal træffes politisk beslutning i 2020, om bagstopperen skal etableres før 2024.

Risikodelingen under forsikringsordningen er afgrænset til de midler, som deltagende landes institutter er forpligtede til at betale til den fælles afviklingsformue, inklusive midler, der skal bruges til at tilbagebetale lån fra bagstopperen, så finanspolitisk neutralitet gennemføres. Dvs. midler til opfyldning af den fælles afviklingsformue for at nå sit målniveau (ex ante-bidrag) og til genopfyldning af formuen, hvis den anvendes (ex post-bidrag).⁵⁷

Omfordeling på tværs af deltagende landes institutter indebærer, at et lands institutter over tid giver anledning til (væsentligt) større træk på de fælles midler til krisehåndtering, end landets institutter har bidraget med. Et større træk end bidrag vil blive finansieret af de andre deltagerlandes institutter. For danske institutter vil en evt. omfordeling indtræffe, hvis institutterne over tid betaler mere til den fælles afviklingsformue og bagstopperen, end der anvendes fælles midler til krisehåndtering af danske institutter, eller hvis danske institutter omvendt modtager flere midler fra afviklingsformuen og bagstopperen, end de selv har bidraget hertil.

En evt. omfordeling på tværs af deltagende landes institutter skal holdes op mod mulige økonomiske gevinster ved banksamarbejdets forsikringsordning som via risikodelingen generelt kan styrke finansiell stabilitet og styrke værnet mod statsfinansielle implikationer af bankkriser i deltagerlandene.

Muligheden for og omfanget af evt. omfordeling mellem institutterne uddybes i de følgende afsnit.

Evt. omfordeling mellem institutterne via den fælles afviklingsformue

Det er Afviklingsmyndigheden, der beslutter, i hvilket omfang den fælles afviklingsformue skal benyttes. Formuen kan bruges til forskellige formål, som i forskelligt omfang indebærer en mulighed for omfordeling mellem institutterne i deltagerlandene.

Den fælles afviklingsformue kan, hvis betingelserne for at anvende formuen er opfyldt, bruges til at dække tab (*tabsabsorbering*). Når den fælles afviklingsformue anvendes til at dække tab, bliver disse midler ikke betalt tilbage af det nødlidende institut, der får dækket sine tab. Anvendelse af afviklingsformuen til at dække tab kan derfor over tid indebære en omfordeling fra de øvrige institutter i alle de deltagende lande til det eller de institutter, der har fået dækket tab. Det vil generelt afhænge af, om og i hvilket omfang der indtræffer finansielle kriser i de deltagende lande, og i hvilket omfang Afviklingsmyndigheden i så fald træffer beslutning om at anvende afviklingsformuen.

Når den fælles afviklingsformue benyttes til at rekapitalisere et nødlidende institut (*rekapitalisering*), dvs. indskyde ny kapital i instituttet efter de forudgående krav herom, kan det betragtes som en investering, da det indebærer et ejerskab for Afviklingsmyndigheden i det nødlidende institut og kan give et afkast til den fælles afviklingsformue. Om denne type støtte indebærer omfordeling mellem de deltagende landes institutter eller ej afhænger derfor af, om afkastet har samme eller større værdi som den fælles afviklingsformues indskud.⁵⁸

57) Ex post bidrag kan udgøre tre gange det årlige ex ante bidrag. Ex post bidrag kan opkræves i tre år, dvs. ex post bidrag kan i alt udgøre ni gange årlige ex ante bidrag. Ex post bidrag betales i overgangsperioden alene af institutter i det land, hvor et nødlidende institut er hjemmehørende, dvs. i overgangsperioden er der ingen risikodeling mellem de deltagende lande fsva. ex post bidrag. Fra 2024 betales ex post bidrag af institutter i alle deltagerlande.

58) Bankpakke II besluttet i Danmark i 2009 indebar statslige kapitalindskud og garantier til solvente danske penge- og realkreditinstitutter. Danmark opnåede et overskud på Bankpakke II.

Brug af afviklingsformuen til tabsabsorbering og rekapitalisering kan alene ske, når et nødlidende instituts aktionærer og kreditorer har båret tab svarende til mindst 8 pct. af instituttets passiver (bail-in), og når betingelserne for at undtage forpligtelser fra yderligere bail-in er opfyldt. For et institut med en antaget balance på 2.000 mia. kr. (svarende til fx et stort dansk institut), vil det betyde, at mindst 160 mia. kr. af aktionærer og kreditorers tilgodehavender skal nedskrives, førend afviklingsformuen kan bidrage til at dække tab og rekapitalisering. Anvendelse af bail-in udgør således (sammen med den skærpede regulering i øvrigt, fx øgede kapital- og likviditetskrav) et betydeligt værn imod anvendelse af afviklingsformuen og bagstopperen samt mod en evt. omfordeling mellem deltagerlandes institutter.

Den fælles afviklingsformue kan i første omgang maksimalt bidrage med et beløb svarende til 5 pct. af det nødlidende instituts passiver. Skal afviklingsformuen bidrage med yderligere midler, kræver det, at alle simple ikke-foranstillede kreditorer forinden er blevet nedskrevet.⁵⁹

Med det eksisterende regelsæt er sandsynligheden for at skulle gøre brug af afviklingsformuen relativt lille. Der er tale om en forsikringsordning med en høj selvrisiko (de 8 pct.) og en relativt lav dækningsgrad (5 pct.).

Den fælles afviklingsformue kan også bruges til at bidrage med *likviditet*, hvor der som udgangspunkt ikke er krav om forudgående bail-in. Likviditet fra den fælles afviklingsformue er et lån, som institutterne skal tilbagebetale til den fælles afviklingsformue. Så længe lånet fuldt ud betales tilbage, indebærer likviditet ingen omfordeling mellem de deltagende landes institutter. I det omfang, der ikke betales tilbage, kan der ske omfordeling mellem institutterne.⁶⁰

Derudover kan den fælles afviklingsformue benyttes til at stille *garantier* til brug for det nødlidende institut. Garantier fra den fælles afviklingsformue vil i udgangspunktet ikke medføre omfordeling mellem de deltagende landes institutter, med mindre garantien aktiveres (altså at garantien benyttes af det nødlidende institut til at efterleve de forpligtigelser som garanteres), og værdien af de aktiver, som instituttet er i stand til at betale tilbage, ikke svarer til garantien.

Endelig kan afviklingsformuen anvendes til at kapitalisere et broinstitut eller porteføljeadministrationselskab.

59) Simple ikke-foranstillede kreditorer er usikrede passiver, der ikke er dækkede indlån og ikke er indlån fra små og mellemstore virksomheder eller fra fysiske personer.

60) EU-landene drøfter aktuelt, om banksamarbejdets rammer for at yde likviditetsstøtte som led i krisehåndtering af nødlidende institutter skal styrkes, da likviditetsstøtte kan omfatte meget store beløb, hvilket betyder, at den fælles afviklingsformue ikke i alle situationer vil være tilstrækkelig. Et nyt/revideret likviditetsinstrument i banksamarbejdet skal i givet fald adressere et behov hos et nødlidende kreditinstitut for likviditet, indtil det nødlidende institut igen er solvent og i stand til at opnå likviditet i markedet og/eller fra centralbank mod sædvanlig sikkerhedsstillelse.

Værdien af den fælles afviklingsformue for danske institutter og institutter i de øvrige deltagende lande afhænger af en række forhold:

- **1) Karakteristika ved den danske banksektor**, som kan sige noget om den umiddelbare nytte af at have adgang til en større afviklingsformue, hvis man ser specifikt på den danske banksektor.⁶¹
- **2) Robustheden i den danske banksektor sammenlignet med banksektoren i de deltagende lande**, som siger noget om sandsynligheden for, at danske institutter bliver nødlidende og får brug for formuen sammenlignet med sandsynligheden for, at øvrige institutter gør det.
- **3) Størrelsen af og omfanget af bidrag fra den fælles afviklingsformue ift. den danske afviklingsformue**, som siger noget om, hvorvidt der er en merværdi for danske institutter i at afviklingsmyndigheden har adgang til en større, fælles afviklingsformue sammenlignet med en mindre dansk afviklingsformue.
- **4) Bidrag til den fælles afviklingsformue**, som siger noget om, hvor meget de danske institutter bidrager til afviklingsformuen og dermed hvor stor en evt. omfordeling mellem de deltagende landes institutter er.

Disse forhold gennemgås i det følgende.

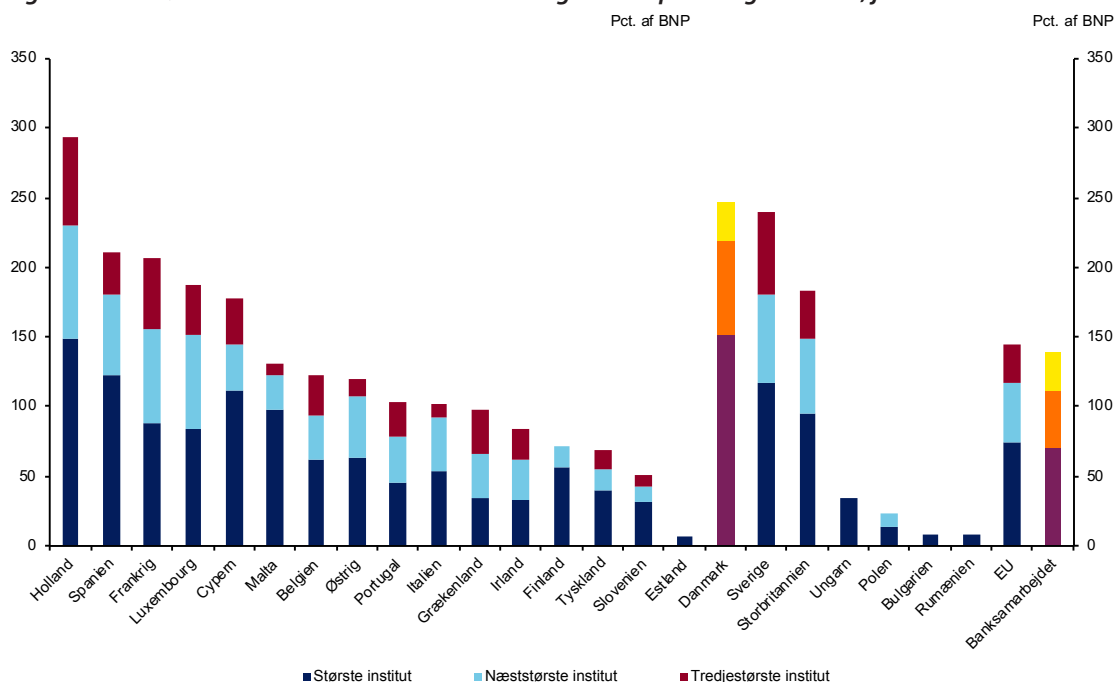
1) Karakteristika ved den danske banksektor

Karakteren af det enkelte lands banksektor kan have betydning for værdien af at være en del af en forsikringsordning på tværs af grænser.

Danmark er kendetegnet ved at have en relativt stor banksektor i forhold til økonomiens størrelse sammenlignet med landene i banksamarbejdet. Balancen i Danmarks tre største kreditinstitutter, Danske Bank, Nykredit og Jyske Bank, udgør således knap 250 pct. af Danmarks BNP, jf. figur 7.1. Blandt landene i banksamarbejdet er den gennemsnitlige størrelse af de tre største kreditinstitutter ca. 140 pct. af BNP.

61) Med banksektor refereres der til den nationale sektor af kreditinstitutter.

Figur 7.1: Tre største kreditinstitutters ikke-risikovægtede eksponeringer ift. BNP, juni 2018



Kilde: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (Transparency Exercise 2018), EBA, Eurostat og egne beregninger.
 Note: I EBA's analyse indgår de ca. 130 største kreditinstitutter i EU-landene. For Danmark indgår Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank i analysen. Enkelte lande har ikke mindst tre institutter med i EBA's øvelse. Det er Finland og Polen (to institutter hver), Estland, Bulgarien og Rumænien (et institut hver). Tal er på koncernniveau, dvs. penge- og realkreditinstitutter indgår samlet, hvor de er en del af en koncern.

Ses der på institutternes udlån m.v. vægtet efter risiko (risikoeksponeringer) ift. BNP, er forskellen på størrelsen af de største danske kreditinstitutter og gennemsnittet i banksamarbejdet mindre, jf. bilag 8, figur D. Forskellen i forhold til den ikke-risikovægtede opgørelse af størrelsen hænger bl.a. sammen med den danske realkreditmodel.

Danmarks banksektor med enkelte meget store institutter trækker alt andet lige i retning af større nytte for Danmark af adgang til en større fælles afviklingsformue og som en sidste udvej en fælles offentlig bagstopper for afviklingsformuen. Det skyldes, at den fælles afviklingsformue i højere grad vil kunne dække tab og skabe sikkerhed for videreførelse af kritiske funktioner i en ekstraordinær situation, hvor der opstår store tab blandt de største danske kreditinstitutter, jf. også nedenfor.

2) Banksektorens tilstand i Danmark og i de deltagende lande

Robustheden i banksektorerne i Danmark og i de deltagende lande i banksamarbejdet har bl.a. betydning for risikoen for, at kreditinstitutter bliver nødlidende og får tab, som er så store, at de får behov for bidrag fra fælles sektorfinansierede midler. Institutternes robusthed er dermed relevant for risikoen for evt. omfordeling mellem de deltagende landes institutter.

I det styrkede banksamarbejde har kreditinstitutterne gennemsnitligt styrket deres kapitalgrundlag siden 2015-rapporten.⁶² Det styrker institutternes modstandsdygtighed mod alvorlige økonomiske tilbageslag og mindsker dermed risikoen for, at der bliver behov for bidrag fra den

62) Jf. Kommissionen, ECB og Afviklingsmyndighedens risikoreduktionsrapport, maj 2019.

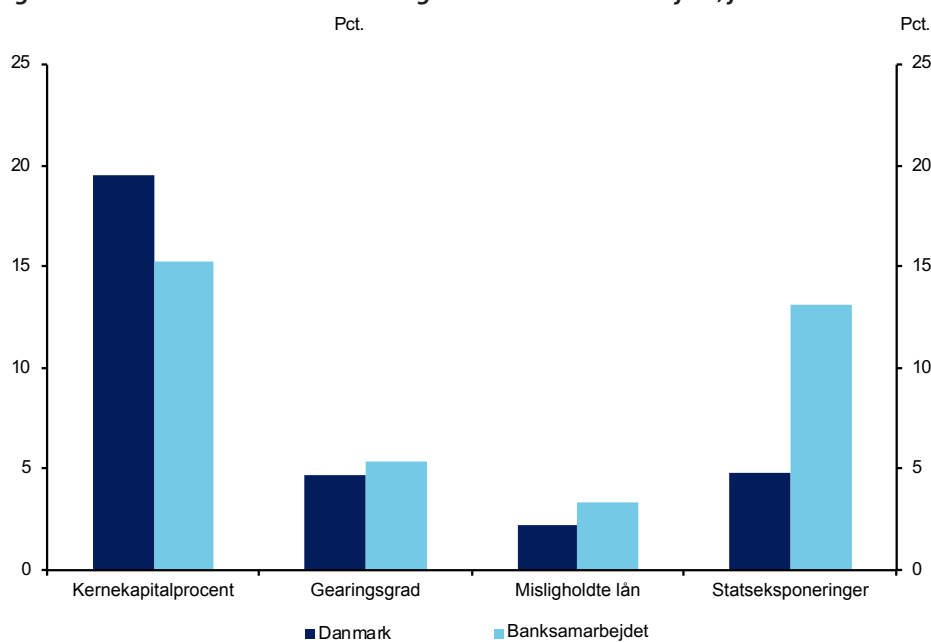
fælles afviklingsformue. Den seneste stresstest fra EBA fra 2018 viste også, at institutterne er bedre rustet mod at håndtere en periode med nedgang i økonomien, jf. bilag 9.

EU-landene har generelt styrket reguleringen af kreditinstitutter siden krisen, herunder skærpede kapital- og likviditetskrav. Det indebærer højere krav til dels størrelsen af kreditinstitutters kapitalgrundlag og dels skærpede krav til sammensætningen af kapitalgrundlag, så institutterne skal have mere af en kapital, som bedst er i stand til absorbere tab.

Derudover arbejdes i EU som led i styrkelsen af banksamarbejdet med en række nye risikoreduktionstiltag, som skal yderligere styrke institutternes robusthed og mindske og udligne sandsynligheden for brug af afviklingsformuen.

De danske kreditinstitutter har også øget deres kapitalgrundlag og har derfor fortsat generelt højere niveauer for kapital end institutterne i banksamarbejdets deltagerlande, jf. figur 7.2.

Figur 7.2 Danske banksektor sammenlignet med banksamarbejdet, juni 2018



Kilde: EBA og egne beregninger.

Note: Kernekapitalprocent er kernekapital i pct. af risikovægtede eksponeringer. Gearingsgrad er kernekapital i pct. af ikke-risikovægtede eksponeringer. Misligholdte lån er andelen af misligholdte lån i pct. af de samlede udlån. Statseksponeringer er alle statseksponeringer (mod hjemland, eurolande, ikke-eurolande og tredjelande) i pct. af ikke-risikovægtede eksponeringer.

Høje niveauer af misligholdte lån kan påføre kreditinstitutter tab, presse institutternes kapitalgrundlag og lægge en dæmper på nye udlån til virksomheder og husholdninger. I danske institutter er omfanget af misligholdte lån lavere end gennemsnittet blandt landene i banksamarbejdet, jf. figur 7.2. Den højere andel i banksamarbejdet skyldes bl.a., at misligholdte lån fortsat er en udfordring i enkelte lande i banksamarbejdet, der trækker gennemsnittet op.

I de senere år har der været et markant fald i niveauet af misligholdte lån, herunder i de lande i banksamarbejdet, der var mest tyngt af misligholdte lån i årene efter finanskrisen.⁶³ Faldende

63) Jf. Kommissionen, ECB og Afviklingsmyndighedens risikoreduktionsrapport, maj 2019.

niveauer af misligholdte lån kan være med til at mindske sandsynligheden for, at kreditinstitutter bliver nødlidende. Det skal bemærkes, at omfanget af misligholdte lån over en bred kam typisk falder i perioder med økonomisk opgang og stiger i perioder med nedgang i økonomien.

EU-landene har besluttet en række tiltag, som skal adressere eksisterende misligholdte lån i kreditinstitutter og forhindre opbygningen af nye. Der arbejdes på EU-niveau med en handlingsplan til at adressere misligholdte lån. Det omfatter bl.a. minimumskrav til kapital til misligholdte lån.

I banksamarbejdet har kreditinstitutter gennemsnitligt en højere eksponering mod statsobligationer end i Danmark, jf. figur 7.2. Statsobligationer er normalt en investering med lille risiko for tab. Høje statseksponeringer forstærker dog alt andet lige sammenhængen mellem kreditinstitutter og stater og øger sandsynligheden for, at der vil kunne opstå en negativ afsmitning fra svage offentlige finanser til kreditinstitutterne. Det bemærkes, at der er sket fremskridt de senere år med at reducere sammenhængen mellem kreditinstitutter og stater. Det skyldes bl.a. etableringen af banksamarbejdet og den generelt betydeligt styrkede regulering af kreditinstitutter siden krisen, herunder skærpede kapital- og likviditetskrav.

Der foregår i EU drøftelser om at ændre den nuværende særbehandling af kreditinstitutters statseksponeringer, hvor der som hovedregel ikke stilles krav til institutterne om kapital til at modstå tab på deres statseksponeringer, ligesom der ikke er grænser for, hvor store statseksponeringerne må være. Der er endnu ikke enighed om sådanne ændringer. En reform af særbehandlingen vil kunne styrke kreditinstitutters robusthed og reducere sammenhæng mellem kreditinstitutter og stater.

Danske institutters gearingsgrad (gearingsgrad er forholdet mellem et instituts kernekapital og ikke-risikovægtede eksponeringer) er lidt lavere end banksamarbejdets deltagerlandes institutter, jf. figur 7.2.⁶⁴

Samlet set er de deltagende landes kreditinstitutters robusthed generelt forbedret, sammenlignet med da 2015-rapporten blev udarbejdet. Det gælder både i nordeuropæiske og i sydeuropæiske lande, herunder lande som har været mest udfordret af krisen. Modstandsdygtigheden er derfor styrket, hvilket bl.a. betyder, at risikoen for, at institutterne kommer i problemer og i sidste ende får behov for bidrag fra fælles sektorfinansierede midler er blevet mindre. Der er dog også områder, hvor der stadig er udfordringer, fx andelen af misligholdte lån og store statsgældseksponeringer mod institutternes hjemland i visse lande.

Danske kreditinstitutter fremstår generelt robuste med relativt lave misligholdte lån og en højere kapitalisering end gennemsnittet af kreditinstitutter i banksamarbejdet. Sammenlignet med gennemsnittet af institutterne i banksamarbejdet fremstår de danske kreditinstitutter fortsat mere robuste, men skellet er mindsket i de senere år, særligt som følge af kreditinstitutters nedbringelse af misligholdte lån og styrket kapitalisering i landene i banksamarbejdet.

64) Et kommende gearingskrav for alle kreditinstitutter vil være på 3 pct. (dvs. en nedre grænse for hvor lav institutternes gearingsgrad kan være), samt et tillæg til gearingskravet for de store institutter i EU-landene, som er udpeget som globalt systemisk vigtige.

Den styrkede robusthed hænger sammen med forbedrede konjunkturer, en række EU-tiltag samt et fokus hos tilsynsmyndigheder og institutter på at adressere udfordringerne. Siden krisen har EU-landene, herunder landene i banksamarbejdet, generelt haft fremgang i økonomisk aktivitet og beskæftigelse. Det har medvirket til, at makroøkonomiske ubalancer, herunder betalingsbalanceunderskud, er reduceret i et vist omfang samt at der er sket fremskridt med at rette op på offentlige underskud. I flere eurolande er der dog fx fortsat betydelige økonomiske udfordringer med bl.a. høj offentlig gæld, jf. tabellen i bilag 8. Det kan påvirke de generelle økonomiske forhold i landene og derigennem kreditinstitutterne.

Robusthed er et øjebliksbillede, som kan ændre sig over tid i positiv eller negativ retning. Risikofaktorer for den europæiske banksektor er aktuelt de lave renter, som udfordrer kreditinstitutternes indtjeningsmuligheder samt stigende geopolitiske risici som Brexit og handelspolitiske spændinger, som kan begrænse væksten i de europæiske økonomier. En risikofaktor er derudover risikoen for misbrug af kreditinstitutter til hvidvask, som potentielt kan svække institutters robusthed. Disse nye risikofaktorer er kendetegnet ved at være relevante for kreditinstitutter både i banksamarbejdet og i Danmark.

Samlet kan den større robusthed af den danske finansielle sektor betyde, at institutter i de aktuelt deltagende lande på kort og mellemlangt sigt potentielt kan få et større behov for bidrag fra de fælles sektorfinansierede midler end danske institutter, og at de danske institutter i så fald vil skulle bidrage hertil. Omvendt har Danmark en stor finansiell sektor med store institutter i forhold til den danske økonomi.

En eventuel omfordeling mellem de finansielle sektorer i samarbejdets lande via afviklingsformuen vil afhænge af, hvordan og i hvilket omfang fremtidige kriser konkret udfolder sig.

