

## NOTAT

5. december. 2018

# BANKUNIONEN GIVER STØRRE SIKKERHED I DANMARK OG EU

### Kontakt:

**Seniorrådgiver Jan Høst Schmidt**

**+45 53762708**

**[jhs@thinkeuropa.dk](mailto:jhs@thinkeuropa.dk)**

RESUME 13. og 14. december samles EU's stats- og regeringschefer for at diskutere de fremskridt, som er gjort med bankunionen. Selv om statsministeren og regeringen har meldt ud, at man anser det i klar dansk interesse at gå med i det forstærkede banksamarbejde, er Danmarks stilling endnu uklar. Alle afventer næste efterårs rapport om dansk deltagelse, som udarbejdet for regeringen og som skal danne grundlag for at beslutte, om Danmark skal deltage.

Der kan dog allerede nu fremføres en stribe gode argumenter for, at Danmark bør deltage. Dansk økonomi er meget stærkt forbundet med økonomien i eurozonen, og Danmark vil være bedre rustet inden for samarbejdet, hvis en ny finansiel krise skulle opstå. Her spiller det en rolle, at den finansielle sektor er relativt stor i Danmark med aktiver for 350 pct. af BNP. Samtidig fungerer bankunionen efter bail-in princippet, som allerede kendes i Danmark, hvor det først og fremmest er aktionærer og investorer, som må til lommerne, hvis en bank kommer i uføre.

Generelt er de europæiske banker blevet mere solide efter finanskrisen, men der udestår stadig et arbejde med at få ryddet op. Et af de ofte hørte argumenter imod dansk deltagelse er, at vi risikerer at hænge på regningen fra dårlige banker i f.eks. Grækenland eller Italien. Men den struktur, som tegner sig, viser, at det først og fremmest er aktionærer og investorer, som skal dække deres banker af, og at støtte fra andre landes banker eller skatteydere kun vil komme på tale i ekstreme tilfælde – og i så fald med krav om tilbagebetaling. Ifølge Danmarks Nationalbank bør frygten for, at banker og skatteborgere i ét land kommer til at hæfte for redning af banker i andre lande derfor ikke være et centralt argument mod deltagelse i EU's styrkede banksamarbejde.

## HOVEDKONKLUSIONER:

- EU's bankunionen vil gøre finanssektoren mere robust og dermed mindske risikoen for, at problemer i finanssektoren endnu en gang fører til økonomiske kriser og stor arbejdsløshed i EU.
- Danmark har – bl.a. som følge af den tætte forbindelse til økonomien i eurozonen og en stor finansiel sektor – en stærk interesse i at deltage i det forstærkede banksamarbejde.
- Afgørende for samarbejdet er, at nødlidende banker ikke skal reddes af skatteyderne, men af ejere og investorer. Kapital- og likviditetskrav er strammet, og bankernes kapital og likviditet er styrket i EU, herunder i Danmark.
- Der er etableret fælles regler for tilsyn og afvikling af nødlidende banker og en afviklingsfond med 55-60 mia. euro i 2023 til støtte for afvikling. Fondens eventuelle bidrag til en nødlidende bank skal tilbagebetales.
- Det er usandsynligt, at danske banker og skatteydere kommer til at bidrage til afvikling af andre landes banker bl.a. på grund af kravet om bidrag fra 8 pct. fra ejere og investorer.
- Frygten for at hænge på regningen fra andre landes er derfor ikke et argument, som bør vægte i afvejningen af fordele og ulemper ved bankunionen. Det har Danmarks Nationalbank fastslået ad flere omgange.
- Bankunionen er godt begyndt, men der er plads til forbedringer i funktionen. Der mangler afgørende elementer som en fortsat reduktion af andelen af dårlige banklån.
- Herudover har Kommissionen stillet forslag om fælles indskydergarantiordning for at undgå bankpanik. ECB vurderer, at forslaget vil være effektivt og heller ikke vil føre til større risiko for overførsler mellem lande.
- Uenigheder mellem især Tyskland på den ene side og Italien/Frankrig på den anden samt Brexit bremser tempoet for etableringen af bankunionen.
- Bankunionen skal drøftes på Det Europæiske Råd den 13. og 14. december.
- Debatten om dansk deltagelse i bankunionen er blusset op igen, selvom regeringen først vil tage stilling til dansk deltagelse i efteråret 2019.