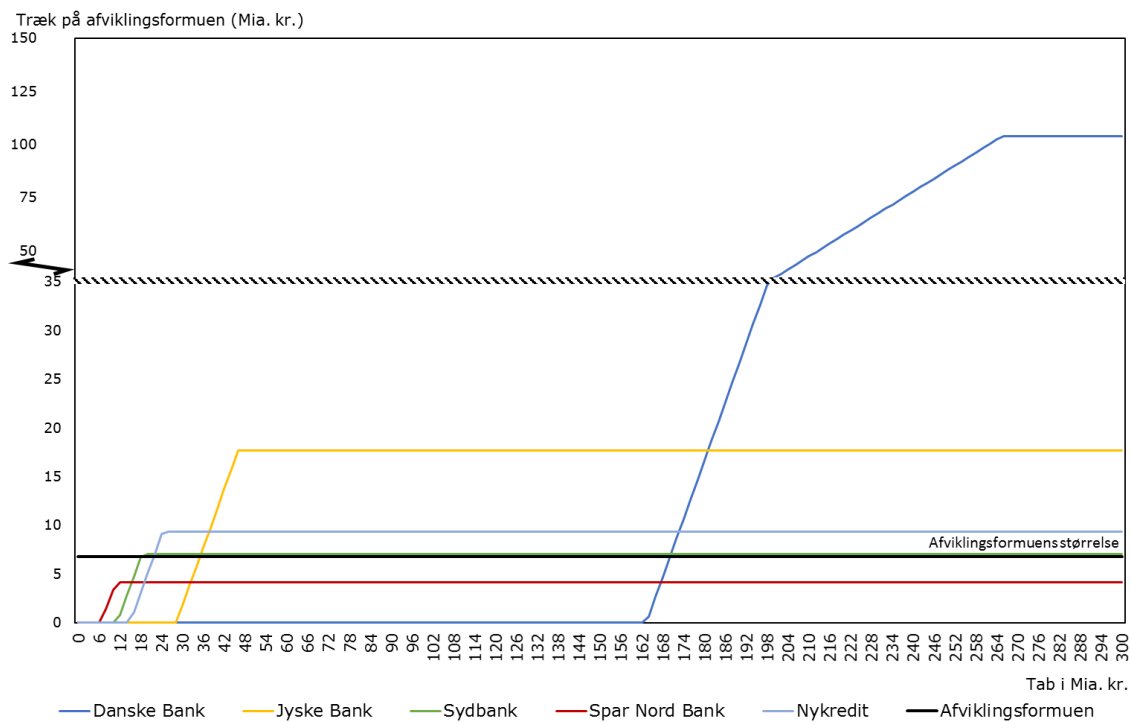
3) Sandsynligheden for anvendelse af bidrag fra afviklingsformuerne

I dag har Danmark en national afviklingsformue, mens Danmark ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil skulle deltage i en fælles afviklingsformue. Begge formuer er finansieret af de omfattede institutter. Hvor attraktivt det vil være for Danmark at deltage i en fælles forsikringsordning handler i høj grad om kapaciteten i den danske formue sammenlignet med den fælles afviklingsformue, og hvor sandsynligt det vil være, at der bliver gjort brug af formuerne.

For at kunne vurdere kapaciteten i formuerne, er der foretaget simulerede beregninger af potentielle bidrag fra den danske og den fælles afviklingsformue ved forskellige tab. Disse beregninger er illustrative eksempler for at fremvise, hvornår afviklingsformuerne kan bruges.

Figur 7.3 viser sammenhængen mellem det maksimale bidrag fra den danske afviklingsformue (5 pct. af instituttets passiver), ift. de tab, institutterne måtte få. I figuren er tabene opgjort efter tab i mia. kr. Den vandrette akse viser institutternes tab, mens den lodrette akse viser, hvor meget afviklingsformuen kan bidrage med.

Figur 7.3. Sammenhæng mellem tab og aktivering af Afviklingsformuen for de danske SIFI-institutter, mia. kr.



Anm.: I beregningerne fokuseres der alene på danske SIFI-institutter. Beregningerne tager udgangspunkt i institutternes regnskab ultimo 2018. Koncernerne er, hvor det er relevant, blevet renset for realkreditinstitutterne ift. deres samlede risikovægtede eksponeringer, balance og NEP-krav. NEP-kravet er blevet estimeret ift. fuldt indfasede NEP-krav. Der er et brud på den vertikale akse mellem 35-50 mia. kr. Alle bidrag fra på afviklingsformuen er beregnet til maksimalt 5 pct. af passiverne. 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således muligvis mindre, hvis instituttet har været i tilbagegang i perioden op til afvikling. Alle tal er baseret på koncerntal, hvor Danske Bank og Jyske Bank er blevet korregeret for realkreditinstituttet i koncernen. For Nykredit koncernen er der udelukkende blevet fokuseret på Nykredit Bank. Kilde: Data er fra Finanstilsynet samt institutternes årsrapporter fra ultimo 2018.

Det fremgår af figuren, at institutterne først vil kunne opnå bidrag fra afviklingsformuen ved relativt store tab. Fx vil Danske Bank først skulle opleve et tab på minimum ca. 160 mia. kr., før det er muligt at opnå bidrag fra afviklingsformuen. Det skal ses i forhold til, at Danske Bank (når man ser bort fra realkredit) har en balance på ca. 2.000 mia. kr. For Spar Nord vil det være muligt at opnå bidrag fra afviklingsformuen ved tab på minimum knap 7 mia. kr., hvilket skal ses ift. at Spar Nord Bank har en balance på omkring 80 mia. kr.

Hvis tabene i stedet betragtes ud fra institutternes samlede risikovægtede eksponeringer, dvs. hvor der tages højde for risikoen af aktiverne, fremgår det af tabel 7.1, at institutternes tab skal være mellem 12 og 25 pct., før den danske afviklingsformues midler kan komme i anvendelse. Bidrag fra afviklingsformuen er afgrænset til 5 pct. af instituttets passiver. Det betyder, at institutternes bidrag fra afviklingsformuen maksimalt vil kunne være mellem 7,7 pct. (for Spar Nord Bank) og 16 pct. (for Jyske Bank) af institutternes risikovægtede eksponeringer.

Tabel 7.1. Sammenhæng mellem hvornår den danske afviklingsformue (Afviklingsformuen) kan bruges samt det maksimale bidrag

Pct. af risikovægtede eksponeringer (mia. kr.)	Danske Bank	Jyske Bank	Sydbank	Spar Nord Bank	Nykredit
Tab før Afviklingsformuen tidligst kan anvendes,	25,4 % (163 mia. kr.)	25,6 % (28 mia. kr.)	20,3 % (11 mia. kr.)	12,3 % (7 mia. kr.)	13,8 % (15 mia. kr.)
Maksimalt træk på Afviklingsformuen (5 pct. af passiverne)	15,9 % (102 mia. kr.)	16,0 % (18 mia. kr.)	12,7 % (7 mia. kr.)	7,7 % (4 mia. kr.)	8,6 % (9 mia. kr.)
Størrelse på formue	6,1 mia.				

Anm.: 8 og 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således muligvis mindre, hvis instituttet har været i tilbagegang i perioden op til afvikling. Alle tal er baseret på koncerntal, hvor Danske Bank og Jyske Bank er blevet korrigeret for realkreditinstituttet i koncernen. For Nykredit koncernen er der udelukkende blevet fokuseret på Nykredit Bank.

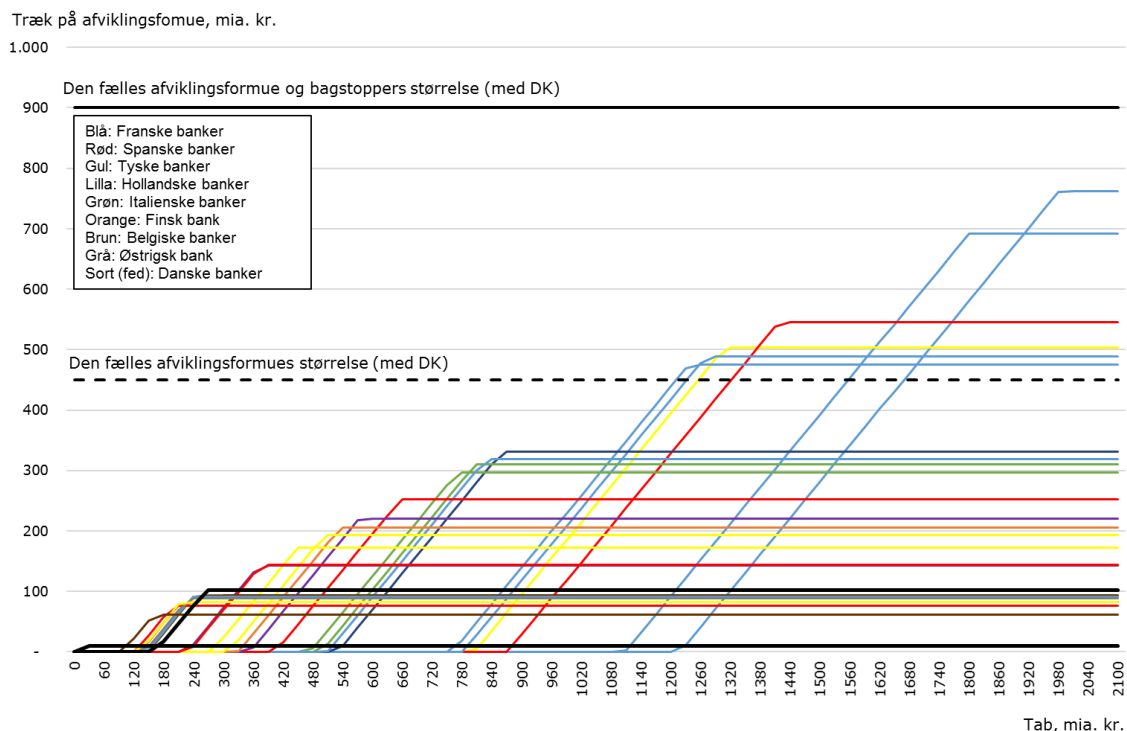
Kilde: Finanstilsynet samt institutternes årsrapporter fra ultimo 2018.

Kravet om 8 pct. bail-in udgør en betydelig barriere for adgangen til afviklingsformuen, både inden for og uden for banksamarbejdet. Der kan dog være tilfælde, hvor Afviklingsformues størrelse på 6,8 mia. kr. (i 2018) ikke er tilstrækkelig til at dække de tab, som institutterne måtte opleve. Danske Bank, Jyske Bank, Nykredit og Sydbank vil i ekstreme tilfælde kunne anvende alle midler i formuen alene, jf. figur 7.3.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil den danske afviklingsformue blive fusioneret ind i den fælles afviklingsformue. For at illustrere rækkevidden af den fælles afviklingsformue, er der blevet simuleret tabsscenerier for de 25 største institutter i banksamarbejdet og de to største institutter i Danmark; Danske Bank og Nykredit (markeret med sort i figur 4). Det forventes i beregningerne, at alle institutter vil skulle krisehåndteres af Afviklingsmyndigheden og vil have adgang til bidrag fra den fælles afviklingsformue.

Figur 7.4 viser på samme måde som figur 7.3 sammenhængen mellem det maksimale bidrag fra den fælles afviklingsformue ift. de tab, institutterne måtte opleve.

Figur 7.4: Sammenhæng mellem tab og aktivering på afviklingsformuen for de største institutter i det styrkede banksamarbejde og Danmark, mia. euro.



Anm.: Alle bidrag fra formuen er beregnet til maksimalt 5 pct. af passiverne. 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således muligvis mindre, hvis instituttet har været i tilbagegang i perioden op til afvikling. Alle tal for institutter i banksamarbejdet er baseret på koncerntal, mens Danske Bank og Nykredit Bank data er for bankdelen af koncernen. Kilde: Data er fra Finanstilsynet og fra institutternes årsrapporter fra ultimo 2018.

Det ses af figuren, at det generelt kræver betydelige tab i institutterne, før den fælles afviklingsformue kan komme i brug. Således er det først ved tab på omkring 10 mia. euro, at der er nogle af de viste institutter, som kan få adgang til bidrag fra afviklingsformuen. Betragtes tab ift. institutternes risikovægtede eksponeringer, kræver det et tab på ca. 16-30 pct. af de risikovægtede eksponeringer, før formuen tidligst kan tages i brug, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2 Hvornår den fælles afviklingsformue tidligst kan bruges og det maksimale træk

Hvornår formuen kan komme i anvendelse	Pct. af risikovægtede eksponeringer		Mia. euro	
	Lavest	Højest	Lavest	Højest
Tab før formuen tidligst kan anvendes, 8 pct. af passiver	16 %	31 %	13,1	163,3
Maksimale træk på formuen, 5 pct. af passiverne	10 %	20 %	8,2	102,0

Anm.: 8 og 5 pct. grænsen måles i pct. af passiverne på afviklingstidspunktet. Passiverne er således muligvis mindre, hvis instituttet har været i tilbagegang i perioden op til afvikling. Alle tal for institutter i banksamarbejdet er baseret på koncerntal, mens Danske Bank og Nykredit Bank data er for bankdelen af koncernen. Kilde: Data er danske og banksamarbejdets deltagendes institutters årsrapporter fra ultimo 2018.

Størrelsen af de krævede tab, før der kan blive anvendt midler fra den fælles formue, kan fx holdes op imod kreditinstitutternes simulerede tab i EBA's stresstest fra 2018 (se bilag 9).⁶⁵ Her udsættes institutterne for et opstillet stressscenario som bl.a. indebærer, at bruttonationalproduktet (BNP) i gennemsnit reduceres med 2-3 pct. om året i 3 år i hele EU. For enkelte af landene er den økonomiske tilbagegang endnu større i testen. For flertallet af landene i stresstesten er testscenariets BNP-tab større, end den som landene oplevede under finanskrisen.⁶⁶

Stresstesten giver samlede tab på mellem 0 og 8 procent af de risikovægtede eksponeringer i de 48 kreditinstitutter, der deltager i testen. Ingen institutter påføres således tab på mere end 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer, hvilket bekræfter, at der skal ekstreme tabsscenarier til, før afviklingsformuen kan komme i brug. Det bemærkes, at kravet om 8 pct. til tabsabsorbering opgøres på afviklingstidspunktet, hvorfor tab båret af instituttet op til, at det bliver nødlidende, ikke indgår.

Der kan være enkelte institutter med særlige karakteristika, hvor den fælles afviklingsformue kan komme i brug, uden at der er tale om ekstremt høje tab, om end det stadig vil forudsætte, at der gennemføres bail-in svarende til 8 pct. af instituttets passiver. Disse karakteristika vil normalt indebære, at institutterne har relativt høje gennemsnitlige risikovægte og en relativt stor egenkapital i udgangspunktet, jf. bilag 10.

Figur 7.4 illustrerer samtidig, at den fælles afviklingsformues størrelse på 450 mia. kr. betyder, at det for de fleste institutter vil være muligt for afviklingsmyndigheden at tilføre 5 pct. af passiverne, uden at den fælles afviklingsformue tømmes. Den fælles afviklingsformue vil generelt kunne absorbere tab i flere af de større institutter i de deltagende lande samtidig, herunder Danske Bank. Der er dog enkelte institutter i de deltagende lande, som i ekstreme tilfælde vil kunne anvende hele formuen, hvilket ses ved, at de farvede grafer ligger højere end den stiplede linje.

Store tab i ét institut vil dog kunne have en smitteeffekt og kan derfor blive ledsaget af store tab i andre institutter. Der vil derfor være en risiko for, at den fælles afviklingsformue anvendes på flere institutter over en kortere periode. I et sådant systemisk scenario vil den fælles afviklingsformue med en vis sandsynlighed blive tømt. Det samme gælder også for den danske afviklingsformue.

I ekstreme tilfælde vil den danske afviklingsformue ikke være tilstrækkelig til at dække tab og sikre rekapitalisering, som de største danske institutter kan have behov for. I modsætning hertil vil ingen danske institutter alene kunne tømme den fælles afviklingsformue, medmindre den allerede er blevet anvendt af andre institutter. Deltagelse i banksamarbejdet kan således reducere risikoen for, at Danmark på egen hånd vil skulle bruge offentlige midler til at stabilisere det danske finansielle system under en krise. Både for Danmark og for andre deltagende lande vil den fælles afviklingsformue og bagstopperen alene finde anvendelse i ekstreme krisesituationer, hvilket skyldes de regler, der er vedtaget for afvikling af kreditinstitutter i EU.

65) European Banking Authority: 2018 EU-wide Stress Test, Results 2 November 2018, samt European Systemic Risk Board, Adverse macro-financial scenario for the 2018 EU-wide banking sector stress test, 16 January 2018. Se også bilag 9.

66) OECD har estimeret faldet i BNP som følge af finanskrisen til i gennemsnit (median) i alt 5,5 pct. i perioden 2007-11 for de OECD-lande som oplevede en bankkrise. For Danmark skønnes det samlede BNP-tab til 6 pct. For andre lande som blev hårdt ramt af krisen estimeres BNP-tabet til fx 6 pct. for Spanien, 10 pct., for Irland, 11 pct. for Portugal og 24 pct. for Grækenland. På nær Grækenland er EBA-stresstestens fald i BNP for disse lande større end eller på omtrentligt niveau med det som landene oplevede under finanskrisen, i henhold til OECD-analysen. Kilde: The Effect of Global Financial Crisis on OECD Potential Output, OECD Journal: Economic Studies, Volume 2014.

Det bemærkes, at ovenstående beregninger ikke er direkte sammenlignelige med de beregninger, som indgik i rapporten om banksamarbejdet fra 2015, da der er metodiske forskelle.⁶⁷ Afslutningsvist bemærkes, at den fælles afviklingsformue endnu ikke har været anvendt i de hidtidige sager med nødlidende institutter i banksamarbejdet, jf. kapitel 4.

Det er generelt vurderingen, at den fælles afviklingsformue og den fælles offentlige bagstopper har en kapacitet, som er tilstrækkelig til at adressere tab og rekapitalisering i nødlidende kreditinstitutter i de deltagende lande.

EU-landene ydede i stort omfang hver især statslig støtte til deres respektive kreditinstitutter under den seneste krise. Statsstøtten har antaget flere former, herunder statslige kapitalindskud og likviditet (fx lån og garantier for institutters forpligtigelser).⁶⁸ Statsstøtten godkendt af Kommissionen og anvendt af EU-landene under den seneste krise kan ikke ligge til grund for en vurdering af, om den fælles afviklingsformue og den fælles offentlige bagstopper for afviklingsformuen har en tilstrækkelig kapacitet til at håndtere nødlidende institutter i de deltagende lande og finansielle kriser. Det skyldes bl.a. kravet om bail-in inden anvendelse af den fælles afviklingsformue.

4) Bidrag til fælles afviklingsformue

En evt. omfordeling mellem institutterne afhænger også af, i hvilket omfang institutterne bidrager til den fælles afviklingsformue. De deltagende kreditinstitutter betaler bidrag til den fælles afviklingsformue på grundlag af deres størrelse og den skønnede relative risiko for, at der gøres brug af afviklingsformuen. Jo større institut og jo højere risiko for anvendelse af bidrag fra afviklingsformuen, desto højere vil bidraget være. Mindre institutter betaler et fast bidrag til afviklingsformuen uafhængigt af risiko.

Inddragelsen af den relative risiko i beregningen af bidrag fra institutterne vil alt andet lige medvirke til at mindske en evt. omfordeling på tværs af deltagerlandenes institutter. Det er dog muligt at institutternes risiko kan ændre sig, efter de har betalt bidragene, eller at beregningen af bidrag ikke korrekt opfanger den reelle risiko.

De deltagende landes institutter ophører i udgangspunktet med at betale bidrag til afviklingsformuen, når afviklingsformuen har nået sit målniveau (1 pct. af dækkede indskud). Det betyder, at der er en umiddelbar begrænsning på, hvor meget hvert enkelt institut skal bidrage med – og dermed omfanget af evt. omfordeling mellem institutterne. Afviklingsmyndigheden vil dog kunne opkræve yderligere bidrag til opfyldning af formuen, hvis afviklingsformuen kommer under sit målniveau.

Danske realkreditinstitutter betaler som de andre store institutter et bidrag, men samtidig får realkreditinstitutter en rabat på 50 pct. af bidraget. Rabatten skyldes, at de danske realkreditinstitutter er undtaget fra NEP-krav og bail-in, jf. afsnit 2.3.

67) I rapporten fra 2015 anvendtes en mere teoretisk fremgang, der nødvendiggjorde flere antagelser om institutternes forhold omkring afvikling.

68) "State Aid Scoreboard 2018", https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

Realkreditinstitutter vil kunne opnå adgang til afviklingsformuen til likviditet og kapitalisering af et broinstitut, men ikke til at dække tab og rekapitalisering. I det lys kan der i et vist omfang ske en omfordeling fra realkreditinstitutterne til andre institutter, der er omfattet af den fælles afviklingsformue, som det er tilfældet i Danmark i dag for så vidt angår andre institutter, der er omfattet af den danske Afviklingsformue. En evt. omfordeling skal holdes op imod fordelene ved, at realkreditinstitutterne kan opnå adgang til afviklingsformuen til likviditet og kapitalisering af et broinstitut, og at de vil opnå en rabat på deres bidrag til afviklingsformuen.

Mindre pengeinstitutter vil skulle betale et fast bidrag til den fælles afviklingsformue. Det forventes, at Afviklingsmyndigheden ikke vil anse mindre pengeinstitutter for at være i offentlighedens interesse at afvikle, hvorfor de som udgangspunkt ikke forventes at have adgang til den fælles afviklingsformue, jf. kapitel 4. Når mindre institutter bidrager til den fælles afviklingsformue, skal det ses i lyset af, at den højere grad af finansiell stabilitet, som den fælles afviklingsformue bidrager til, i høj grad også er en fordel for mindre institutter.

7.3. Statsfinansielle konsekvenser

Det styrkede banksamarbejde er konstrueret således, at det er kreditinstitutterne selv, via deres aktionærer og kreditorer, der først dækker tab, hvis instituttet bliver nødlidende og skal krisehåndteres (bail-in). Hvis det vurderes, at forpligtelser skal undtages fra bail-in i en konkret krisesituation, er der mulighed for, at institutterne i fællesskab vil kunne komme til at dække for tab og bidrage til rekapitalisering i andre institutter (via den fælles afviklingsformue og den fælles offentlige bagstopper), jf. ovenfor.

I EU-reglerne er tilgangen til krisehåndtering af nødlidende institutter – både inden for og uden for banksamarbejdet – generelt, at der først som en sidste udvej er mulighed for, at et EU-land kan anvende statslige midler til at håndtere nødlidende kreditinstitutter, ligesom statslige midler, når de anvendes, skal betales tilbage af institutterne.

Inden for banksamarbejdet er der mulighed for som en sidste udvej, efter at kreditinstituttets aktionærer m.v. har båret tab og afviklingsformuen har bidraget, at en fælles offentlig bagstopper kan yde lån til afviklingsformuen. Lån fra bagstopperen vil være fra alle deltagerlande, herunder Danmark ved dansk deltagelse. Deltagelse i banksamarbejdet har – sammenlignet med situationen hvor Danmark ikke deltager – ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark i form af statsfinansielle omkostninger ved bankkriser. Det skyldes, at lån fra bagstopperen altid skal tilbagebetales. Bagstopperen skal således være finanspolitisk neutral for deltagerlandene.

Uden for banksamarbejdet kan Danmark anvende statslige genudlån, der er statslige lån til den danske afviklingsformue, når formuen er tømt.

Når den finansielle stabilitet er truet, er der som en sidste udvej mulighed for at aktivere såkaldte nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter. Disse instrumenter er tilgængelige for alle EU-lande, både inden for og uden for banksamarbejdet. De finansieres alene af det EU-land, som gør brug af dem. Sandsynligheden for, at der vil være behov for at anvende dem, kan dog være forskellig alt efter, om et EU-land står inden for eller uden for banksamarbejdet.

Disse instrumenter er uddybet nedenfor.

Fælles offentlig bagstopper for den fælles afviklingsformue

Hvis der efter bail-in og bidrag fra de sektorfinansierede midler i den fælles afviklingsformue fortsat er behov for midler til krisehåndtering, vil det være muligt for afviklingsformuen at opnå lån fra en fælles bagstopper til afviklingsformuen. Bagstopperen omfatter alle deltagerlande.

Bagstopperen kan yde lån til samme formål som den fælles afviklingsformue kan anvendes til, dvs. lån til at dække tab, rekapitalisering, likviditet m.v. Bagstopperen kan yde lån til afviklingsformuen, uanset i hvilket deltagerland et institut bliver nødlidende.

Bagstopperen vil bestå af en kreditlinje fra eurolandenes fælles lånefacilitet, ESM, til afviklingsformuen, samt parallelle kreditlinjer fra hvert deltagende ikke-euroland (da ikke-eurolande ikke er omfattet af ESM). ESM (eurolandene) træffer beslutning om at aktivere ESM-kreditlinjen til afviklingsformuen. Beslutninger om at yde lån fra ESM-kreditlinjen træffes som udgangspunkt af eurolandene med enstemmighed.⁶⁹ Danske myndigheder træffer ved dansk deltagelse beslutning om at yde lån fra en parallel dansk kreditlinje til afviklingsformuen. ESM og de deltagende ikke-eurolande vil koordinere beslutninger om at aktivere deres respektive kreditlinjer til afviklingsformuen.

Bagstopperens størrelse skal svare til størrelsen af afviklingsformuen, dvs. bagstopperen skal som afviklingsformuen have en størrelse på 1 pct. af dækkede indskud, skønnet 450 mia. kr. i 2024. Der fastsættes et nominelt loft for ESM's del af bagstopperen på 68 mia. euro, således at lån fra ESM under bagstopperen ikke kan overstige loftet, uanset udviklingen i dækkede indskud i deltagerlandene. Det nominelle loft kan alene ændres af eurolandene med enstemmighed. Hvert deltagende land skal bidrage med en kreditlinje til bagstopperen svarende proportionalt til hvert lands institutters relative bidrag til afviklingsformuen. Dvs., at Danmarks parallelle danske kreditlinje til afviklingsformuen vil svare til danske institutters bidrag til afviklingsformuen. Det indebærer en begrænsning på de lån, som Danmark i givet fald skal bidrage med under bagstopperen.

Bagstopperen er underlagt et krav om finanspolitisk neutralitet på mellemlangt sigt. Det betyder, at lån fra bagstopperen til den fælles afviklingsformue altid skal tilbagebetales af de deltagende landes kreditinstitutter gennem bidrag til afviklingsformuen. Institutterne skal også betale en rente, der afspejler risikoen for lånene fra bagstopperen. Bagstopperen skal således ikke indebære hverken statsfinansielle omkostninger eller profit for deltagerlandene. Kravet om finanspolitisk neutralitet operationaliseres ved, at tilbagebetalingen af lån fra bagstopperen i udgangspunktet skal ske inden tre år, hvilket kan forlænges med to år til fem år.

Givet kravet om finanspolitisk neutralitet, vil bagstopperen ikke påføre deltagerlandene statsfinansielle omkostninger. Kravet om finanspolitisk neutralitet for bagstopperen er fastsat i en politisk aftale og skal forankres juridisk i en revision af ESM-traktaten. ESM-traktaten kan alene ændres af eurolandene med enstemmighed.

69) Der etableres en nødprocedure til brug for situationer, hvor den finansielle stabilitet er truet. Under nødproceduren kan eurolandene aktivere ESM-kreditlinjen, hvis mindst 85 pct. af eurolandenes stemmer i ESM støtter beslutningen. Nødproceduren kan suspenderes, hvis den anvendes to gange.

I Danmark er der, uden for det styrkede banksamarbejde, mulighed for at yde statslige genudlån til Finansiell Stabilitet, hvis midlerne i den danske afviklingsformue ikke er tilstrækkelige. Der er i lovgivningen ikke fastlagt nogen beløbsbegrænsning for de statslige genudlån, om end anvendelse heraf skal ske under hensyntagen til den finansielle stabilitet. Brugen af statslige genudlån er betinget af godkendelse af erhvervsministeren. Brugen af afviklingsformuen, herunder i forbindelse med statslige genudlån, kræver statsstøttegodkendelse fra Kommissionen. Den danske afviklingsformue, og dermed i sidste instans de danske institutter, skal tilbagebetale de statslige lån og betale en rente for lånene.

Nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter

Alle EU-lande har i ekstraordinære situationer mulighed for som en sidste udvej at benytte nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter til at krisehåndtere et nødlidende institut. De nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter er til rådighed både inden for og uden for det styrkede banksamarbejde under de samme vilkår og forudsætninger. Instrumenterne omfatter konkret statsligt ejerskab af et givent institut og statsligt kapitalindskud.

Nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter kan alene anvendes som en sidste udvej, når det er væsentligt for den finansielle stabilitet, eller når væsentlige samfundsforhold i øvrigt tilsiger det. Instrumenterne kan først anvendes, når der forinden har været foretaget nedskrivning af aktionærer og kreditorer (bail-in) svarende til minimum 8 pct. af instituttets passiver. Der er i udgangspunktet ikke krav om forudgående anvendelse af midlerne fra den fælles afviklingsformue, ligesom der ikke er nogen grænse for, hvor mange midler der kan anvendes. Nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter skal ifølge EU-reglerne indebære, at statsligt ejerskab og statslige kapitalindskud skal være midlertidig og håndteres på kommerciel basis, ligesom instrumenterne skal overholde EU's statsstøtteregler. Formålet er, at de offentlige stabiliseringsinstrumenter skal være finanspolitisk neutrale på mellemlang sigt, dvs. midlerne skal tilbagebetales.⁷⁰

En beslutning om at bruge nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter i Danmark træffes både inden for og uden for banksamarbejdet af de danske myndigheder. Anvendelse af nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter skal uanset deltagelse i banksamarbejdet godkendes af Kommissionen i henhold til statsstøttereglerne. Der udestår erfaring med, om Kommissionen vil godkende brug af instrumenterne.

Såfremt et deltagerland ikke selv kan tilvejebringe egne statslige midler til at håndtere et eller flere nødlidende institutter i det pågældende land, eksempelvis finansiering af nationale offentlige stabiliseringsinstrumenter, så kan spørgsmålet muligvis opstå, om banksamarbejdets andre deltagerlande vil yde lån til det pågældende land. Hvis der er tale om et euroland, kan landet i denne situation anmode eurolandene om et ESM-låneprogram, hvor landet vil kunne modtage lån på betingelser om økonomiske reformer (konditionalitet). Kun eurolande finansierer og kan modtage lån fra ESM.

70) Ifølge betragtning 58 i BRRD bør anvendelsen af offentlige stabiliseringsinstrumenter være finanspolitisk neutrale på mellemlangt sigt.

Der er ingen forpligtigelse for ikke-eurolande, herunder ikke-eurolande som deltager i bank-samarbejdet, til sammen med ESM at deltage med parallelle lån til det pågældende euroland. En forudsætning for et ESM-låneprogram er, at det pågældende euroland har en holdbar offentlig gæld, evt. via nedskrivning af private kreditorers tilgodehavender.

Kravene om økonomiske reformer og gældsholdbarhed bidrager betydeligt til at reducere risikoen for ESM og evt. bilaterale långivere ved et låneprogram. Lån fra ESM skal altid tilbagebetales. ESM eftergiver således ikke gæld. Bail-in af aktionærer og kreditorer i et nødlidende institut i henhold til EU-reglerne vil derudover betydeligt kunne reducere et eurolands behov for et ESM-låneprogram og evt. bilaterale lån.

Ikke-eurolande vil, såfremt betingelser er opfyldte, kunne opnå lån fra EU's betalingsbalancefacilitet. Faciliteten fungerer ved, at Kommissionen optager lån på markedet med sikkerhed i reserverne i EU-budgettet og genudlåner til det pågældende ikke-euroland til samme rente.

Sandsynlighed for anvendelse af statslige midler

Muligheden for at anvende statslige midler som en sidste udvej i ekstraordinære tilfælde, hvor den finansielle stabilitet er truet gælder både inden for og uden for banksamarbejdet. Sandsynligheden for at der kan blive behov herfor behandles i det følgende.

Banksamarbejdets fælles afviklingsformue er større end de nationale afviklingsformuer, herunder den danske, jf. afsnit 7.2. Den fælles afviklingsformue vil kunne absorbere tab i flere af de deltagende landes institutter samtidig. Enkelte store institutter vil kunne tømme formuen, hvis de bliver alvorligt nødlidende.

I en ekstraordinær krisesituation med store tab blandt de største danske institutter, og hvor det vurderes, at visse forpligtelser skal undtages fra bail-in, kan dansk deltagelse i banksamarbejdet styrke stabiliteten i det danske finansielle system og Danmarks værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser gennem adgangen til den fælles afviklingsformue og den tilhørende bagstopper. Det skyldes, at der er større sandsynlighed for, at de fælles midler i afviklingsformuen og bagstopperen er tilstrækkelige sammenlignet med midler til rådighed under den nuværende danske afviklingsordning. Særligt i en situation, hvor der tale om en alvorlig bankkrise, som *ikke* rammer samtlige institutter i de omfattede lande samtidig, kan værnet mod statsfinansielle konsekvenser være stærkere i banksamarbejdet, idet der er større sandsynlighed for, at de fælles midler i afviklingsformuen og bagstopperen er tilstrækkelige sammenlignet med midler til rådighed under den nuværende danske afviklingsordning.

Deltagelse i banksamarbejdet kan derved reducere sandsynligheden for, at Danmark på egen hånd vil skulle bruge nationale statslige midler til at håndtere nødlidende danske institutter. Hvis en bankkrise rammer mange institutter på tværs af landene i banksamarbejdet samtidig, vil forsikringsordningen i udgangspunktet ikke styrke værnet mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser, men heller ikke svække værnet.⁷¹

71) Bilag 11 viser teoretiske eksempler på effekter af en forsikringsordning til at håndtere nødlidende institutter.

Sandsynligheden for, at hhv. danske og øvrige deltagende institutter får behov for bidrag fra den fælles afviklingsformue og bagstopperen handler bl.a. om institutternes robusthed. Samtidig har institutterne i banksamarbejdet generelt styrket deres robusthed i de seneste år, herunder siden rapporten om dansk deltagelse fra 2015. Aktuelt fremstår danske institutter mere robuste end gennemsnittet af institutterne i banksamarbejdet i form af et højere kapitalgrundlag og færre misligholdte lån. Der kan derfor forventes at være større sandsynlighed for, at institutter i de aktuelt deltagende lande på kort og mellemlangt sigt får behov for bidrag fra den fælles afviklingsformue og lån fra bagstopperen sammenlignet med danske institutter, om end sandsynligheden er relativt lav pga. kravet om forudgående bail-in. Der arbejdes som nævnt løbende med tiltag til at styrke institutters robusthed, hvilket kan bidrage til, at forskelle i institutternes robusthed på tværs af landene i banksamarbejdet reduceres eller udlignes over tid.

Der er også andre forhold, som har betydning for de statsfinansielle konsekvenser. Det er bl.a. praksis for anvendelse af den fælles afviklingsformue og brugen af bail-in. Fælles for de hidtidige krisehåndteringssager i banksamarbejdet er, jf. kapitel 4, at der ikke er gjort brug af den fælles afviklingsformue. Hidtil har der dog kun været få sager.

8. Dansk interessevaretagelse

EU-samarbejdet forandrer sig løbende i disse år. Storbritanniens ventede udtræden af EU (Brexit) vil ændre forhandlingsdynamikken i EU og have betydning for varetagelsen af danske interesser. Samtidig udvikler EU's økonomiske og finansielle samarbejde sig i forlængelse af krisen, herunder når det gælder samarbejdet mellem eurolandene, det styrkede banksamarbejde m.v.

Dansk deltagelse i banksamarbejdet kan på den baggrund få betydning for mulighederne for at varetage danske interesser på det økonomiske og finansielle område samt Danmarks generelle europapolitiske interesser.

I 2015-rapporten blev det fremhævet, at dansk deltagelse i banksamarbejdet vil kunne styrke Danmarks interessevaretagelse i EU, ikke mindst i forhold til at kunne påvirke udviklingen i lovgivningen på det finansielle område.

I dette kapitel vurderes det, hvordan forandringerne i EU-samarbejdet påvirker mulighederne for at varetage Danmarks europapolitiske interesser og danske interesser på det økonomiske og finansielle område.

8.1. Danmarks placering i EU

Danmarks placering i EU-samarbejdet er forankret i den særstatus, som Danmark har haft siden 1993 som følge af de danske EU-forbehold. En stor del af den europapolitiske udvikling sker på områder, hvor Danmark grundet EU-forbeholdene står udenfor. Det drejer sig bl.a. om forsvars- og retspolitikken og den del af det økonomiske samarbejde, som vedrører eurosamarbejdet. De danske forbehold stiller særlige krav til varetagelsen af danske interesser ved, at Danmark påtager sig et aktivt, forpligtende og engageret internationalt ansvar.

Inden for rammerne af de danske forbehold deltager Danmark aktivt i det europæiske samarbejde. Det gælder fx inden for retspolitikken, hvor Danmark og EU har indgået mellemstatslige aftaler på områder, hvor det særligt vurderes at være gensidig interesse i et stærkere samarbejde inden for rammerne af retsforbeholdet, fx om politisamarbejdet Europol og Dublinregelsættet om behandling af asylansøgninger. På det økonomiske område har Danmark valgt at tilslutte sig finanspagten, netværket af nationale produktivitetsråd og europluspagten, som er obligatoriske for eller særligt rettet mod eurolandene, men åbne for deltagelse af ikke-eurolande.

Danmarks engagement er vigtigt for, at de øvrige EU-lande opfatter Danmark som en attraktiv, troværdig og konstruktiv alliancepartner. Deltagelse i banksamarbejdet vil 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. Deltagelse i banksamarbejdet vurderes på den baggrund at kunne styrke andre EU-landes opfattelse af Danmark som en relevant samarbejds- og alliancepartner i EU. Særligt efter Storbritanniens udtræden af EU vil der være behov for fortsat at styrke og udbygge eksisterende alliancer samt opbygge nye, hvor der er interessefællesskaber.

Det er vurderingen, at der med Storbritanniens forventede udtræden af EU er en risiko for marginalisering i EU af ikke-eurolandene uden for banksamarbejdet. Ikke mindst i det lys kan det være en fordel for dansk interessevaretagelse i EU at deltage i banksamarbejdet.

8.2. Brexits betydning på det økonomiske og finansielle område

I forhold til dansk interessevaretagelse på det økonomiske og finansielle område, er et vigtigt aspekt, hvilke lande, der, som Danmark, står uden for eurosamarbejdet. Storbritannien har traditionelt været en vigtig alliancepartner for Danmark og har med sin meget store finansielle sektor bidraget væsentligt til, at der blev taget højde for ikke-eurolandes interesser i forbindelse med forhandlinger af EU-reguleringen på det finansielle område. Brexit ændrer derfor rammerne for dansk interessevaretagelse på det økonomiske og finansielle område.

Brexit kan betyde en skærpet marginalisering af ikke-eurolande, der står uden for det styrkede banksamarbejde. Efter Brexit vil den finansielle aktivitet i EU i langt højere grad være baseret i de lande, der deltager i banksamarbejdet. Med Brexit vil ca. 90 pct. af bankaktiverne i EU (mod knap 75 pct. før Brexit) således høre hjemme i lande, som er med i banksamarbejdet, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1. Det styrkede banksamarbejdes i forhold til det øvrige EU's bankaktiver (i pct.)

	Med Storbritannien (før Brexit)	Uden Storbritannien (efter Brexit)
Det styrkede banksamarbejde	Bankaktiver 72,7 pct.	Bankaktiver 90,1 pct.
De øvrige EU-lande	27,3 pct.	9,9 pct.
– Heraf Storbritannien	19,2 pct.	–

Anm.: Bankaktiver dækker over de samlede aktiver for kreditinstitutter med hovedkvarter i et givent land. Udenlandsk ejede bankfilialer eller -datterselskaber i et givent land tælles med i moderselskabets lands' statistikker og ikke i værtslandet. Udenlandske institutters (bl.a. fra USA og resten af EU) væsentlige aktivitet i London fremgår således ikke i tallene for Storbritannien, hvorfor de 19 pct. af EU's bankaktiver i Storbritannien reelt er en nedre grænse for vigtigheden at Storbritannien på det finansielle område i EU.

Kilde: ECB (ultimo 2017).

Marginaliseringen kan tage til i takt med, at øvrige ikke-eurolande tilslutter sig banksamarbejdet. Det er foreløbig forventningen, at i hvert fald Bulgarien og Kroatien inden for en overskuelig fremtid vil indtræde i samarbejdet, jf. kapitel 2.

Udviklingen vurderes særligt relevant for Danmark og Sverige, der blandt de resterende EU-lande uden for samarbejdet har en forholdsvis stor finansiell sektor og i langt højere grad har et bankmarked, der er domineret af institutter med hovedsæde i landet. Det betyder, at Danmark og Sverige har væsentlige interesser i, hvordan den finansielle regulering udformes.

8.3. Det finansielle område

Den finansielle regulering generelt

Den finansielle EU-regulering, som omfatter alle EU-lande, behandles i dag i Rådet med deltagelse af alle EU-lande, uanset deltagelse i banksamarbejdet. Det er ikke forventningen, at det vil ændre sig.

Det må imidlertid forventes, at emner, der vedrører finansiel regulering, og som omfatter alle EU-lande, fx kapitalkrav, afviklingsregler eller kapitalmarkedunionen, i stigende grad vil drøftes parallelt i formater kun for eurolande eller, mere sandsynligt, lande inden for det styrkede banksamarbejde (i Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden og på andre tekniske niveauer samt minister-niveau). Den finansielle regulering er væsentlig for en velfungerende ØMU og et velfungerende banksamarbejde. Eurogruppen har fx allerede haft drøftelser af initiativer til at nedbringe misligholdte lån, hvidvaskbekæmpelse, rammerne for insolvens og udviklingen på boligmarkederne, uden at lande udenfor eurosamarbejdet var inviteret til at deltage.

Eurolandene udgør tilsammen et kvalificeret flertal. Det betyder, at landene inden for banksamarbejdet og/eller euroen i princippet vil kunne træffe beslutninger om finansiel lovgivning, som gælder for hele EU. Det kræver dog, at de på sigt kan nå til enighed om én fælles linje. Foreløbig har der været betydelige interesseforskelle på det økonomiske og finansielle område mellem landene i eurosamarbejdet/banksamarbejdet. Større indbyrdes enighed og fælles interesser kan opstå med tiden, fx pga. et ønske om at styrke harmoniseringen af reguleringen af kreditinstitutter. En større indbyrdes enighed mellem de deltagende lande kan styrke landenes og evt. Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens rolle i lovgivningsprocessen.

Tilsyns- og afviklingsområdet koordineres for nuværende i høj grad i EBA, hvor Danmark deltager på lige fod med de andre EU-lande.

Stemmereglerne i EBA indeholder en beskyttelse af EU-lande, der står uden for banksamarbejdet, som styrker muligheden for at varetage danske interesser i de tidlige faser af udviklingen af den finansielle regulering. Tilsynsrådet i EBA træffer som udgangspunktet beslutninger med simpelt flertal eller kvalificeret flertal. På en række centrale områder er der regler om, at beslutninger skal vedtages med et dobbelt flertal. Det dobbelte flertal betyder, at både et flertal af lande inden for såvel som uden for banksamarbejdet er nødvendigt for at vedtage beslutninger. Det er uklart, om reglen om det dobbelte flertal kan fastholdes i takt med, at færre lande over tid vil stå uden for banksamarbejdet. Kommissionen har i forbindelse med seneste revision af EBA's organisering foreslået at afskaffe reglen, hvilket dog ikke blev vedtaget.

Dansk deltagelse i banksamarbejdet vil styrke mulighederne for at varetage konkrete danske interesser i de tidlige faser af EU-lovgivningsprocessen. Det skyldes, at Tilsyns- og Afviklingsmyndigheden i dag vurderes at spille en uformel rolle tidligt i EU-lovgivningsprocessen, da Kommissionen vurderes at lægge relativt stor vægt på disse institutioners syn på behovet for tiltag samt indholdet heraf. Muligheden for at påvirke indspil fra Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden til Kommissionen er i sagens natur forbeholdt de deltagende lande.

Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens praksis kan således også blive udgangspunkt for Kommissionens forslag. I forlængelse heraf er det forventningen, at Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens praksis på sigt i et vist omfang kommer til også at være standardsættende for myndigheder og kreditinstitutter i EU generelt og derigennem indirekte vil få betydning for Danmark, selv hvis Danmark står uden for banksamarbejdet. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet, vil der være bedre mulighed for at sikre indflydelse på de regler og markedsstandarder, som danske kreditinstitutter forventeligt vil blive underlagt.

I relation til mulighederne for indflydelse på regler og markedsstandarder skal det også bemær-

kes, at Tilsynsmyndigheden deltager i Basel-komitéen, hvor der udvikles globale standarder for den finansielle regulering, som derefter generelt implementeres i EU og omfatter alle EU-lande. Dansk deltagelse i banksamarbejdet vil give en yderligere adgang til information og indflydelse ift. arbejdet i Basel-regi, ud over den som Danmark i dag har adgang til via Kommissionen og EBA, som deltager i Basel-komitéen som observatører.

Udviklingen af det styrkede banksamarbejde

Der foregår aktuelt drøftelser af tiltag til videreudvikling af det styrkede banksamarbejde, som både omhandler tiltag, der alene omfatter lande i banksamarbejdet og tiltag, som omfatter alle EU-lande, jf. bilag 3. Drøftelserne foregår aktuelt i den udvidede eurogruppe, som består af økonomi- og finansministrene fra alle EU-lande undtagen Storbritannien.

Eventuelle lovgivningslovforslag, der følger af drøftelserne, skal fortsat forhandles og vedtages i Rådet blandt alle EU-landene. Ikke desto mindre kan drøftelserne i udvidet eurogruppe foregribe, hvilke forslag der skal fremsættes, samspillet mellem forslagene og deres konkrete udformning. Det gælder fx balancen mellem de forslag, som primært går i retning af mere risikodeling i banksamarbejdet, og forslag som fører til mere risikoreduktion. Risikodelingstiltag omfatter alene banksamarbejdets deltagerlande. Risikoreduktionstiltag omfatter i udgangspunktet alle EU-lande.

Der er ingen juridisk garanti for fortsat deltagelse i drøftelserne om banksamarbejdet og dets fortsatte udvikling for lande uden for banksamarbejdet. Generelt vil drøftelser om det økonomiske samarbejde i EU kunne foregå i forskellige formater, herunder gruppen af eurolande, gruppen af lande i banksamarbejdet, og gruppen af alle EU-lande.

Dansk deltagelse i banksamarbejdet vurderes permanent at ville sikre dansk deltagelse i drøftelserne om banksamarbejdet og relaterede områder, uanset formatet for drøftelsen. Det er ikke sandsynligt, at eurolandene vil føre drøftelser af banksamarbejdet uden deltagelse af alle lande, der deltager i banksamarbejdet, dvs. inkl. de ikke-eurolande, der deltager i banksamarbejdet.

Danmark har været det toneangivende land på spørgsmålet om ikke-eurolandenes mulighed for deltagelse i banksamarbejdet på ligeværdige vilkår med eurolande og deltagelse i drøftelserne om banksamarbejdet. Det er i sagens natur primært de deltagende lande, der kan udøve indflydelse på samarbejdets konkrete retning og udformning. Derfor må det forventes, at der vil blive taget større hensyn til danske synspunkter ved deltagelse og dermed bedre mulighed for at opnå indflydelse på det konkrete indhold af drøftelserne om banksamarbejdet. Danmarks deltagelse i tiltag i det økonomiske samarbejde, der er åbne for ikke-eurolande, såsom finanspagten, vurderes at have styrket mulighederne for at holde de økonomiske drøftelser i eurogruppens udvidede format.

8.4. Banksamarbejdet og udviklingen i det samlede økonomiske samarbejde i EU

Ud over det finansielle område kan dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde også have betydning for dansk interessevaretagelse i EU's samlede økonomiske samarbejde. Selvom banksamarbejdet er det område af det økonomiske samarbejde, som udvikler sig mest i disse år, og er et nøgleinitiativ i EU til at adressere og forebygge nye kriser, drøftes også andre styrkelser af det økonomiske samarbejde.

Drøftelser af EU's økonomiske samarbejde foregår i den udvidede eurogruppe, hvor finansministrene fra alle EU-lande (undtagen Storbritannien) deltager. Nogle EU-lande ønsker imidlertid at drøfte forskellige emner i mere snævre formater, herunder i eurogruppen, og presset herfor fra nogle større lande er til stede løbende. Det er uklart, om drøftelser i eurogruppen også vil omfatte ikke-eurolande, der deltager i banksamarbejdet.

Det er en mulighed, at gruppen af lande i banksamarbejdet i fremtiden kan blive et vigtigt forum i det økonomiske samarbejde. Banksamarbejdet har været et markant tema i ECOFIN og udvidet eurogruppe i de senere år, og styrkelsen af banksamarbejdet vil også at være et væsentligt tema i de kommende år. Skillelinjerne i det økonomiske samarbejde i EU kan derfor i fremtiden i højere grad gå mellem lande inden for og uden for banksamarbejdet, snarere end lande inden for og uden for euroen.

9. Det indre marked og konkurrenceforhold

Det styrkede banksamarbejde er en udbygning af EU's indre marked, som Danmark er en del af. Et af formålene med banksamarbejdet er at sikre en mere ensartet praksis for tilsyn med og afvikling af kreditinstitutter for at styrke det indre marked for finansielle tjenesteydelser, hvor institutterne i højere grad opererer på tværs af landegrænser.

I det omfang banksamarbejdet fører til en styrkelse af EU's indre marked for finansielle tjenesteydelser, kan dansk deltagelse dels medføre en øget konkurrence på det danske hjemmemarked. Banksamarbejdet kan således have betydning for konkurrencen, hvis udenlandske institutter får bedre vilkår for at drive forretning i Danmark, herunder virksomheder som ønsker at etablere sig på det danske marked, og dels påvirke danske institutters mulighed for at drive virksomhed uden for Danmark.

Banksamarbejdet er kun ét af flere forhold, som har betydning for konkurrencen på bankmarkedet. Konkurrencevilkårene påvirkes også af øvrige rammevilkår som fx skattelovgivning, adgang til kvalificeret arbejdskraft, markedsforhold, forbrugerregler, ikke-finansiell regulering m.v. Derfor kan det også være vanskeligt at afdække, hvad der hidrører fra banksamarbejdet og hvad der hidrører fra andre forhold. Af samme grund er det ligeledes vanskeligt at vurdere, hvilken betydning deltagelse i banksamarbejdet vil kunne have for udviklingen i den finansielle sektor i Danmark og for København som finansielt center.

Hidtil har der ikke været nogen klare indikationer på, at etableringen af banksamarbejdet har styrket konkurrencesituationen i de deltagende lande væsentligt.

Betydning af samarbejdet for konkurrencen i de deltagende lande kan have været begrænset af en række forhold. Mange europæiske kreditinstitutter har fx de seneste år ikke samme profitabilitet som før finanskrisen, hvilket kan have medført et fokus på at styrke positionen på hjemmemarkedet frem for at udvide de grænseoverskridende aktiviteter. De mange hvidvaskesager i en række lande kan også have medført en stigende tilbageholdenhed med at udvide til andre lande. Det er muligt, at de grænseoverskridende aktiviteter vil tage til, hvis sådanne faktorer ikke spiller den samme rolle for institutterne.

Det er forventningen, at der løbende vil ske en udvikling af samarbejdet, som på længere sigt kan bidrage til at styrke konkurrencen. Det drejer sig fx om ambitionernes om at reducere omfanget af nationale valgmuligheder i den finansielle lovgivning for at gøre lovgivningen mere ensartet på tværs af grænserne. En sådan udvikling mod harmonisering kan være med til at øge finansiell virksomhed på tværs af grænserne.

Banksamarbejdet kan også være relevant i forhold til at tiltrække finansielle virksomheder til Danmark. Der kan således være institutter, som ser det som attraktivt, hvis Danmark deltager i banksamarbejdet. Nordea fremhævede bl.a. finsk deltagelse i banksamarbejdet som et argument for at vælge Finland i forbindelse med flytningen af sit hovedsæde fra Sverige i 2018. Nordea henviste i forbindelse med beslutningen til, at det ville give større forudsigelighed og mere stabile forretningsbetingelser at blive underlagt et stærkt europæisk tilsyn og en regulering, der er tættere på Nordeas europæiske konkurrenter.

Effekten af dansk tilslutning for konkurrencesituationen og Danmarks muligheder for at tiltrække udenlandske virksomheder skal næppe overvurderes. Langt størstedelen af den EU-regulering, som institutter inden for og uden for samarbejdet er underlagt, er allerede i dag fastsat i harmoniserede EU-regler uden stort fortolkningsrum for myndighederne. Det begrænser betydningen af at være underlagt samme tilsyns- og afviklingspraksis inden for banksamarbejdet. I forlængelse heraf begrænses effekten yderligere, hvis danske myndigheder i højere grad end det er tilfældet i dag vælger at følge den praksis, der eksisterer inden for banksamarbejdet, hvis Danmark vælger at stå uden for banksamarbejdet.

Effekten af en mere ensartet praksis begrænses ligeledes af, at institutter allerede i dag kan yde lån og sælge bankydelser til virksomheder og forbrugere i andre EU-lande gennem en filial uden at blive underlagt hjemlandets tilsyn og finansielle lovgivning.

Foreløbig kan det heller ikke forventes, at kreditvurderingsbureauerne på kort sigt vil foretage betydelige ændringer i kreditvurderingen af danske institutter ved dansk deltagelse.⁷² Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark i dag har et velfungerende tilsyn af høj kvalitet og den øgede harmonisering af reglerne i det indre finansielle marked, som Danmark allerede er omfattet af. Dette understøttes af tilkendegivelser fra flere internationale kreditvurderingsbureauer.

På længere sigt kan det ikke udelukkes, at markeds- og investortillid til danske institutter kan blive påvirket af, om de er underlagt de fælles tilsyns- og afviklingsmyndigheder – og dermed et for internationale aktører mere "genkendeligt" tilsyns- og afviklingsregime. Det kan i givet fald blive en konkurrencefordel ved deltagelse i banksamarbejdet.

72) Kreditinstitutternes kreditvurdering angiver deres robusthed. Vurderingen har bl.a. betydning for bankens finansieringsomkostninger og er derfor et konkurrenceparameter. Kreditvurderingen kan også påvirkes af lovgivningsmæssige tiltag, styrken af det finansielle tilsyn og andre faktorer.

10. Grønland og Færøerne

Det er ikke muligt for lande uden for EU at blive omfattet af det styrkede banksamarbejde. Færøerne og Grønland er ikke medlemmer af EU, og ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil grønlandske og færøske institutter derfor ikke være omfattet.

Ved dansk deltagelse i samarbejdet vil der således ikke være nogen ændringer i, at Finanstilsynet fortsat vil føre tilsyn med alle grønlandske og færøske institutter, ligesom Finansiell Stabilitet vil fortsætte som afviklingsmyndighed for grønlandske og færøske institutter.

Til gengæld vil institutterne i Grønland og på Færøerne ikke længere have adgang til en afviklingsformue med de danske institutter, da den danske afviklingsformue vil blive fusioneret i den fælles afviklingsformue inden for samarbejdet. Hvis der blev etableret en afviklingsformue alene for grønlandske og færøske institutter ville denne have en relativt begrænset størrelse og ville derfor kunne vise sig sårbar over for sammenbrud i et enkelt pengeinstitut i tilfælde af store tab. En separat afviklingsformue for de færøske og grønlandske institutter med et målniveau på 1 pct. af de dækkede indskud, som svarer til det aktuelle niveau for den danske formue, ville have en formue på ca. 150 mio. kr. (heraf størstedelen indbetalt fra BankNordik og Betri).

Skulle der på EU-niveau blive vedtaget en fælles indskydergarantiordning i banksamarbejdet med tilhørende fælles garantiformue, vil grønlandske og færøske institutter heller ikke længere være del af en indskydergarantiordning med de danske institutter, som det er tilfældet i dag. En separat indskydergarantiordning for de færøske og grønlandske institutter med et målniveau på 0,8 pct. af de dækkede indskud, som svarer til det aktuelle niveau for den danske formue, ville ligeledes have en relativt begrænset formue på ca. 120 mio. kr.

Der blev i marts 2018 nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Grønland, Færøerne og Danmark, der skulle belyse konsekvenserne ved dansk deltagelse i banksamarbejdet, jf. kommissorium i bilag 12. Arbejdsgruppen har vurderet, hvordan ovenstående udfordringer imødekommes, og nedenstående konklusioner udgør arbejdsgruppens afrapportering.

Fælles formue for grønlandske, færøske og mindre institutter i Danmark

De foreløbige erfaringer med det styrkede banksamarbejde tyder på, at kun de største institutter vil blive håndteret af Afviklingsmyndigheden. Det skyldes, at det for de mindre danske institutter, hvis de bliver nødlidende, forventes, at Afviklingsmyndigheden vil vurdere, at de ikke er i offentlighedens interesse at krisehåndtere.⁷³ Derfor ventes der ved dansk deltagelse at blive etableret en dansk model for mindre institutter, så det kan sikres, at den nuværende danske krisehåndteringspraksis kan fastholdes, jf. afsnit 4.3. Modellen indebærer en ændring af Garantiformuen, således at der er adgang til midler, der kan bruges til afvikling af mindre danske institutter. Restruktureringsafdeling har aktuelt en formue på 3,4 mia. kr.

Et muligt tiltag, som har været drøftet i arbejdsgruppen mellem Grønland, Færøerne og Danmark, består i at udbygge denne model, så den også omfatter grønlandske og færøske institutter.

73) Afviklingsmyndighedens vurdering af, om et institut er i offentlighedens interesse at krisehåndtere vedrører kun institutter i det styrkede banksamarbejde – og dermed ikke grønlandske eller færøske institutter.

Løsningen består i at kombinere ændringen af formuen med en udvidelse, der betyder, at formuen også fungerer som afviklingsformue for alle færøske og grønlandske institutter. Denne udvidelse vil sikre en langt større volumen, end hvis der bliver tale om en separat formue for de grønlandske og færøske institutter. Udvidelsen kan yderligere suppleres, så formuen også vil kunne fungere som indskydergarantiformue for Grønland og Færøerne, såfremt en fælles indskydergarantiformue etableres i banksamarbejdet.

Anvendelse af midlerne forventes at kræve godkendelse fra Europa-Kommissionen i henhold til statsstøttere reglerne.

Denne løsningsmodel vurderes i vid udstrækning at kunne afhjælpe de udfordringer, som Grønland og Færøerne vil opleve som følge af dansk deltagelse i banksamarbejdet, og støttes bredt i arbejdsgruppen mellem Grønland, Færøerne og Danmark. Der vil dog være behov for at overveje finansieringen af formuen. Fremtidige bidrag til formuen fra grønlandske og færøske institutter vil således skulle afspejle det reelle dækningsforhold, som disse institutter er omfattet af.

Formuen vil give grønlandske og færøske institutter flere anvendelsesmuligheder af formuen end danske institutter. Således ville formuen kunne anvendes af grønlandske og færøske institutter, som den nuværende afviklingsformue kan. Det kan således både være til direkte rekapitalisering med henblik på restrukturering og til kontrolleret afvikling med en midlertidig indirekte rekapitalisering. Desuden ville grønlandske og færøske institutter, i modsætning til danske institutter, bl.a. kunne anvende formuen til indskydergarantiformål, hvis der inden for banksamarbejdet opnås enighed om en fælles indskydergarantiordning.

Endelig ville mindre institutter i Danmark, modsat grønlandske og færøske institutter, i tillæg til den danske formue, også skulle betale til den fælleseuropæiske afviklingsformue, da bidragsbetalingen til formuen gælder alle institutter, der er med i banksamarbejdet. Mindre institutters bidrag til den fælles afviklingsformue skal ses i lyset af, at den højere grad af finansiel stabilitet, som den fælles afviklingsformue bidrager til, i høj grad også er en fordel for mindre institutter.

Der vil således skulle foretages en fordeling af bidrag fra institutterne til formuen, som tager højde for, at modellen i udgangspunktet stiller grønlandske og færøske institutter bedre end danske institutter. Det forhold vil skulle håndteres gennem en differentieret bidragsbetaling, som tager hensyn til institutternes forskellige anvendelsesmuligheder, størrelse og risiko og dermed risikoen for brug af formuen.

Der har været en indledende dialog mellem Grønland, Færøerne og Danmark, som viser at der er generel villighed til at finde en løsning på finansieringen af formuen inden for ovenstående rammer for bidragsbetaling. Ved dansk deltagelse i banksamarbejdet vil der skulle udvikles en model for den mere præcise bidragsbetaling.

BILAGSOVERSIGT

1. Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning
2. Oversigt over arbejdsgruppens drøftelser med diverse interessenter.
3. EU-drøftelser om videreudvikling af det styrkede banksamarbejde
4. Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Tilsynsmyndigheden
5. Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Afviklingsmyndigheden
6. Lovgivningsmæssige aspekter ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde
7. Skriftlig tilbagemelding fra Afviklingsmyndigheden
8. Oversigt over indikatorer for banksektorerne i Danmark og det styrkede banksamarbejde
9. EU-stresstest 2018
10. Regneeksempler: Dækning af tab og rekapitalisering
11. Teoretiske eksempler på effekter af en forsikringsordning til at håndtere nødlidende banker
12. Kommissorium for arbejdsgruppe med Danmark, Grønland og Færøerne
13. Ordliste

Bilag 1: Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning

Arbejdsgruppen vedrørende mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (bankunionen)

Baggrund

Den daværende regering nedsatte i februar 2014 en arbejdsgruppe, der i april 2015 afgav rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. På baggrund af rapporten konkluderede den daværende regering og et flertal i Folketinget bl.a., at der samlet set er meget, der taler for, at det vil være i dansk interesse at deltage i banksamarbejdet. Der er samtidig nogle områder, hvor yderligere afklaring vil være hensigtsmæssig, herunder i forhold til, hvordan samarbejdet fungerer i praksis. Behovet for afklaring gælder derudover bl.a. vilkårene for dansk realkredit inden for det styrkede banksamarbejde. Det blev endvidere konkluderet, at der første senere ville blive taget endelig stilling til dansk deltagelse i samarbejdet.

Tilsynsdelen (Single Supervisory Mechanism – SSM) og afviklingsdelen (Single Resolution Mechanism – SRM) i det styrkede banksamarbejde blev sat i værk hhv. den 4. november 2014 og den 1. januar 2016, og det styrkede banksamarbejde har nu været funktionsdygtigt i en periode.

Der er derfor muligt at evaluere de foreløbige erfaringer med såvel tilsyn som krisehåndtering inden for samarbejdet samt danne sig kvalificerede forventninger til den fremadrettede udvikling af banksamarbejdet.

EU-landene forhandler aktuelt om en styrkelse af banksamarbejdet i form af en fælles indskydergaranti og fælles bagstopper for den fælles afviklingsfond samt om yderligere skærper af den finansielle regulering (såkaldte risikoreduktionstiltag) for alle EU-lande. Der må forventes større klarhed herom inden for den kommende tid.

Storbritannien har besluttet at udtræde af EU og der er igangsat en proces mod britisk udtræden i 2019. Dette vil ændre dynamikken i EU, herunder på det finansielle område, da der bliver færre EU-lande, der ikke deltager i det styrkede banksamarbejde, ligesom der ikke længere vil være et land med et globalt finansielt centrum blandt ikke-eurolandene i EU. Storbritanniens exit fra EU indebærer en væsentlig ændring i rammerne for at varetage danske interesser i EU.

Der er endvidere øget fokus på København som finansielt hub, og regeringen ønsker at styrke rammerne for, at Danmark og København får en stærkere placering som centrum for produktion af finansielle ydelser. Spørgsmålet om deltagelse i det styrkede banksamarbejdet er et element i disse rammevilkår.

Regeringen har besluttet at igangsætte et arbejde med henblik på at forberede endelig stillingtagen til dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde, som hensigtsmæssigt vil kunne ske i efteråret 2019.

Opgaver

Der skal udarbejdes et beslutningsgrundlag til brug for endelig stillingtagen til, hvorvidt det

samlet set er i Danmarks interesse at deltage i samarbejdet. I dette arbejde skal der indgå overvejelser om konsekvenserne af, at UK har besluttet at forlade EU, og hvordan danske interesser bedst varetager fremadrettet i det lys. Arbejdet vil bygge på rapporten fra 2015. I dette analysearbejde skal blandt andet indgå:

- a) Foreløbige erfaringer med tilsyn og krisehåndtering i det styrkede banksamarbejde.
- b) Hvordan Storbritanniens udtræden af EU påvirker balancen mellem lande, der deltager i det styrkede banksamarbejde, og lande der står udenfor.
- c) Nye aspekter i forhold til håndtering af ustabilitet i den finansielle sektor, herunder på baggrund af de seneste udviklinger i den finansielle sektor i Danmark og EU generelt og øget fokus på København som finansielt center.
- d) Håndtering af dansk realkredit i det styrkede banksamarbejde, herunder i lyset af en kommende EU-ramme herfor.
- e) Vurdering af det styrkede banksamarbejdets betydning for ensartede konkurrencevilkår.
- f) Forventninger eller resultatet af forhandlingerne om en fælles indskydergaranti og fælles bagstopper for den fælles afviklingsfond i det styrkede banksamarbejde.
- g) ECB har tilkendegivet, at da Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU, er kreditinstitutter i disse områder udelukket fra det styrkede banksamarbejde. Konsekvenserne heraf skal afdækkes nærmere.

For at afdække ovenstående forhold er der behov for

- at der indhentes erfaringer fra sammenlignelige lande, der allerede deltager i det styrkede banksamarbejde
- så vidt mulig nærmere afklaring af Storbritanniens forhold til EU frem mod Storbritanniens udtræden af EU senest i foråret 2019
- at der tages kontakt til relevante myndigheder og organisationer, herunder Kommissionen, det fælles tilsyn (SSM) og den fælles afviklingsinstans (SRM).

Arbejdsgruppens sammensætning og tidsplan

Arbejdet vil blive forestået af Koordinationsgruppen for Finansiell Stabilitet, der også stod for udarbejdelsen af rapporten i 2015. Koordinationsgruppen for Finansiell Stabilitet består af Erhvervsministeriet (formand), Danmarks Nationalbank, Finansministeriet og Finanstilsynet og vil blive suppleret med deltagelse fra Udenrigsministeriet og Finansiell Stabilitet.

Sekretariatsbetjeningen udføres af de nævnte ministerier og myndigheder med Erhvervsministeriet som formand.

Der vil i arbejdet blive inddraget eksterne eksperter og relevante organisationer.

Koordinationsgruppen skal afslutte sit arbejde i efteråret 2019.

Arbejdsgruppens sammensætning:

- Departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet (formand),
- Kontorchef Mette Tams Kitaj, Erhvervsministeriet,
- Afdelingschef Rasmus Degn, Finansministeriet,
- Direktør Carsten Grønbech-Jensen, Udenrigsministeriet,
- Nationalbankdirektør Per Callesen, Nationalbanken,
- Direktør Jesper Berg, Finanstilsynet,
- Direktør Marianne Simonsen, Finansiell Stabilitet.

Bilag 2: Oversigt over arbejdsgruppens drøftelser med diverse interessenter

Dialog og møder med Tilsynsmyndigheden

Dialog og møder med Afviklingsmyndigheden

Møder med Kommissionen

- Generaldirektoratet for Konkurrence
- Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen

Møder med italienske myndigheder

- Finansministeriet
- Banca d'Italia (tilsyn)
- Banca d'Italia (tilsyn)

Møder med finske myndigheder og kreditinstitutter

- Finansministeriet
- Finanssivalvonta (tilsyn)
- Rahoitusvakausvirasto, RVV (afvikling)
- MuniFin/Municipality Finance

Møder med hollandske myndigheder og kreditinstitutter

- Finansministeriet
- De Nederlandsche Bank (tilsyn)
- De Nederlandsche Bank (afvikling)
- NIBC
- Volksbank

Møder med tyske myndigheder og kreditinstitutter

- Bafin (tilsyn)
- Bafin (afvikling)
- Bundesbank
- Commerzbank
- Kreissparkasse Köln

Møder med portugisiske myndigheder og kreditinstitutter

- Finansministeriet
- Banco de Portugal (tilsyn)
- Banco de Portugal (afvikling)
- Millenium BCP

Inddragelse af eksterne eksperter

- Jesper Rangvid
- Thorsten Beck
- Nicolas Veron
- Poul Skytte Christoffersen

Øvrige kontakter

- Sveriges Finansministerium
- Den svenske udredning om eventuelt svensk deltagelse i den europæiske bankunion
- Finans Danmark
- Den danske finansielle sektor
- Kreditvurderingsbureauet Fitch

Bilag 3: EU-drøftelser om videreudvikling af det styrkede banksamarbejde

EU-landene drøfter aktuelt en videreudvikling af det styrkede banksamarbejde. EU-landene arbejder dels på tiltag til i fællesskab at værne sig mod konsekvenser af finansielle kriser ("risikodelingstiltag"), særligt en fælles indskydergarantiordning (EDIS), samt yderligere tiltag til at styrke kreditinstitutters robusthed og mindske risikoen for finansielle kriser ("risikoreduktionstiltag"). Risikodelingstiltag (EDIS m.v.) omfatter alene banksamarbejdets deltagerlande, mens risikoreduktionstiltag i udgangspunktet omfatter alle EU-lande, da de vedrører EU-lovgivning.

Kommissionen fremsatte i november 2015 forslag om EDIS. Forhandlingerne herom har været præget af begrænsede fremskridt og delte synspunkter, og forslaget er endnu ikke vedtaget. En række deltagerlande ønsker yderligere risikoreduktion, før der kan gøres fremskridt med EDIS. Andre deltagerlande finder, at EDIS er en central manglende del af banksamarbejdet, som bør etableres snarest muligt.

EU-landene aftalte i juni 2016, at politiske drøftelser om EDIS først indledes, når EU-landene vurderer, at der er sket tilstrækkelige fremskridt med tiltag, som skal reducere risici i deltagerlandenes banksektorer. En højniveauarbejdsgruppe i regi af udvidet eurogruppe (bestående af alle EU-lande med undtagelse af Storbritannien) har i løbet af 2019 arbejdet hen mod en køreplan for at styrke banksamarbejdet, herunder etableringen af EDIS sammen med risikoreduktionstiltag.

Det drøftes som led i køreplanen, hvorvidt et videre arbejde skal fokusere på følgende emner (der er endnu ikke enighed om de nævnte emner og om specifikke tiltag i relation til disse emner):

- Gradvis etablering af **en fælles indskydergarantiordning (EDIS)** omfattende banksamarbejdets deltagerlande med først likviditetsdækning og efterfølgende gradvis stigende gensidig tabsdækning. EDIS skal bygge på nationale indskydergarantifonde. Slutmålet kan evt. blive EDIS med både fuld likviditets- og tabsdækning på tværs af deltagerlande. EDIS vil bygge på EU's direktiv for nationale indskydergarantiordninger (DGSD), som gælder for alle EU-lande.
- **Reform af særreguleringen af kreditinstitutters statseksponeringer**, dvs. indførelse af kapitalkrav der i højere grad end den nuværende regulering afspejler kreditinstitutters risici forbundet med dels for store mængder statsobligationer fra én eller få stater (koncentrationsrisiko), og dels evt. også risici for værditab på de enkelte stater obligationer (kreditrisiko). Videre skridt kan omhandle analyse af optioner for at adressere institutters statseksponeringsrisici, drøfte udformning af optioner og forhandlinger om et lovforslag fra Kommissionen. Tiltag kan også være at tilskynde institutter til at diversificere (sprede) deres statseksponeringer gennem risikobaserede bidrag til EDIS, således at institutter med højere koncentration af statseksponeringer betaler et større bidrag til EDIS og omvendt.
- **Analyse af et europæisk sikkert aktiv**, som i tilfælde af begrænsninger på muligheden for et institut for at kunne holde sit hjemlands statsobligationer i samme omfang som nu, skal udgøre en alternativ placeringsmulighed for institutterne.

- **Revision af rammer for krisehåndtering**, som kan vedrøre håndtering af ikke-systemiske institutter, der i dag håndteres mindre ensartet på tværs af EU-lande end de systemiske institutter, revision af EU-landenes banksolvlovgivning, klarere betingelser for brug af nationale midler til forebyggende offentlig rekapitalisering af levedygtige institutter; og ændring af EU's statsstøtteregler for kreditinstitutter (Kommissionens bankmeddelelse), så krav om, at aktionærer og kreditorer skal bære tab svarer mere til krisehåndteringen af institutter i banksamarbejdet. Videre skridt kan fokusere på analyse, drøftelse og forhandlinger om revision af krisehåndteringsrammer mhp. at sikre effektivitet, konsistens og lige konkurrencevilkår på tværs af institutter og lande. Det kan ske på basis af lovforslag fra Kommissionen.
- **Grænseoverskridende bankintegration**, som kan indebære analyse og identifikation af årsager til fragmentation af bankmarkeder på tværs af EU-lande mhp. en mulig ændret fordeling af kompetencer mellem hjem- og værtslandsmyndigheder (home-host-balancen). En ændret home-host-balance kan evt. indeholde bindende juridiske tiltag og sikkerhedsforanstaltninger (safeguards) til værtslande for grænseoverskridende institutter. Formålet er at give værtslande sikkerhed for, at en datterbank i landet har nok kapital og likviditet, herunder i en krise. Videre skridt kan indebære analyse, drøftelse, og forhandlinger om en ændret home-host-balance, herunder på basis af lovforslag fra Kommissionen.
- **Risikoreduktion:** Fortsat løbende overvågning af udvikling i kreditinstitutters robusthed, herunder nedbringelse af misligholdte lån (NPL) og opbygning af nedskrivningsegne passiver (NEP), som kan understøtte gennemførelse af bail-in.

Det drøftes i udvidet eurogruppe, hvorvidt en langsigtet vision for banksamarbejdets udformning kan indebære følgende (der er ligeledes endnu ikke enighed herom blandt EU-landene):

- **Krisehåndteringsrammer**, herunder styrkede rammer for afvikling og insolvens, så alle nødlidende kreditinstitutter kan håndteres effektivt uden statslige midler og med lige konkurrencevilkår for institutterne, mens finansiell stabilitet sikres.
- Banksektoren kan operere **grænseoverskridende** på tværs af EU-lande på en integreret måde, mens finansiell stabilitet sikres på nationalt niveau.
- **Risici i banksektoren** er reduceret væsentligt og overvåges løbende, herunder misligholdte lån (NPL).
- **Kreditinstitutters statseksponeringer** er tilstrækkeligt diversificeret gennem en reform af reguleringen statseksponeringer m.v. og et europæisk sikkert aktiv.
- Fuld **EDIS** med likviditets- og tabsdækning, afspejlende kompetencer på EU og nationalt niveau, mhp. at sikre beskyttelse af dækkede indskud på tværs af alle banksamarbejdets deltagerlande.

Drøftelserne om videreudviklingen af banksamarbejdet vil fortsætte i 2020. Forslag fra Kommissionen som led i dette arbejde skal drøftes og vedtages af EU-landene (Ministerrådet) og Europa-Parlamentet efter den almindelige EU lovgivningsprocedure.

Bilag 4: Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Tilsynsmyndigheden

Beslutningsorganer

Styrelsesrådet er det øverste beslutningsorgan i ECB og består af ECB's direktion samt centralbankcheferne fra eurolandene. Danmark har som ikke-euroland ikke plads i Styrelsesrådet – heller ikke ved eventuel deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Dog ventes ikke-eurolande, der deltager i banksamarbejdet, at få adgang til Styrelsesrådet som observatører uden stemmeret for så vidt angår sager, som angår tilsynsmæssige drøftelser, jf. kapitel 5. 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 i en ikke-indsigelsesprocedure eller anmode Tilsynsrådet om at foreslå en ny beslutning.

Tilsynsrådet udfører alt forberedende arbejde vedrørende de tilsynsopgaver og behandler og indstiller tilsynsbeslutninger til Styrelsesrådet. Tilsynsrådet består af en formand, en næstformand, fire uafhængige repræsentanter fra ECB samt en repræsentant fra hvert af de deltagende landes tilsynsmyndigheder, både fra eurolande og fra deltagende ikke-eurolande). Tilsynsrådets beslutninger træffes som udgangspunkt med simpelt flertal. Når det gælder vedtagelsen af forordninger, der nærmere skal præcisere de opgaver, som Tilsynsmyndigheden skal varetage i det fælles tilsyn, finder vedtagelse sted med kvalificeret flertal.

Styringsudvalget nedsættes af Tilsynsrådet og forbereder møderne i Tilsynsrådet, herunder udkast til tilsynsbeslutninger. Styringsudvalget består af 10 medlemmer: Tilsynsmyndighedens formand, næstformand, en uafhængig repræsentant fra ECB samt fem repræsentanter fra deltagende landes nationale myndigheder. De fem repræsentanter udskiftes efter rotation. Styringsudvalget har ingen beslutningskompetence.

For hvert af de største institutter etableres et *tilsynsteam* med deltagelse af repræsentanter for Tilsynsmyndigheden og tilsynsmyndighederne i instituttets hjemland og i de lande, hvor instituttet har væsentlige aktiviteter. Teamet ledes af en repræsentant fra Tilsynsmyndigheden, som ikke kommer fra instituttets hjemland. Et flertal af teamet kommer fra hjemlandets tilsynsmyndighed.

Beslutningsproces

For beslutninger om et enkelt institut indstiller *Tilsynsteamet* en beslutning til *Tilsynsrådet*. *Styringsudvalget* bistår Tilsynsrådet med at forberede en eventuel tilsynsbeslutning. Beslutninger, som ikke angår et enkelt kreditinstitut, men angår generelle tilsynsmæssige problemstillinger m.v. forberedes også i Styringsudvalget. Udkast til beslutninger sendes til endelig godkendelse i *Styrelsesrådet*.

Bilag 5: Beslutningsorganer og beslutningsproceduren i Afviklingsmyndigheden

Afviklingsmyndigheden træffer beslutninger i enten plenar- eller eksekutivforsamling.

Plenarforsamlingen består af fem uafhængige medlemmer og alle nationale afviklingsmyndigheder. Beslutninger træffes med simpelt flertal.

I plenarforsamlingen tages der stilling til beslutninger af generel karakter, fx vedrørende Afviklingsmyndighedens budget, opkrævning af ex post-bidrag (dvs. bidrag ud over bidrag til at fylde afviklingsformuen op i første omgang) og eventuelle lån mellem den fælles formue og nationale afviklingsformuer i ikke-deltagende lande.

Eksekutivforsamlingen består af de fem uafhængige medlemmer og berørte landes nationale afviklingsmyndigheder (dvs. de lande, hvor instituttet er etableret og har væsentlige aktiviteter). Der træffes beslutning ved konsensus. Hvis der ikke kan opnås konsensus, træffer de fem uafhængige medlemmer en beslutning ved simpelt flertal.

I eksekutivforsamlingen tages der stilling til beslutninger vedrørende specifikke institutter eller koncerner, som fx konkrete krisehåndteringsbeslutninger eller vedtagelse af afviklingsplaner m.v. Eksekutivforsamlingen udsteder også retningslinjer og vejledninger, der forinden forelægges plenarforsamlingen for eventuelle kommentarer. Eksekutivforsamlingen forbereder desuden alle afgørelser i plenarforsamling. I den sammenhæng deltager alene de fem uafhængige medlemmer.

Ved anvendelse af den fælles afviklingsformue med et beløb over 5 mia. euro (10 mia. euro for likviditetsstøtte) skal plenarforsamlingen involveres, hvis ét eller flere medlemmer af plenarforsamlingen ønsker det.

Kommissionen har mulighed for inden for 24 timer at gøre indsigelse mod beslutninger fra Afviklingsmyndigheden, når det vedrører de største institutter, og når der er tale om beslutninger, hvor Afviklingsmyndigheden har et vis beslutningsrum eller valgfrihed. Hvis Kommissionen gør indsigelse, vil beslutninger i visse tilfælde kræve godkendelse fra Rådet.⁷⁴ Såfremt Rådet afviser Kommissionens forslag, kan Kommissionen forelægge et nyt ændringsforslag for Rådet. Hele processen må maksimalt tage 24 timer. Alternativt træder Afviklingsmyndighedens oprindelige forslag i kraft.

74) Konkret skal Rådet involveres, når Kommissionen har foretaget ændringer, der 1) vedrører hvorvidt afvikling er i offentlighedens interesse, eller 2) vedrører en væsentlig ændret brug af afviklingsformuen.

Bilag 6: Lovgivningsmæssige aspekter ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

Ved deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil der være behov for en række ændringer af dansk ret. Nedenfor følger en beskrivelse af de lovgivningsmæssige ændringer, der ventes at være nødvendige ved dansk deltagelse samt en række problemstillinger, der i den forbindelse vil skulle overvejes og afklares.

Der vil ved dansk deltagelse skulle igangsættes et arbejde med henblik på at sikre juridisk overensstemmelse mellem reguleringen i banksamarbejdet og den danske lovgivning herunder i dialog med Tilsynsmyndigheden og Afviklingsmyndigheden.

Etablering af tæt samarbejde med ECB og anvendelse af SRM-forordningen i Danmark

I forbindelse med etablering af et tæt samarbejde med ECB og at SRM-forordningen bringes i anvendelse i Danmark, vil der være behov for at gennemføre visse tilpasninger af dansk ret og foretage en række tilpasninger i den forbindelse. Disse forhold behandles nedenfor.

Pligt til at følge ECB's beslutninger

Danmark skal, jf. ovenfor, sikre, at de danske finansielle myndigheder (primært Finanstilsynet) er forpligtede til at følge ECB's beslutninger, dvs. direkte instruktioner, retningslinjer, anmodninger og foranstaltninger, for så vidt disse er i overensstemmelse med SSM-forordningen. Dette skal fastsættes ved lov.

Danmark kan, som andre deltagende ikke-eurolande, imidlertid samtidig under visse betingelser undlade at følge beslutninger fra ECB for så vidt angår danske kreditinstitutter. Det kan dog i yderste konsekvens betyde, at Danmark skal forlade samarbejdet.

Der skal således laves en dansk lovgivning, der sikrer, at Finanstilsynet forpligtes til altid at følge og gennemføre ECB's beslutninger, og samtidig skal det være muligt at kunne gøre indsigelse mod en beslutning fra ECB og dermed vælge ikke at følge en beslutning.

Endvidere skal der sikres en proces for rettidig og retmæssig inddragelse af regeringen og Folketinget i tilfælde, hvor Finanstilsynet overvejer at gøre indsigelse mod ECB's beslutninger. Beslutninger, der kan føre til, at Danmark ekskluderes fra samarbejdet, bør 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 samtidig i Finanstilsynets uafhængighed, at såfremt Finanstilsynet er enig i ECB's beslutning, skal regeringen eller Folketinget ikke involveres.

Sikring af at ECB kan få tilstrækkelige oplysninger

ECB skal som led i ansøgningsprocessen gennemføre en vurdering af de danske kreditinstitutter for at sikre, at de er tilstrækkeligt kapitaliserede – en såkaldt "comprehensive assessment". I den forbindelse er Danmark forpligtet til at sikre, at ECB får alle oplysninger om danske institutter, som ECB måtte kræve for at foretage denne vurdering. Herunder skal det sikres, at videregivelse af oplysninger til ECB ikke er i strid med de nationale videregivelsesregler eller fortrolighedsbestemmelser.

Mellemstatslig aftale om den fælles afviklingsfond

Danmark vil ved dansk deltagelse i banksamarbejdet skulle ratificere den mellemstatslige aftale om etableringen af den fælles afviklingsfond inden for det styrkede banksamarbejde af 21. maj 2014.

Det Systemiske Risikoråd

Det Systemiske Risikoråds rolle og sammensætningen af medlemmerne i Det Systemiske Risikoråd skal overvejes ved eventuel dansk deltagelse.

Inden for det styrkede banksamarbejde vil det fortsat være de nationale myndigheder (i Danmark erhvervsministeren og Finanstilsynet), som kan anvende de makroprudentielle værktøjer, ofte efter indstilling fra det Systemiske Risikoråd. Tilsynsrådet og Styrelsesrådet har dog mulighed for at hæve de nationale krav. Dette kunne fx ske efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd, i tilfælde hvor den danske regering vælger ikke at følge Rådets henstilling. Ved dansk deltagelse skal det derfor overvejes, om den nuværende struktur for Det Systemiske Risikoråd fortsat er passende.

Opsplitning af Lov om Finansiell Virksomhed (FIL)

Det er en mulighed, at der kan laves en separat finansiell lovgivning for kreditinstitutter, som med dansk deltagelse kommer under Tilsyns- og Afviklingsmyndighedens beføjelser.

Det skal ikke mindst ses i lyset af, at lov om finansiell virksomhed ikke alene omfatter kreditinstitutter, men også fondsmæglerselskaber, investeringsforvaltningsselskaber og forsikringselskaber, som ikke er omfattet af det styrkede banksamarbejde. Det kan derfor overvejes, om der fx bør være en separat lov for hvert område. Det er allerede planen, at forsikringselskaber over tid udskilles fra øvrige virksomhedsområder. Ved dansk deltagelse kan det overvejes, om kreditinstitutter tilsvarende skal udskilles.

Erhvervsankenævnet

Kreditinstitutter kan i dag indbringe Finanstilsynets beslutninger for Erhvervsankenævnet, som kan omgøre beslutningen. Herudover har institutterne mulighed for at indbringe sagen for domstolene.

Hvis Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet fortsat være ansvarlig for alle beslutninger, også hvor de er truffet efter instruks fra Tilsynsmyndigheden. For beslutninger, der er truffet efter instruks og som underkendes af Erhvervsankenævnet eller af domstolene, kan Finanstilsynet gøre et ansvar gældende over for Tilsynsmyndigheden. For beslutninger, der afviger fra Tilsynsmyndighedens instruks, vil det alene være Finanstilsynet, der kan holdes erstatningsansvarlig.

I regi af banksamarbejdet oprettes desuden et administrativt klagenævn, der udfører intern administrativ revision af beslutninger truffet af Tilsynsmyndigheden. Det vil dermed være muligt at indbringe sager for både Erhvervsankenævnet og det administrative klagenævn. Det vil formentlig primært være store institutter, som kan benytte sidstnævnte, da de store institutter er under Tilsynsmyndighedens tilsyn. Det administrative klagenævn kan ikke omgøre en beslutning fra Tilsynsrådet eller Styrelsesrådet – i modsætning til Erhvervsankenævnet, som kan omgøre en beslutning fra Finanstilsynet – men kan komme med udtalelse, som Tilsynsmyndigheden skal tage hensyn til i et nyt udkast til afgørelse.

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 Tilsynsmyndigheden skal kunne indbringes for Erhvervsankenævnet, da det vil betyde, at Erhvervsankenævnet kan omgøre beslutninger, hvilket betyder, at Finanstilsynet ikke længere følger Tilsynsmyndighedens instruks, og samarbejdet derfor potentielt vil kunne afsluttes.

Danske afviklingsmyndigheder

I Danmark er afviklingskompetencerne delt mellem Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet. Ved dansk deltagelse vil det derfor være henholdsvis Finansiell Stabilitet eller Finanstilsynet, som skal repræsentere Danmark i Afviklingsmyndighedens besluttende fora afhængig af, hvilke opgaver, der behandles. I forbindelse med eventuel deltagelse kan det overvejes, om ansvaret skal samles i én myndighed, således at der ikke er udskiftning i den danske repræsentation i Afviklingsmyndigheden.

Bilag 7: Skriftlig tilkendegivelse fra Afviklingsmyndigheden



Brussels, 23 October 2019
srb.cm.02(2019)7333794

Ms Mette Tams Kitaj
Head of Division at Ministry of Industry, Business and Financial Affairs
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
mkt@em.dk

Danish Working Group questions for the SRB with regards to the potential future accession of Denmark to the Banking Union

Dear Mette,

Following the recent visit of the Danish Working Group on the potential future accession of Denmark to the Banking Union and, consequently, to the Single Resolution Mechanism ("the SRM"), you identified the following questions for the SRB:

- (a) the likelihood that the SRB would apply the bail-in tool to mortgage credit institutions;
- (b) how the SRB would consider the Danish approach to small bank resolution; and
- (c) what the SRB's possible approach to MREL subordination would be in the context of the Banking Package.

The SRB's assessment does not include an analysis of the potential impact of the new Banking Package legislation and it was limited to the three questions above. Therefore, they may need to be reassessed at the time of a potential accession under the conditions of the amended SRMR and BRRD. The SRB, based on the information received from the Danish WG, as well as on its preliminary internal assessment, has reached the following conclusions.

(a) The likelihood that the SRB would apply the bail-in tool to mortgage credit institutions;

If the SRB were responsible for mortgage credit institutions, then it would be responsible for drafting resolution plans for those institutions within its remit in line with Article 7(2) SRMR.



As regards the Minimum Requirement for own funds and eligible liabilities for mortgage credit institutions, the SRB would make a case-by-case assessment of the fulfilment of the conditions under Article 12(5) (a) and (b) SRMR.¹

On use of the bail-in tool, even if there is no provision in the SRMR that would allow the SRB to exempt an institution or class of institutions from the application of this resolution tool, the combined Articles 27(3) and 12(5) SRMR would implicitly lead to the exclusion of mortgage credit institutions' covered bonds from bail-in. Moreover, the Danish authorities have informed us that the circumstances regulated under Article 27(4) SRMR (on application of the bail-in tool to the part of the value of the secured/collateralised liability that exceeds the value of the assets, pledge, lien or collateral against which it is collateralised), and Article 76(2)(e) and 79(1) BRRD (lack of appropriate protection in case of partial transfer) are unlikely to materialise.

Importantly, in the course of the resolution planning cycle and when preparing its analysis, the SRB would draw on the expertise of Danish participants in the Internal Resolution Team. Similarly, the Danish representative would be part of the Extended Executive Session deciding on the resolution strategy.

Given the discretion of the SRB and the fact that the definitive decisions would be taken based on eventual particular circumstances of each case, it is not possible to predict each and every future SRB decision in this regard. However, based on the information provided by the Danish authorities, there is no information that would currently warrant a differing approach in the treatment of mortgage credit institutions as regards the Minimum Requirement for own funds and eligible liabilities and the use of the bail-in tool in general.

(b) How the SRB would consider the Danish approach to small bank resolution

With regards to the Danish approach to small bank resolution, and in the context of the Danish winding-up scheme (the "winding-up scheme") for banks with assets below EUR 3 billion, it could be expected that the banks below EUR 3 billion would fall under the NRA's direct responsibility, being categorised by the ECB-SSM as Less Significant Institutions (LSIs). In this case, it is the Danish NRA's responsibility to draft any resolution measures for the LSIs under their remit, and in particular, after assessing whether the relevant conditions under Danish law transposing BRRD are met and regarding alignment to SRB stances, to assess whether the application of resolution tools is in the public interest. In this sense, the SRB views that entry into normal insolvency proceedings is the default scenario for failing banks, with application of resolution tools being the exception.

In that sense, the winding-up scheme (which involves the application of resolution tools) would be misaligned with the general approach of the SRB. However, should a positive public interest assessment be made for a LSI, the Danish NRA could still opt for resolution.

¹ Now Article 12b SRMR2.



Where the Single Resolution Fund (the "SRF") would be used to finance resolution, the SRB would need to adopt the resolution scheme (given that, in accordance with Article 96 SRMR, the Danish Resolution Fund will be replaced by the SRF).

As set out in the SRMR, once a draft resolution measure is prepared, the Danish NRA would have to notify it to the SRB. In the context of its LSI Oversight function, the SRB would assess the draft measure on which it may express views in the form of a non-binding opinion, in case of material disagreement. The SRB would communicate to the NRA if these materially diverge either with the SRMR or the Board's general instructions under Article 31 SRMR.

(c) The SRB's possible approach to MREL subordination would be in the context of the Banking Package.

Finally, turning to the revised BRRD and SRMR, these introduce new requirements for setting subordination requirements, and criteria for which banks might be covered by additional requirements. Given the SRMR is a regulation, and as such applies directly, these rules will be applied by the SRB as agreed by legislators. Where additional criteria are introduced for e.g. application of an additional subordination requirement, the SRB will apply these criteria to set additional subordination requirements where needed.

Certain provisions of the CRR became applicable in the EU on 27 June 2019. As such, the SRB has released an addendum to its MREL policy informing institutions of the implementation of CRR provisions relating to total loss-absorbing capacity ("TLAC") requirements for Global-Systemically Important Institutions, as well as the permission regime under Article 78a CRR applicable to all institutions. This addendum aims to summarise and explain key new elements of the CRR that are relevant for the SRB and its tasks.

Thank you for reaching out regarding these important questions. I hope that these responses address your queries, and assist in your considerations. Please do not hesitate to contact me in case of further questions,

Yours sincerely,

Samy Harraz
Head of Strategy,
International Relations & Communications

Bilag 8: Oversigt over indikatorer for banksektorerne i Danmark og det styrkede banksamarbejde

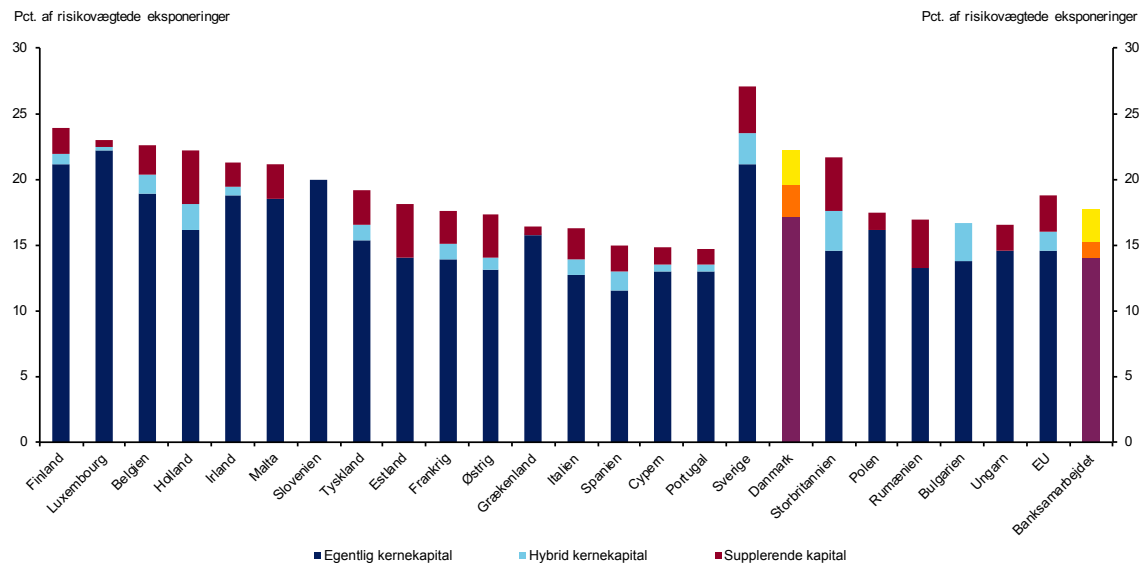
- **Kapitalgrundlag, figur A:** De største kreditinstitutter i EU-landene havde i juni 2018 i gennemsnit et kapitalgrundlag (udgøres af egentlig kernekapital, fx aktiekapital, tillagt hybrid kernekapital og supplerende kapital) på ca. 18,8 pct. af deres risikovægtede eksponeringer. Gennemsnittet for kreditinstitutter i banksamarbejdet var lidt lavere på ca. 17,8 pct. Kreditinstitutter i Finland, Luxembourg, Belgien og Holland havde blandt landene i banksamarbejdet det højeste kapitalgrundlag, mens sydeuropæiske landes institutter (Portugal, Cypern, Spanien, Italien og Grækenland) havde det laveste. Kreditinstitutter i Sverige havde det højeste kapitalgrundlag blandt ikke-eurolande og i EU som helhed. Danske institutter (Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank) er blandt de bedst kapitaliserede i EU. De danske institutter havde i gennemsnit et kapitalgrundlag på ca. 22,2 pct. af deres risikovægtede eksponeringer. Kreditinstitutter i banksamarbejdet har i gennemsnit øget deres egentlige kernekapitalprocent med ca. 3 pct.-point fra 2014-18, jf. Kommissionen, ECB og Afviklingsmyndighedens risikoreduktionsrapport, maj 2019. Det gælder ikke mindst lande hårdest ramt af krisen (sydeuropæiske lande og Irland). Billedet af EU-landenes kreditinstitutters kapitalisering ændrer sig generelt ikke væsentligt (dog med nogle forskydninger), hvis der alene ses på institutternes egentlige kernekapitalprocent i stedet for det samlede kapitalgrundlag.
- **Gearingsgrad, figur B:** EU-landenes kreditinstitutter gearingsgrad (kernekapital i pct. af ikke-risikovægtede eksponeringer) udgjorde i juni 2018 i gennemsnit ca. 5,3 pct. Institutterne i landene i banksamarbejdets gearingsgrad lå på samme niveau. Blandt landene i banksamarbejdet havde institutter i Slovenien, Grækenland og Irland den højeste gearingsgrad og Tyskland, Holland og Frankrig den laveste. For ikke-eurolande havde institutter i Bulgarien og Polen den højeste gearingsgrad, Sverige den laveste. Danske institutter havde i gennemsnit en gearingsgrad på ca. 4,7 pct., hvilket er blandt de laveste i EU. En lav gearingsgrad skal for Danmark ses i lyset af, at danske institutter har relativt lave risikovægtede eksponeringer sammenlignet med ikke-risikovægtede eksponeringer, hvilket bl.a. skyldes realkreditlån, som har relativt lav risiko. Kreditinstitutter i banksamarbejdet har i gennemsnit øget deres gearingsgrad med ca. 1,3 pct.-point fra 2014-18, jf. Kommissionen, ECB og Afviklingsmyndighedens risikoreduktionsrapport.
- **Ikke-risikovægtede eksponeringer ift. BNP, figur C:** EU-landenes kreditinstitutters samlede ikke-risikovægtede eksponeringer (udlån, beholdninger af værdipapirer m.v.) udgjorde i gennemsnit knap 220 pct. af landenes BNP, for landene i banksamarbejde udgjorde eksponeringerne ca. 190 pct. af BNP. Holland, Frankrig og Spanien har blandt eurolandene de højeste eksponeringer ift. BNP, mens Estland, Slovenien og Finland har de laveste. Institutter i Sverige og Storbritannien har ligeledes høje eksponeringer ift. BNP. Danske institutter har også høje eksponeringer, svarende til godt 250 pct. af BNP.
- **Risikovægtede eksponeringer ift. BNP, figur D:** EU-landenes institutters risikovægtede eksponeringer udgjorde i gennemsnit ca. 70 pct. af landenes BNP. Institutter i landene i banksamarbejdet ligger i gennemsnit på omtrent samme niveau. Spanien, Cypern, Frankrig, Græ-

kenland og Holland har relativt høje risikovægtede eksponeringer ift. BNP. Danske institutters risikovægtede eksponeringer udgjorde ca. 60 af BNP. De for danske institutters betydeligt lavere risikovægtede eksponeringer i pct. af BNP sammenlignet med ikke-risikovægtede eksponeringer skal igen ses i lyset af, at danske institutter har relativt lave risikovægtede eksponeringer.

- **Tre største kreditinstitutters eksponeringer ift. BNP, figur 7.1 og figur E:** Ses der alene på de tre største institutter i hvert land, udgjorde de ikke-risikovægtede eksponeringer for EU-landenes tre største institutter i gennemsnit ca. 145 pct. af BNP. For eurolandene udgjorde de ca. 140 pct. Holland, Spanien, Frankrig og Luxembourg har relativt store kreditinstitutter ift. landenes økonomiske aktivitet, mens Estland, Slovenien, Tyskland og Finland har relativt små institutter. De tre største danske kreditinstitutter (Danske Bank, Nykredit og Jyske Bank) har ikke-risikovægtede eksponeringer svarende til knap 250 pct. af Danmarks BNP. EU-landenes tre største institutters risikovægtede eksponeringer udgør i gennemsnit knap 50 pct. af BNP, tilsvarende for landene i banksamarbejdet som gennemsnit. De tre største danske institutters risikovægtede eksponeringer udgør i gennemsnit knap 60 pct. af BNP.
- **Misligholdte lån, figur F:** Af EU-landenes kreditinstitutters samlede udlån er i gennemsnit ca. 3,6 pct. misligholdte, for landene i banksamarbejdet er andelen lidt lavere, ca. 3,3 pct. I banksamarbejdet har institutter i Grækenland, Cypern, Portugal og Italien relativt høje andele af misligholdte lån, mens institutter i Luxembourg, Estland, Finland og Tyskland har relativt lave andele. Uden for banksamarbejdet har institutter i Bulgarien og Ungarn relativt høje andele af misligholdte lån og institutter i Sverige og Storbritannien en relativt lav andel. Danske institutter har ligeledes en relativt lav andel af misligholdte lån på ca. 2,2 pct. Kreditinstitutterne i banksamarbejdet har generelt nedbragt misligholdte betydeligt de senere år, hvor andelen af misligholdte lån er faldet med ca. 4 pct.-point, jf. Kommissionen, ECB og Afviklingsmyndighedens risikoreduktionsrapport. Det er ikke mindst institutter i lande hårdest ramt af krisen, som har reduceret misligholdte lån.
- **Statseksponeringer, figur G:** EU-landenes kreditinstitutters statseksponeringer (statsobligationer m.v.) udgør i gennemsnit ca. 12,4 pct. af de samlede ikke-risikovægtede eksponeringer, for eurolandenes institutter er det lidt højere ca. 13,2 pct. Kreditinstitutter i Estland, Belgien og Luxembourg har relativt høje statseksponeringer, mens institutter i Cypern, Grækenland, Irland og Holland har relativt lave statseksponeringer. Institutter i Rumænien og Polen har også relativt høje statseksponeringer. Danske institutters statseksponeringer er relativt lave og udgør i gennemsnit ca. 4,8 pct. af deres eksponeringer (skal bl.a. ses i sammenhæng med relativt lav dansk statsgæld og at danske institutter ofte holder betydelige mængder danske realkreditobligationer, som har lav risiko). Der ses generelt en betydelig hjemlig orientering i EU-landenes kreditinstitutters statseksponeringer (home bias), dvs. en tendens for et institut til at holde statseksponeringer fra det land, hvor banken er hjemmehørende. I gennemsnit udgør hjemlige statseksponeringer ca. 50 pct. af EU-landenes kreditinstitutters statseksponeringer. Danske statsobligationer udgør ca. 30 pct. af danske institutters samlede statseksponeringer.

- **Egenkapital forrentning, figur H:** EU-landenes kreditinstitutter opnåede i 2017 generelt en positiv forrentning af egenkapitalen (profit i pct. af kernekapitalen). Institutterne forrentede i gennemsnit kernekapitalen med ca. 6,5 pct., institutterne i banksamarbejdet ca. 7 pct. Institutter i Cypern, Portugal, Grækenland og Tyskland opnåede en relativt lav forrentning af kernekapitalen, mens institutter i Estland opnåede en relativt høj forrentning. Danske kreditinstitutter forrentede i gennemsnit deres kernekapital med ca. 12,5 pct.

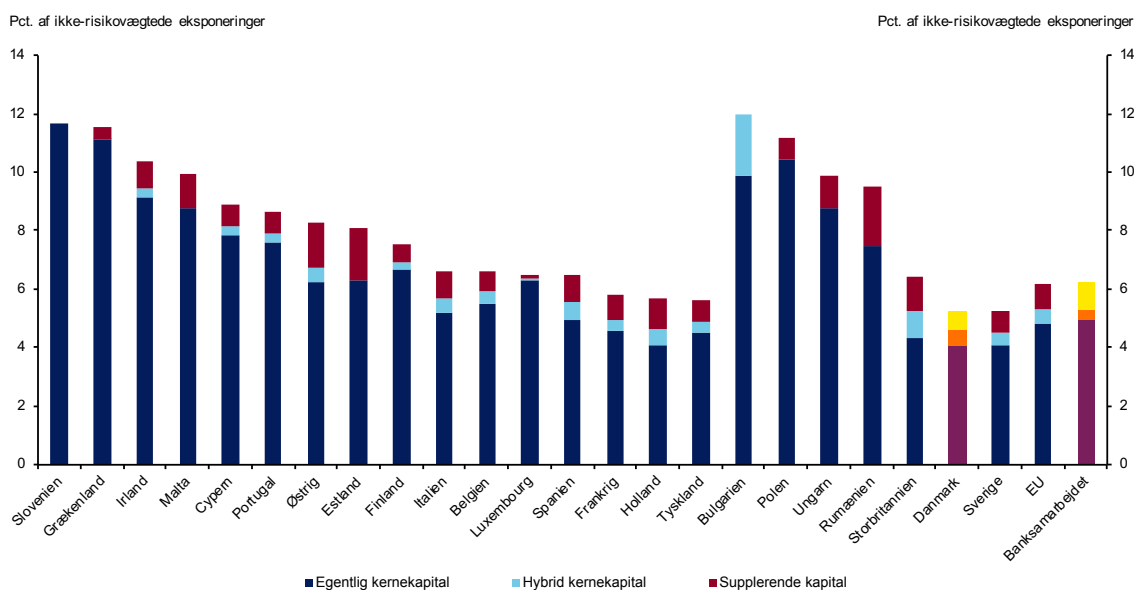
Figur A. Kapitalisering (kapitalgrundlag i pct. af risikovægtede eksponeringer), juni 2018



Kilde: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, EBA, og egne beregninger. Transparency Exercise 2018.

Note: I EBA-analysen indgår de ca. 130 største kreditinstitutter i EU-landene. Antallet af deltagende institutter varierer på tværs af lande. For Danmark indgår fire kreditinstitutter: Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank. Tal er på koncern-niveau, dvs. penge- og realkreditinstitutter indgår samlet, hvor de er en del af en koncern. Egentlig kernekapital, aktiekapital, er kapital af den højeste kvalitet, fordi den bedst er i stand til at absorbere tab. Hybrid kernekapital og supplerende kapital er kapitalinstrumenter med gældslignende karakteristika (rente, løbetid m.v.). Egentlig kernekapital og hybrid kernekapital udgør tilsammen kernekapitalen.

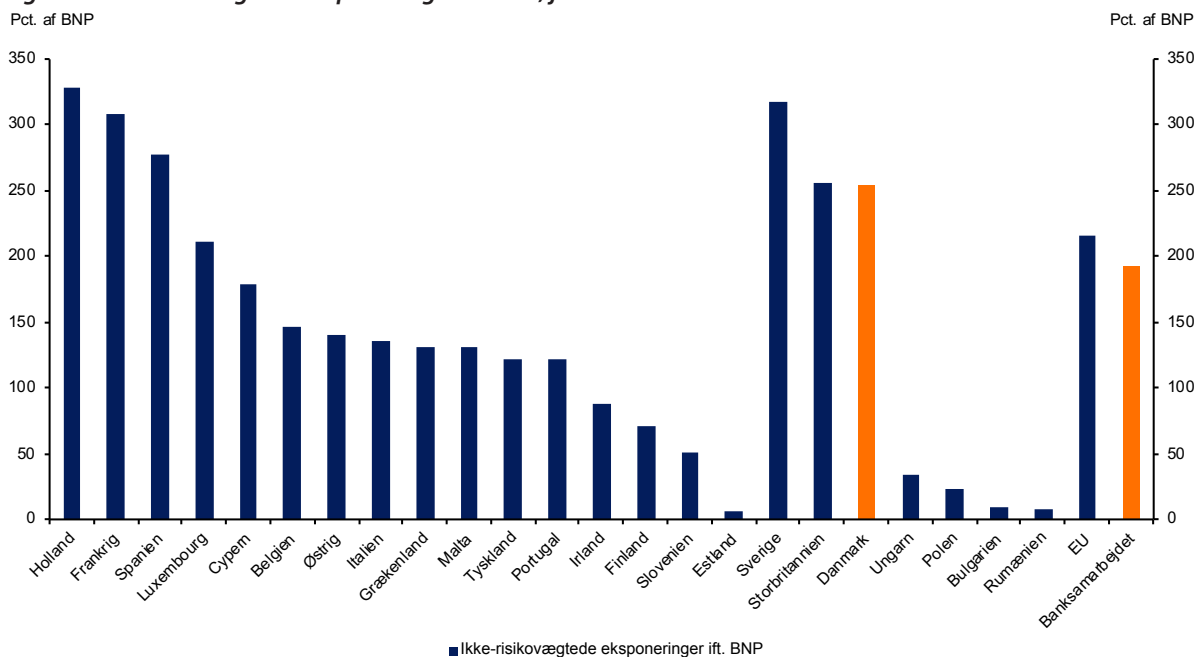
Figur B. Gearingsgrad (kapital ift. ikke-risikovægtede eksponeringer), juni 2018



Kilde: EBA og egne beregninger.

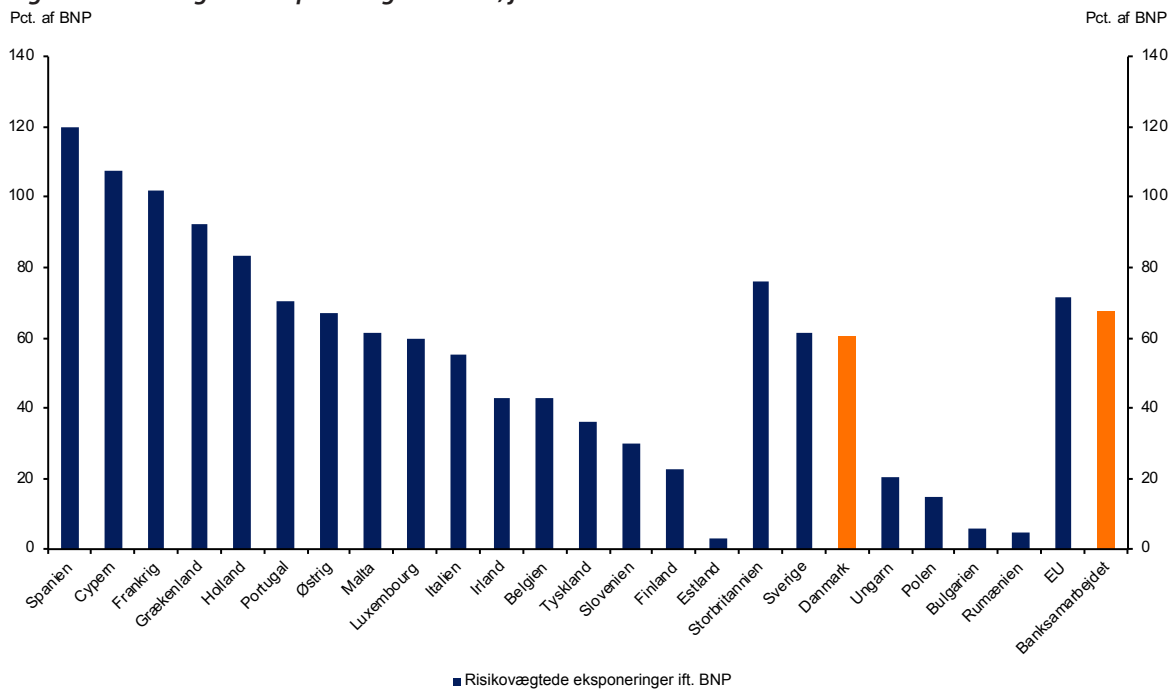
Note: Et kommende krav til gearingsgraden (kernekapital i pct. af ikke-risikovægtede eksponeringer) bliver på 3 pct. Der vil være et tillæg til gearingskravet for institutter som er udpeget som globalt systemisk vigtige (G-SIFler).

Figur C. Ikke-risikovægtede eksponeringer ift. BNP, juni 2018



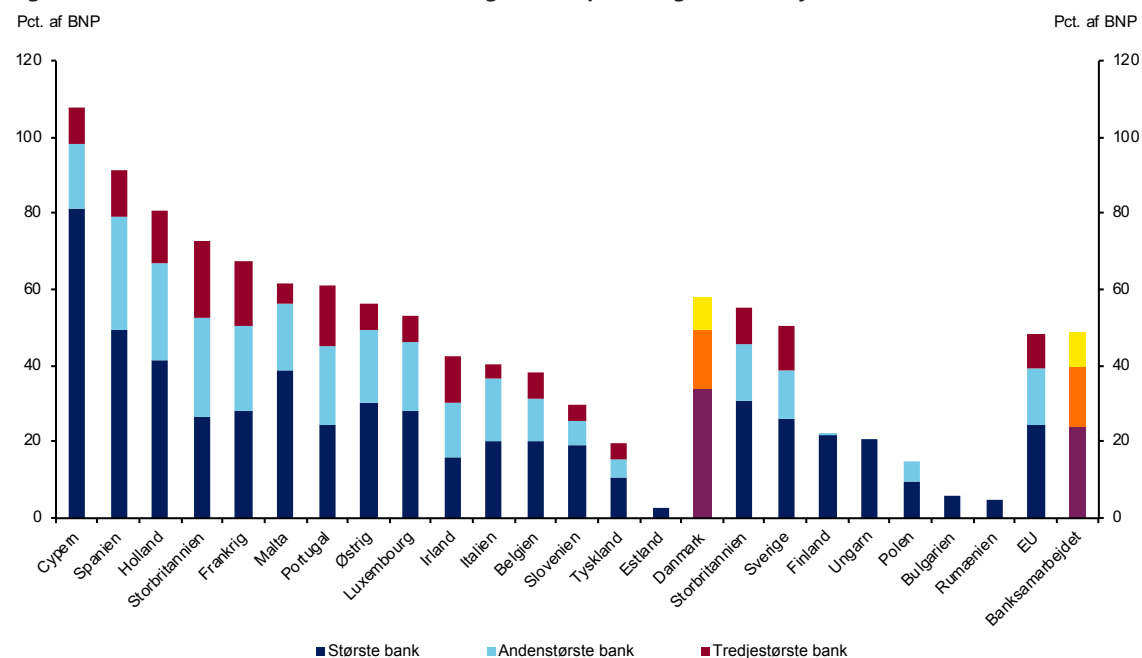
Kilde: EBA, Eurostat og egne beregninger.

Figur D. Risikovægtede eksponeringer ift. BNP, juni 2018



Kilde: EBA, Eurostat og egne beregninger.

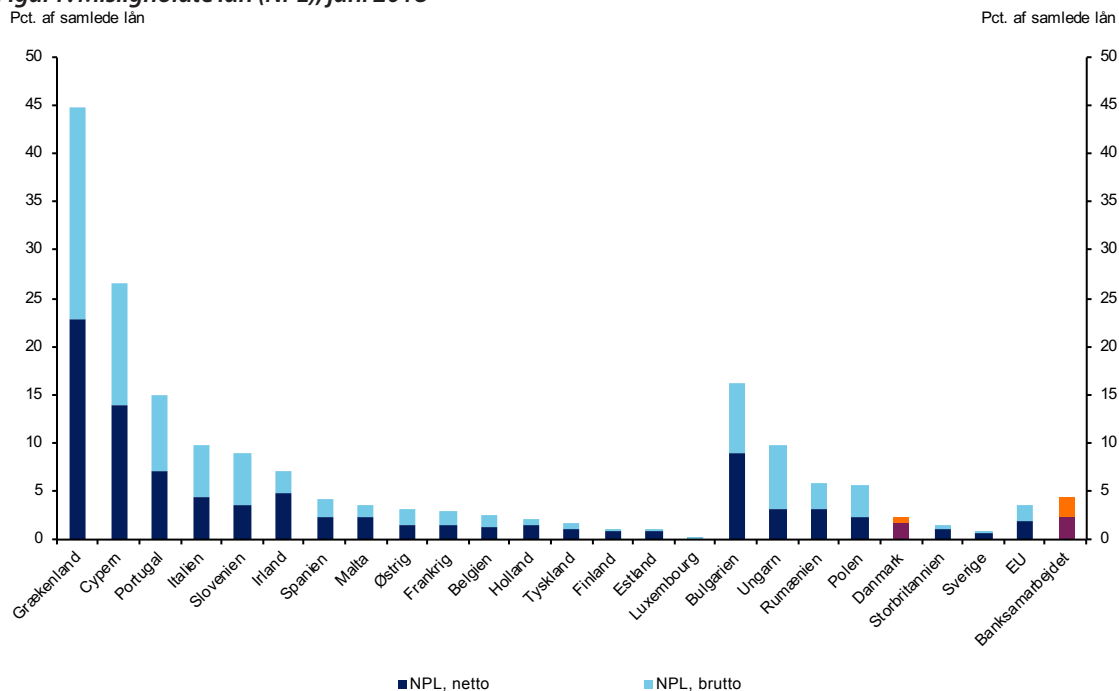
Figur E. Tre største kreditinstitutters risikovægtede eksponeringer ift. BNP, juni 2018



Kilde: EBA, Eurostat og egne beregninger.

Note: Enkelte lande har ikke mindst tre institutter med i EBA's analyse. Det er Finland (FI) og Polen (PL) (to institutter hver), Estland (EE), Bulgarien (BG) og Rumænien (RO) (et institut hver).

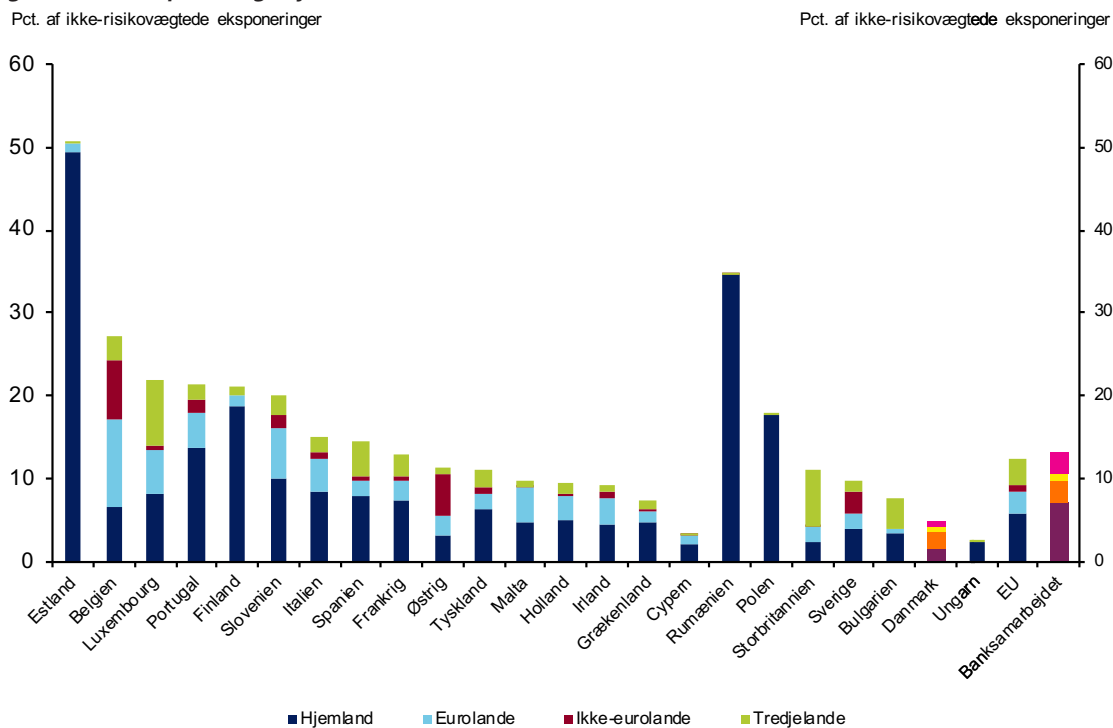
Figur F. Misligholdte lån (NPL), juni 2018



Kilde: EBA og egne beregninger.

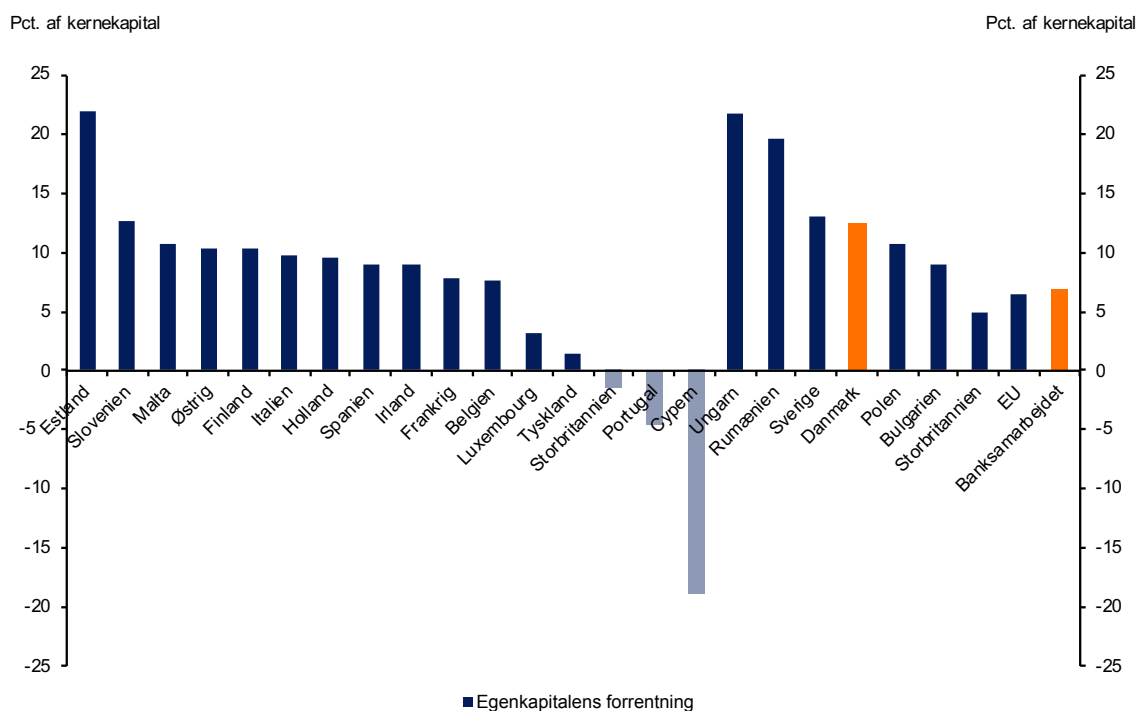
Note: I NPL brutto medregnes hele det misligholdte lån. I NPL netto er fratrukket den del af et misligholdt lån, hvor et tab er erkendt.

Figur G. Statseksponeringer, juni 2018



Kilde: EBA og egne beregninger.

Figur H. Egenkapitalens forrentning, 2017



Kilde: EBA og egne beregninger.

Tabel: Udvalgte landes offentlige finanser og statslig kreditværdighed

		Danmark	Tyskland	Frankrig	Spanien	Italien	Portugal	Grækenland	Irland
Offentlig gæld, pct. af BNP	2018	34,2	61,9	98,4	97,6	134,8	122,2	181,2	64,8
	2014	44,3	75,7	94,9	100,7	135,4	132,9	178,9	104,1
Strukturel saldo	2018	1,0	1,4	-2,7	-2,9	-2,4	-0,6	5,1	-1,4
	2014	-0,6	1,0	-2,8	-1,1	-0,7	-1,6	3,7	-3,6
Kreditvurdering (Moody's)	2019	Aaa	Aaa	Aa2	Baa1	Baa3	Baa3	B1	A2
	2015	Aaa	Aaa	Aa1	Baa2	Baa2	Ba1	Caa1	Baa1

Anm.: Den offentlige gæld som andel af BNP er opgjort efter definitionen i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde. Den strukturelle saldo er den faktiske saldo korrigeret for konjunkturerens påvirkning af de offentlige udgifter og indtægter og midlertidige og ekstraordinære forhold. Moody's vurderer stateres kreditværdighed på en skala, hvor Aaa er det højeste og C er det laveste.

Kilde: Offentlig bruttogæld (ØMU-gæld): Eurostat "General government gross debt", Strukturel saldo: Kommissionens efterårsprognose 2019 af 7. november 2019.

Bilag 9: EU-stresstest 2018

EBA koordinerer fælleseuropæiske stresstests af modstandsdygtigheden mod økonomiske tilbageslag baseret på fælles principper for, hvordan institutterne skal regne på konsekvenserne af et stressscenarie. EBA's stresstest giver således et sammenligneligt billede på tværs af alle deltagende institutter.

I den seneste stresstest fra november 2018 deltog 48 europæiske kreditinstitutter i 15 lande, der svarer til over 70 pct. af den europæiske banksektors samlede aktiver. Fra Danmark deltog Danske Bank, Nykredit, Jyske bank og Sydbank, som dækker mere end 90 pct. af den danske banksektor.

Institutternes kapital i udgangspunktet for 2018-testen er betydeligt højere end ved tidligere øvelser. Ifølge ECB viser dette, at kreditinstitutters opbygning af kapital i de senere år har bidraget til at styrke deres modstandsdygtighed mod alvorlige tilbageslag.

Stresstesten bestod af et treårigt scenarie startende i slutningen af 2017 med et betydeligt tilbageslag i den europæiske økonomi med negativ BNP-vækst, faldende boligpriser og stigende ledighed. Stresstesten benyttede forskellige scenarier for de enkelte lande, fx et fald i boligpriserne på 28,1 pct. i DK og 49,4 pct. i Sverige i løbet af en 3-årig periode. Stressscenariet er hårdere end ved tidligere fælleseuropæiske øvelser.

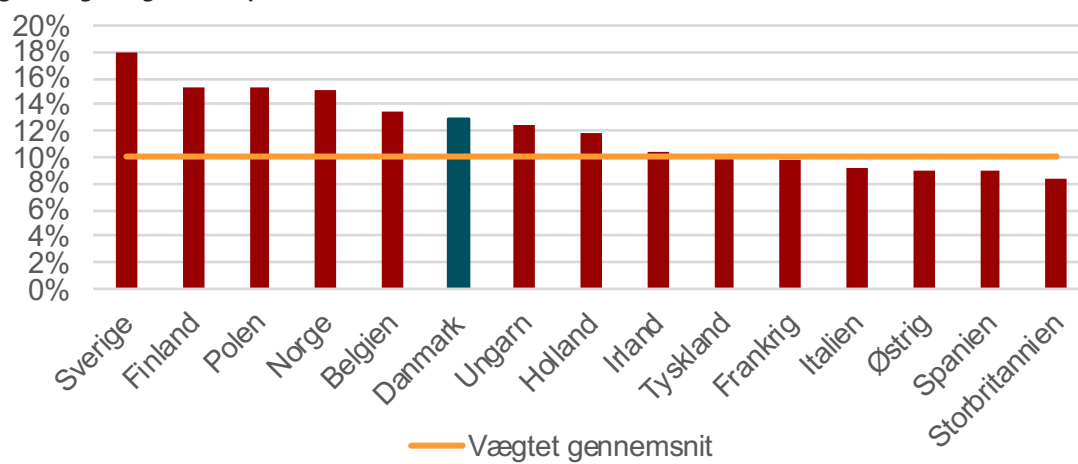
Resultater af stresstesten

I stressscenariet faldt andelen af den egentlige kernekapital i alle de deltagende kreditinstitutter i gennemsnit fra 14,2 pct. til 10,1 pct. (under antagelse af fuldt indfasede kapitalkrav), svarende til en samlet kapitalreduktion på 226 mia. euro.⁷⁵

Danske institutter var blandt de bedre kapitaliserede i EU i stressscenariet, jf. figur A. Institutter i de øvrige nordiske lande, Sverige og Finland, havde den højeste kernekapital i stressscenariet, mens lande som Storbritannien, Spanien, Østrig og Italien ligger en anelse under gennemsnittet.

75) EBA har ikke angivet en tærskelværdi for den kapital, som institutterne som minimum skulle overholde i stress-testen. Resultatet af testen indgår i stedet i det løbende arbejde med at vurdere, om de enkelte institutter har tilstrækkelig kapital. Der var således ikke nogen institutter, som "bestod" eller "ikke-bestod" testen.

Figur A. Egentlig kernekapital (CET1) i stressscenariet, ultimo 2020, fuldt indfaset IFRS9



Kilde: EBA Transparency Exercise 2018

Note: Stresstesten omfattede kun 15 lande. ECB foretog desuden en fremrykket stresstest for de græske kreditinstitutter.

Bilag 10: Regneeksempler: Dækning af tab og rekapitalisering

Der vises to regneeksempler for to banker, Bank A og Bank B. Det antages, at begge banker taber et beløb svarende til 20 pct. af deres samlede risikoeksponeringer. Og det antages, at Tilsynsmyndigheden har bestemt, at bankerne efter krisehåndteringen skal have en solvens på mindst 18 pct.

Bank A har før tabene en solvensprocent på 20. Det antages, at Bank A's samlede risikoeksponeringer udgør en fjerdedel af balancen. Dvs. bank A har relativt lave risikovægte (i gennemsnit 25 pct.), så de risikovægtede eksponeringer svarer til 25 pct. af de samlede aktiver.

Bank B har før tabene ligeledes en solvensprocent på 20. De samlede risikoeksponeringer antages for bank B at udgøre halvdelen af balancen. Dvs. bank B har relativt høje risikovægte (i gennemsnit 50 pct.), og de risikovægtede eksponeringer udgør halvdelen af balancen.

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 balancen)

Solvens: 20 pct.(= kapitalgrundlag (10) som pct. af risikoeksponeringer (50))

- Instituttet oplever et tab svarende til 20 pct. af risikoeksponeringerne, dvs. et tab på 10.
- Bank A bliver derfor nødlidende og overdrages til afviklingsmyndigheden.
- Afviklingsmyndigheden laver en forsigtig og realistisk værdiansættelse

Efter en forsigtig og realistisk værdiansættelse har Bank A følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 190	Forpligtigelser: 190
	Kapitalgrundlag: 0
I alt: 190	I alt: 190

Risikoeksponeringer: 47,5 (=25 pct. af balancen)

Solvens = 0 pct.

- Aktiverne er nedskrevet med 10 (fra 200 til 190)
- Kapitalen er ligeledes nedskrevet med 10 (fra 10 til 0)
- 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 190 (samlede passiver) = 15,2
- Dvs. at der skal nedskrives eller konverteres 15,2, før den fælles afviklingsformue kan komme i anvendelse for Bank A

Trin 3: Beregner den nødvendige kapital, før solvensen i instituttet er 18 pct.

- Kapitalniveau ved solvens på 18 pct. = 18 pct. af 47,5 = 8,6
- Dvs. at instituttet skal have et kapitalgrundlag på 8,6 for at have en solvensprocent på 18, givet det aktuelle niveau af risikovægtede eksponeringer på 47,5.

Trin 4: Beregner den nødvendige konvertering før solvensen er 18 pct.

- Nødvendig konvertering = Kapitalniveau ved solvens på 18 pct. – Aktuelle kapitalgrundlag
- Nødvendig konvertering = 8,6 – 0 = 8,6
- Dvs. der skal konverteres 8,6 fra gæld til egenkapital, før solvensen er 18 pct.

Trin 5: Vurderer om den nødvendige konvertering er større end grænseværdien, og om formuen dermed kan komme i spil

- Den nødvendige konvertering er 8,6, og grænseværdien for træk på formuen er 15,2
- Dermed er den nødvendige konvertering (8,6) mindre end grænseværdien (15,2) og afviklingsformuen kan derfor ikke komme i spil. Rekapitaliseringen skal klares alene ved konvertering af gæld til egenkapital (bail-in).

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: 180
	Kapitalgrundlag: 20
I alt: 200	I alt: 200

Risikoeksponeringer: 100 (=50 pct. af balance)

Solvens: 20 pct.(= kapitalgrundlag (20) som pct. af risikoeksponeringer (100))

- Instituttet oplever tab svarende til 20 pct. af risikoeksponeringerne, dvs. et tab på 20
- Bank B bliver nødlidende og overdrages til Afviklingsmyndigheden
- Afviklingsmyndigheden laver en forsigtig og realistisk værdiansættelse

Efter en forsigtig og realistisk værdiansættelse har Bank B følgende balance:

Aktiver	Passiver
Udlån m.v.: 180	Forpligtigelser: 180
	Kapitalgrundlag: 0
I alt: 180	I alt: 180

Risikoeksponeringer: 90 (=50 pct. af balance)

Solvens = 0 pct.

- Aktiverne er nedskrevet med 20 (fra 200 til 180)
- Kapitalen er nedskrevet med 20 (fra 20 til 0)
- 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 180 = 14,4
- Dvs. at der skal nedskrives eller konverteres 14,4, før afviklingsformuen kan komme i anvendelse for Bank B

Trin 3: Beregner den nødvendige kapital, før solvensen i instituttet er 18 pct.

- Kapitalniveau ved solvens på 18 pct. = 18 pct. af 90 = 16,2
- Dvs. instituttet skal have et kapitalgrundlag på 16,2 for at have en solvens på 18, givet det aktuelle niveau af risikoeksponeringer på 90

Trin 4: Beregner den nødvendige konvertering før solvensen er 18 pct.

- Nødvendig konvertering = Kapitalniveau ved solvens på 18 pct. – Aktuelle kapitalgrundlag
- Nødvendig konvertering = 16,2 – 0 = 16,2
- Dvs. der skal konverteres 16,2 fra gæld til egenkapital, før solvensen er 18 pct.

Trin 5: Vurderer om den nødvendige konvertering er større end grænseværdien, og om formuen dermed kan komme i spil

- Den nødvendige konvertering er 16,2, og grænseværdien for brug af formuen er 14,4
- Dermed er den nødvendige konvertering (16,2) større end grænseværdien (14,4) og afviklingsformuen 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: 16,2 – 14,4 = 1,8

Trin 6: Kontrollerer at brug af formuen er inden for 5 pct. grænsen

- Afviklingsformuen 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 1,8 er mindre end 9, er grænsen på 5 pct. overholdt
- Formuen vil dermed kunne bidrage med 1,8.

Observationer

- I begge eksempler taber bankerne deres kapital, som for begge banker i udgangspunktet udgjorde 20 pct. af de risikovægtede eksponeringer
- I den ene bank, med relativt lave risikovægte, kommer afviklingsformuen ikke i spil, idet det krævede beløb til rekapitalisering af banken er under 8 pct. af balancen.
- I den anden bank, med relativt høje risikovægte, kan afviklingsformuen komme i spil, fordi det krævede beløb til rekapitalisering overstiger 8 pct. af balancen.
- Forskellen i de to forløb skyldes forskelle i risikovægte.
- Som følge af de højere risikovægte i Bank B, er egenkapitalen i udgangspunktet også væsentligt større (dobbelt så stor) end i Bank A, opgjort som beløb såvel som målt i forhold til den samlede balance. Dette kan også udtrykkes som, at gearingen i Bank B er relativt lav.

Bilag 11: Teoretiske eksempler på effekter af en forsikringsordning til at håndtere nødlidende banker

Der vises fire eksempler, hvor tre lande (land A, B og C) indgår enten i en fælles forsikringsordning til at håndtere nødlidende banker eller har deres respektive nationale ordninger hertil. Antagelser bag beregningerne er vist i tabellen nederst. Til rådighed til at dække tab og rekapitalisering i nødlidende banker (herefter blot tab) er i følgende nævnte rækkefølge:

- **Trin 1 (bail-in):** Aktionærer og usikrede kreditorer i nødlidende banker står først til at bære tab (bail-in).
- **Trin 2 (afviklingsformue):** Afviklingsformuen dækker tab efter bail-in, såfremt der er et udækket tab, som skal dækkes.
- **Trin 3 (offentlig bagstopper):** Hvis afviklingsformuen ikke er tilstrækkelig til at dække tab, bidrager en offentlig bagstopper med midlertidige lån til afviklingsformuen.

Under den fælles forsikringsordning er både afviklingsformuen og bagstopper fælles for land A, B og C, mens afviklingsformue og bagstopper under den nationale ordning er rent national for både land A, B og C.

Størrelsen af den fælles afviklingsformue og bagstopper under forsikringsordningen svarer til størrelsen af de nationale afviklingsformuer og bagstopper i land A, B og C tilsammen. Brug af de fælles midler i et givent scenarie deles midlerne ligeligt mellem bankerne.

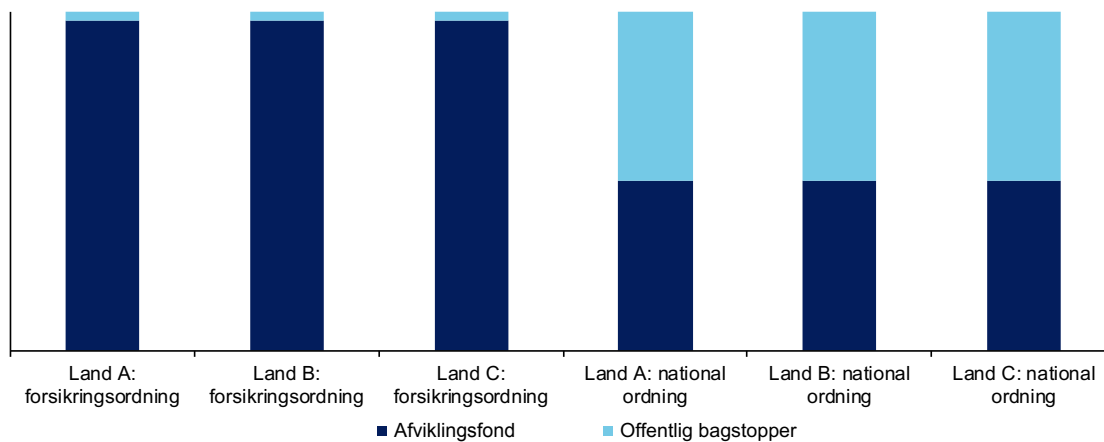
I eksempel 1-3 er bankkriser perfekt ukorrelerede på tværs af lande, dvs. sandsynligheden for bankkrise i et land er hverken større eller mindre, fordi der indtræffer en bankkrise i et andet land. Det giver den maksimale beskyttende effekt af forsikringsordningen. I eksempel 4 er bankkriser perfekt korrelerede, dvs. der er perfekt sammenfald af bankkriser.

Eksempel 1: Identiske lande

De tre landes banker er lige store og lige robuste, dvs. i en given periode har de samme sandsynlighed for at blive nødlidende. Tab er ens under forsikringsordningen og den nationale ordning.

Forsikringsordningen indebærer, at tab efter bail-in i højere grad bæres af afviklingsformuen end af den offentlige bagstopper sammenlignet med den nationale ordning, jf. figur A. Det ses ved, at en større del af tabene absorberes af afviklingsformuen end af bagstopperen.

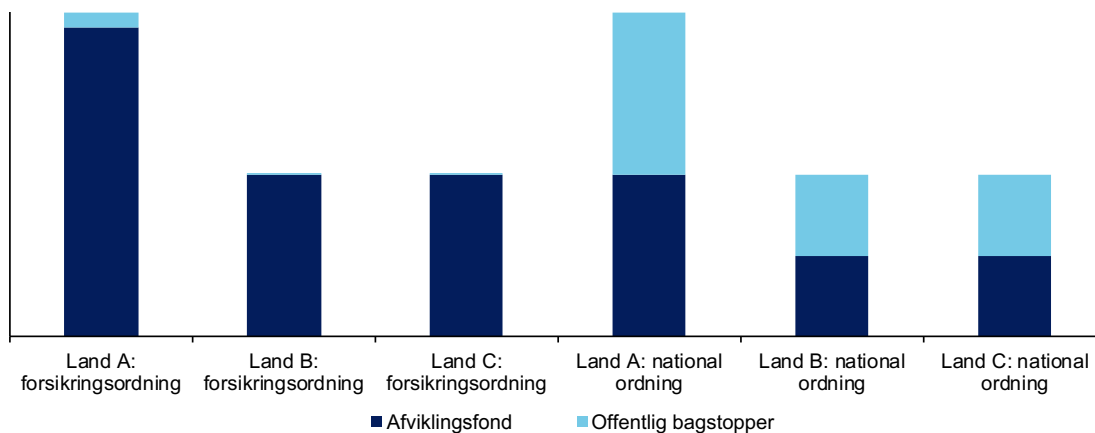
Figur A: Eksempel 1: Fordeling af tab – identiske lande og banker



Eksempel 2: Land med stor bank

Land A har nu en dobbelt så stor bank sammenlignet med land B og C. Det ses ved, at størrelsen af tab efter bail-in er større for land A end for land B og C. Ikke mindst for land A med en stor bank kan forsikringsordningen styrke et værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankriser, jf. figur B. Land B og C med mindre banker opnår fortsat også en beskyttende effekt af forsikringsordningen.

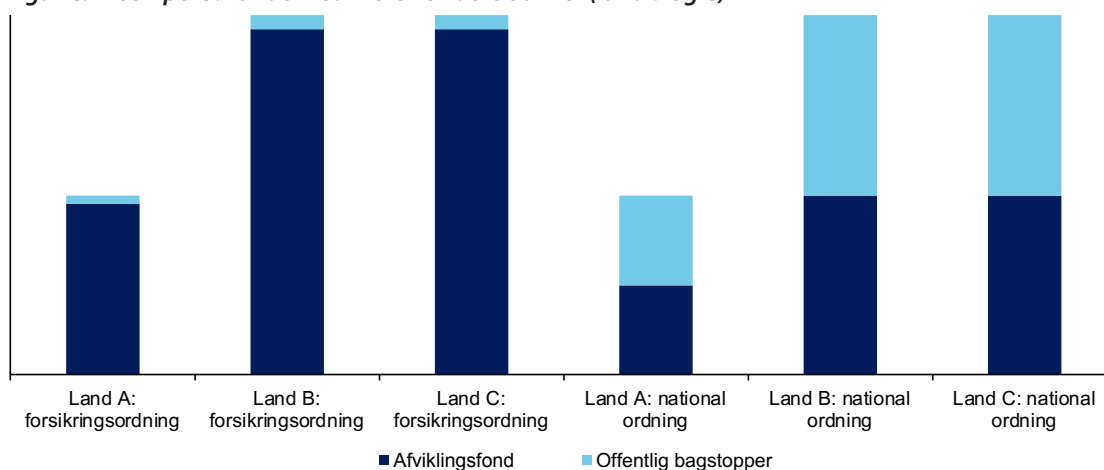
Figur B: Eksempel 2: Land med stor bank (land A)



Eksempel 3: Lande med større risiko for bankkriser

Land B og C har nu større risiko for bankkrise end land A. Land B og C vil derfor forventeligt trække mere på forsikringsordningen end land A, jf. figur C. Land A opnår dog også et stærkere værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser.

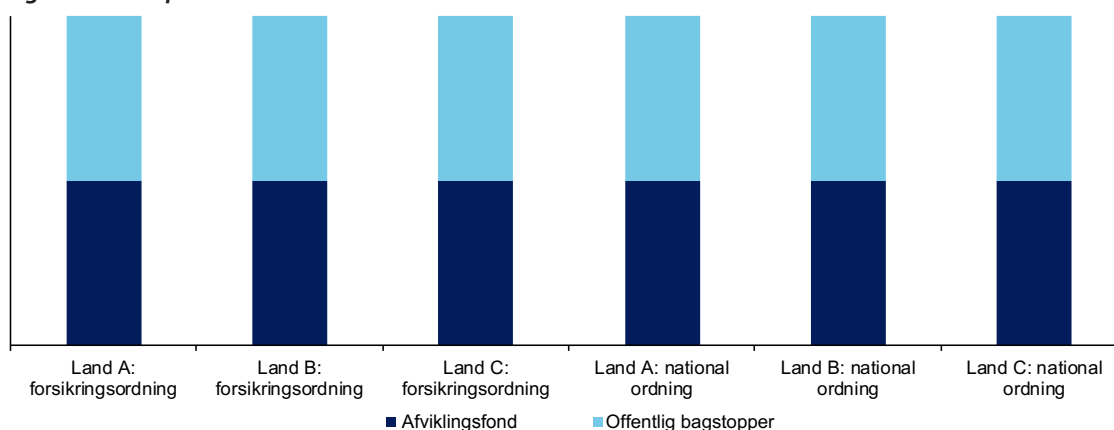
Figur C: Eksempel 3: Lande med mere risikable banker (land B og C)



Eksempel 4: Perfekt sammenfald af bankkriser

I dette eksempel er bankkriser perfekt sammenfaldende, dvs. enten bliver alle tre landes banker nødlidende eller også gør de ikke. Øvrige antagelser er som i eksempel 1. Her vil en forsikringsordning ikke have nogen beskyttende effekt sammenlignet med en national ordning, fordi bankkriser altid indtræffer samtidigt i de tre lande, jf. figur D.

Figur D: Eksempel 4: Perfekt sammenfald mellem bankkriser



Observationer

En fælles forsikringsordning til håndtering af nødlidende banker i form af en fælles afviklingsfond og fælles offentlig bagstopper kan i teorien alt andet lige styrke et lands værn mod statsfinansielle konsekvenser af bankkriser, hvis bankkriser på tværs af lande ikke er perfekt sammenfaldende.

Det skyldes den risikodeling, som en fælles forsikringsordning indebærer. Under en fælles forsikringsordning er der sammenlignet med en national ordning i en given periode en større sandsynlighed for, at en bank bliver nødlidende og skal håndteres, fordi der er flere banker under forsikringsordningen. Men en fælles afviklingsfond og fælles offentlig bagstopper er bedre i stand til at absorbere tab (efter bail-in) end en national afviklings-fond og bagstopper, fordi de er større.

En forsikringsordning til håndtering af nødlidende banker har i et vist omfang en beskyttende effekt i alle andre situationer end den, hvor bankkriser er perfekt sammenfaldende. Når der er perfekt sammenfald mellem bankkriser på tværs af lande, vil en forsikringsordning til at håndtere nødlidende banker ikke have nogen effekt sammenlignet med en national ordning. I praksis kan det forventes, at bankkriser i et vist omfang er korrelerede på tværs af lande, herunder som følge af integrerede banksektorer, men dog ikke perfekt sammenfaldende. Det er derfor under en fælles forsikringsordning mindre sandsynligt, at en fælles afviklingsformue og fælles offentlig bagstopper ikke er tilstrækkelige sammenlignet med en national ordning.

Det understreges, at de teoretiske eksemplers resultater i høj grad afhænger af de gjorte antagelser. Resultaterne har ingen kvantitativ fortolkning og kan ikke overføres til banksamarbejdets forsikringsordning.

Tabel 1 Antagelser for eksempel 1-4

Eksempel 1: Antagelser for beregningerne – identiske lande og banker				
Land	A	B	C	I alt (svarende til fælles afviklingsfond/fælles offentlig bagstopper)
National afviklingsfond	10	10	10	30
National offentlig bagstopper for afviklingsfond	10	10	10	30
Sandsynlighed for nødlidende bank	5 pct.	5 pct.	5 pct.	-
Tab efter bail-in med nødlidende bank	20	20	20	60

Eksempel 2: Antagelser for beregningerne – land med stor bank (land A)				
Land	A	B	C	I alt (svarende til fælles afviklingsfond/fælles offentlig bagstopper)
National afviklingsfond	20	10	10	40
National offentlig bagstopper for afviklingsfond	20	10	10	40
Sandsynlighed for nødlidende bank	5 pct.	5 pct.	5 pct.	-
Tab efter bail-in med nødlidende bank	40	20	20	80

Eksempel 3: Antagelser for beregningerne – lande med mere risikable banker (land B og C)				
Land	A	B	C	I alt (svarende til fælles afviklingsfond/fælles offentlig bagstopper)
National afviklingsfond	10	10	10	30
National offentlig bagstopper for afviklingsfond	10	10	10	30
Sandsynlighed for nødlidende bank	5 pct.	10 pct.	10 pct.	-
Tab efter bail-in med nødlidende bank	20	20	20	60

Eksempel 4: Perfekt sammenfald af bankkriser – identiske lande og banker				
Land	A	B	C	I alt (svarende til fælles afviklingsfond/fælles offentlig bagstopper)
National afviklingsfond	10	10	10	30
National offentlig bagstopper for afviklingsfond	10	10	10	30
Sandsynlighed for nødlidende bank	5 pct.	5 pct.	5 pct.	-
Tab efter bail-in med nødlidende bank	20	20	20	60

BILAG 12: Kommissorium for arbejdsgruppe med Danmark, Grønland og Færøerne

Arbejdsgruppen mellem Danmark, Grønland og Færøerne vedrørende mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde

Regeringen har igangsat et analysearbejde vedrørende eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Analysearbejdet skal munde ud i et beslutningsgrundlag til brug for endelig stillingtagen til, hvorvidt det samlet set er i Danmarks interesse at deltage i samarbejdet. Arbejdet skal afsluttes senest i efteråret 2019.

Såfremt Danmark deltager i det styrkede banksamarbejde, vil tilsynet med de største danske institutter blive varetaget af SSM via instruks fra SSM til Finanstilsynet. Derudover bliver ansvaret for afvikling af de største danske kreditinstitutter flyttet fra den danske afviklingsmyndighed til den europæiske afviklingsinstans, ligesom midler fra den danske afviklingsformue vil blive samlet i den fælleseuropæiske afviklingsformue.

Der er derudover fremsat forslag om oprettelse af en fælles indskydergarantiordning for de deltagende landes institutter, som kan betyde, at midlerne i den danske garantiformue samles i en fælleseuropæisk garantiformue i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Finanstilsynet fører i dag tilsyn med grønlandske og færøske kreditinstitutter, og de grønlandske og færøske kreditinstitutter er omfattet af den danske afviklingsordning og garantiformue. I tilfælde af dansk deltagelse kan der opstå nogle udfordringer for Grønland og Færøerne, da Grønland og Færøerne ikke er med i EU.

Udfordringerne består hovedsageligt i, at grønlandske og færøske institutter i tilfælde af dansk deltagelse ikke vil være omfattet af en afviklingsformue og evt. heller ikke en garantiformue med de danske institutter, da den danske afviklingsformue og evt. den danske garantiformue vil blive samlet i de europæiske formuer.

Det er derfor nødvendigt at overveje, hvordan eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde vil påvirke Grønland og Færøerne.

Der nedsættes derfor en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Grønland, Færøerne og Danmark, som skal vurdere konsekvenserne for grønlandske og færøske kreditinstitutter i tilfælde af dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde.

Det vil i arbejdet bl.a. blive undersøgt, om Grønland og/eller Færøerne kan blive omfattet af det styrkede banksamarbejde.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal:

- Undersøge konsekvenserne for Grønland og Færøerne, såfremt Danmark beslutter sig for at deltage i det styrkede banksamarbejde.
- Komme med forslag til mulige løsningsmuligheder for Færøerne og Grønland på områder, hvor en eventuel dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde kan skabe udfordringer.

Arbejdsgruppens sammensætning og tidsplan

Arbejdsgruppen sammensættes af:

- Finansdirektør Steen Lohmann Poulsen, Erhvervsministeriet (formand),
- Departementschef Jørn Skov Nielsen, Departementet for Erhverv og Energi i Grønland,
- Departementschef Bjarni Askham Bjarnason, Finansministeriet på Færøerne.

Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Erhvervsministeriets departement samt Finanstilsynet.

Arbejdsgruppen skal afrapportere til erhvervsministeren senest i efteråret 2019.

ORDLISTE

Afvikling	Se "kontrolleret afvikling".
Afviklingsformue	Sektorfinansieret afviklingsformue der skal udgøre minimum 1 pct. af de dækkede indlån i de omfattede kreditinstitutter.
Afviklingsformuen	Den danske afviklingsformue. Afviklingsformuen skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i danske kreditinstitutter. Midlerne er finansieret af bidrag fra de danske kreditinstitutter.
Afviklingsmyndigheden	Den Fælles Afviklingsinstans (Single Resolution Board), som er afviklingsmyndighed inden for det styrkede banksamarbejde).
Afviklingsplan	En plan udarbejdet af afviklingsmyndighederne for hvert institut, som beskriver, hvordan instituttet forventes at skulle håndteres, såfremt det bliver nødlidende.
Bagstopperen	Fælles offentlig bagstopper for den fælles afviklingsformue. Bagstopperen skal senest være etableret i 2024 og skal kunne yde midlertidige lån til den fælles afviklingsformue, når bail-in og midler fra den fælles afviklingsformue ikke er tilstrækkelige. Bagstopperen skal være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt.
Bail-in	Krisehåndteringsværktøj, hvormed der kan ske nedskrivning og konvertering af forpligtelser. I denne rapport anvendes bail-in også om nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter i et nødlidende kreditinstitut.
Balance	Et kreditinstituts samlede aktiver eller passiver, som per definition giver samme total. Balance benævnes også ikke-risikovægtede eksponeringer.
Balanceprincippet	Balanceprincippet begrænser et realkreditinstituts mulighed for at have ubalancer mellem aktiver og passiver i et kapitalcenter. Specifikt begrænses ubalancer i pengestrømme, og ubalancer i f.eks. renterisiko og valutarisiko mellem udlånet og de udstedte obligationer.
Broinstitut	Krisehåndteringsværktøj, hvor afviklingsmyndigheden etablerer et selskab, der overtager hele eller dele af et nødlidende instituts aktiviteter eller hele instituttet.
BRRD	EU's krisehåndteringsdirektiv (Bank Recovery and Resolution Directive).

CRR/CRD	EU's kapitalkravsforordning og kapitalkravsdirektiv (Capital Requirements Regulation/Directive)
Den danske real-kreditmodel	Model til finansiering af fast ejendom, der bl.a. bygger på en ikke-lovreguleret en-til-en sammenhæng mellem lån og obligationer.
Den fælles afviklingsformue	Afviklingsformuen i det styrkede banksamarbejde. Afviklingsformuen skal udgøre 1 pct. af de dækkede indlån i kreditinstitutterne i alle deltagerlande samlet set. Midlerne i den fælles afviklingsformue er finansieret af kreditinstitutterne i de deltagende lande. Afviklingsformuen opbygges i perioden 2016-23.
Det styrkede banksamarbejde ("Bankunionen")	EU-samarbejde mellem myndigheder om tilsyn med og krisehåndtering af kreditinstitutter. Eurolandene deltager automatisk i det styrkede banksamarbejde, mens ikke-eurolande har mulighed for at deltage.
Dækkede indskud	Indskud dækket af en indskudsforsikringsordning.
EBA	European Banking Authority (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed). EBA skal ikke forveksles med Tilsynsmyndigheden.
ECB	European Central Bank (Den Europæiske Centralbank).
ECOFIN	EU's Ministerråd i dets sammensætning af EU-landenes økonomi- og finansministre.
Efterstillede kreditorer	Kreditorer, hvis krav i konkursordenen står efter alle øvrige krav, herunder simple krav.
ESM	European Stability Mechanism (Den Europæiske Stabilitetsmekanisme), som er eurolandenes fælles lånefond.
Gældsinstrumenter	En forpligtelse (lån), som afhængig af formålet skal opfylde nogle nærmere betingelser, fx hvis det skal kunne indregnes som nedskrivningseget passiv til opfyldelse af NEP-krav eller gældsbufferkrav.
Indbyrdes afhængige pengestrømme	Pengestrømme betragtes som indbyrdes afhængige, såfremt der er en direkte forbindelse mellem indgående og udgående pengestrømme, eksempelvis husejernes betaling af rente og afdrag, der sendes videre til obligationsinvestorerne.
Individuelt solvensbehov	Kapitalkrav, som fastsættes for hvert enkelt kreditinstitut i tillæg til minimumskapitalkravene (søjle I-krav). Kaldes søjle II-kravet.

Indskudsforsikringsordning	Ordning som kreditinstitutter betaler, mod at indskud op til 100.000 er sikret.
Inspektionsredegørelse	Redegørelser udarbejdet af Finanstilsynet i forbindelse med tilsynsbesøg i de enkelte institutter. Redegørelserne er i Danmark offentligt tilgængelige.
Kapitalinstrumenter	Et kreditinstituts passiver, som står sidst i konkursordenen, og dermed er umiddelbart tabsabsorberende. Kapitalinstrumenter er f.eks. egenkapital, hybrid kernekapital og ansvarlig lånekapital.
Kapitalindskud	Tilførsel af kapital til et kreditinstitut.
Kapitalkrav	Myndighedernes krav til forholdet mellem kapital og aktiver, og til typen af kapital.
Kontrolleret afvikling	I dansk sammenhæng en krisehåndteringsmodel, hvor Finansiell Stabilitet tager kontrol med et nødlidende pengeinstitut, nedskriver kapital og øvrige kreditorer og frasælger mest muligt af instituttets aktiviteter. Resterende aktiviteter afvikles af afviklingsmyndigheden.
Krav om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav)	Krav om, at kreditinstitutter skal holde passiver, der er egnede til at absorbere tab og rekapitalisere et nødlidende institut, så bail-in kan gennemføres.
Kreditinstitutter	Pengeinstitutter og realkreditinstitutter.
Krisehåndtering	Håndtering af institutter, der erklæres nødlidende eller forventeligt nødlidende, efter henholdsvis de nationale regler, der implementerer BRRD, eller SRM-forordningen. Krisehåndtering kan udgøre afvikling eller restrukturering.
Kritiske funktioner	Kritiske funktioner er aktiviteter i et kreditinstitut, hvis ophør kan forventes at føre til forstyrrelser i ydelser, der er af afgørende betydning for realøkonomien, eller føre til forstyrrelse af den finansielle stabilitet. Efter dansk praksis er et pengeinstituts funktioner kritiske, hvis instituttet er den primære bankforbindelse for dets kunder. Dansk praksis lægger til grund, at borgere og virksomheder har brug for adgang til deres bankkonti og til at foretage almindelige transaktioner mv.
Kortsigtet likviditetskrav (LCR-krav)	Krav om, at et institut skal holde likvide aktiver til fuldt ud at dække deres forventede udgående nettopengestrømme i en alvorlig stresssituation over en periode på 30 dage.
Likviditetsstøtte	Lån fra afviklingsformuen til et nødlidende kreditinstitut, så instituttet kan efterleve sine forpligtelser i krisehåndteringsfasen.

Misligholdte lån	Et kreditinstituts udlån som låntagerne ikke kan tilbagebetales helt eller delvist.
Nedskrivning	Reducering af et aktivs eller passivs værdi.
Nødlidende kreditinstitut	Et institut som afviklingsmyndigheden har vurderet, er nødlidende eller forventeligt nødlidende.
Offentlige stabiliseringsinstrumenter	Et krisehåndteringsredskab, hvor staten som en sidste udvej efter bail-in kan overtage ejerskab eller indskyde kapital til at håndtere et nødlidende kreditinstitut i det pågældende land.
Pengeinstitut	Banker, sparekasser og andelskasser.
Produkttilsyn	Tilsyn med krav, der vedrører et specifikt finansielt produkt.
Prudentielt tilsyn	Tilsyn med institutternes soliditet og sikkerhed ved fx at sætte kapitalkrav, likviditetskrav m.v.
Realkreditinstitut	Et kreditinstitut, der alene yder lån mod sikkerhed i fast ejendom som finansieres ved udstedelse af realkreditobligationer.
Realkreditobligation	Obligation udstedt af et realkreditinstitut til finansiering af realkreditlån. Betegnelsen bruges ofte som fællesbetegnelse for alle typer obligationer, realkreditinstitutter udsteder til at finansiere udlån, Se også: Særligt Dækkede Obligationer (SDO) og Særligt Dækkede Realkreditobligationer (SDRO).
Regnskabsstandarder	Internationale anerkendte principper for opgørelse af finansielle posters regnskabsmæssige værdi.
Rekapitalisering	Kapitalisering af et nødlidende institut efter den eksisterende kapital er nedskrevet.
Restrukturering	Krisehåndtering af et nødlidende institut ved nedskrivning og konvertering af relevante kapitalinstrumenter og efterstillede gældsforpligtelser (bail-in) til at sikre en tilstrækkelig tabsabsorbering og rekapitalisering med henblik på, at instituttet kan videreføres.
Risikovægtede eksponeringer	Et kreditinstituts aktiver (eksponeringer) vægtet efter deres risiko. Fastsættes enten efter lovfastsatte rammer (standardmetoden) eller ved et kreditinstituts egen beregning (den interne metode).
SIFI-institutter	Systemisk vigtige finansielle institutter. Kreditinstitutter, der er så store, at det kan få konsekvenser for samfundsøkonomien, hvis de bliver nødlidende. Finanstilsynet udpeger én gang årligt SIFI'er i Danmark.

Solvens	Forholdet mellem et kreditinstituts samlede kapitalgrundlag og risikovægtede aktiver. Kreditinstitutters solvens skal være tilstrækkelig til at dække forventede tab og udgifter.
SRM-forordningen	Forordningen om Afviklingsmyndigheden.
SRM	Den fælles afviklingsinstans (Single Resolution Mechanism). Betegnes "Afviklingsmyndigheden" i denne rapport.
SSM-forordningen	Forordningen om Tilsynsmyndigheden.
SSM	Den fælles tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism). Betegnes "Tilsynsmyndigheden" i denne rapport.
Statslige genudlån	Staten yder genudlån til en række statslige selskaber, herunder Finansiell Stabilitet. Ved genudlån optager selskabet lån direkte hos staten. Selskaberne betaler renter og afdrag til staten. Renten fastsættes på baggrund af statsobligationsrenten på optagelsestidspunktet.
Stresstest	Test af kreditinstitutters robusthed ved at udsætte dem for et opstillet krisescenarie for bl.a. den økonomiske udvikling, boligpriser m.v.
Særligt dækkede obligationer (SDO) og særligt dækkede realkreditobligationer (SDRO)	Den mest almindelige type obligationer, realkreditinstitutter anvender til at finansiere udlån med pant i fast ejendom. Pengeinstitutter kan udstede SDO, men kun realkreditinstitutter kan udstede SDRO. Se også: Realkreditobligationer
Tilsynsmyndighedens tilsynsmanual	Tilsynsmyndighedens standardiserede manual for tilsynspraksis med de omfattede institutter samt emnespecifikke forordninger og vejledninger, der fastlægger Tilsynsmyndighedens fortolkning af de fælles EU-regler og den konkrete udmøntning af tilsynsaktiviteterne.
Tilsyn	Overvågning af, om finansielle virksomheder har tilstrækkelig kapital og overholder den finansielle lovgivning.
Tilsynsdiamant	Pejlemærker for henholdsvis pengeinstitutter og realkreditinstitutter inden for forskellige risikoområder. Fx er et pejlemærket en grænse for udlånsvækst.
Tilsynsmyndigheden	Banksamarbejdets fælles tilsynsmekanisme, på engelsk "Single Supervisory Mechanism" (SSM)

Tinglysningsgarantier	Realkreditinstitutter kan i praksis udbetale lån før endelig tinglysning af pantet, der ligger til sikkerhed for lånet, er fuldført. Dette kræver at et pengeinstitut stiller fuld garanti for lånet indtil tinglysningen af pantet er endelig. Sådanne garantier betegnes tinglysningsgarantier.
ØMU	Den Økonomiske og Monetære Union.