EU's ledere vil samles medio december 2018 for at diskutere fremskridt i dannelsen af EU's bankunion. I Danmark er diskussionen om dansk deltagelse blusset op anført af statsminister Lars Løkke Rasmussen, som klart har tilkendegivet, at regeringen anser det for at være i Dansk interesse at deltage i det europæiske bank-samarbejde – bl.a. med henvisning til problemerne med hvidvask.<sup>1</sup> Det har fået flere aktører til at melde sig ind i debatten.<sup>2</sup> Alle venter nu på regeringens redegørelse om EU's bankunion, som efter planen lander i efteråret 2019.<sup>3</sup>

EU er ved at have lagt finanskrisen bag sig. Der er fremgang i vækst og beskæftigelse, men i horisonten lurer interne og eksterne risici for de europæiske økonomier.<sup>4</sup> Brexit kan ende i en situation uden en aftale mellem EU og Storbritannien med negative konsekvenser på begge sider af Kanalen. Regeringen i Italien har lagt op til en konflikt med resten af EU om sit budgetforslag, og det kan føre til uro i markederne. Det samme kan handelskonflikten mellem USA og Kina og mellem USA og EU.

Alle elementer skaber usikkerhed hos investorer og finansielle markeder og kan føre til økonomisk afmatning i EU og eurozonen og i yderste tilfælde sætte gang i en ny finanskrise. Bankunionen med dens fælles tilsyn og afviklingsfond er EU's vigtigste værn mod en kaotisk udvikling i økonomien, hvis en ny krise skulle ramme de finansielle institutioner. Det er værd at huske, at i de sidste 25 år er det problemer i den finansielle sektor, som har udløst de store økonomiske kriser.

Dansk økonomi er med det indre marked og fastkurspolitikken stærkt afhængig af udviklingen i resten af EU og især af udviklingen i eurozonen. *Se figur 1.* Eurozonen vil være kernen i bankunionen. Danmark har derfor ligesom euro-landene stor interesse i, at bankunionen etableres så hurtigt som muligt og med et stærkt grundlag og solide institutioner for at sikre en fortsat stabil finansiell og økonomisk udvikling hele EU.

---

<sup>1</sup> Løkke hælder til dansk ja til bankunionen – Socialdemokratiet kræver folkeafstemning, TV2, 4. oktober 2018, <http://nyheder.tv2.dk/politik/2018-11-04-lokke-haelder-til-dansk-ja-til-bankunionen-socialdemokratiet-kraver>. Se også: S har ændret kurs: Nu skal folket sige god for bankunion, Børsen 21. november, 2018.

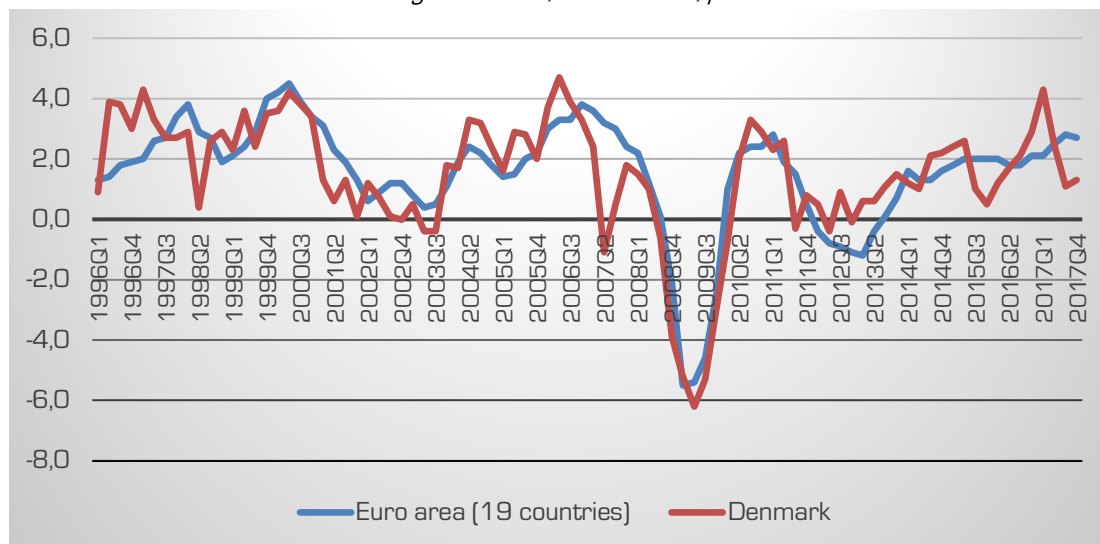
<sup>2</sup> Se f.eks. Altingets debat fra 12. november 2018 og frem med bidrag fra bl.a. Nationalbanken.

<sup>3</sup> Regeringen genovervejer EU's bankunion, Altinget 4. juli, 2017, <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-genovervejer-eus-bankunion>.

<sup>4</sup> Autumn 2018 economic forecast, Europa-Kommissionen, november 2018 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2018-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2018-economic-forecast_en).

### Figur 1. Dansk økonomi følger eurozonen tæt

Kvartalsvis vækst i BNP i Danmark og eurozonen, 1996-2017, pct.



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af Eurostat.

Danmark har ligeledes en klar interesse i at komme med i bankunionen, da Danmark har en relativ stor finansiel sektor med få, men meget store finansielle institutioner. De samlede udlån var i 2017 over 150 pct. af Danmarks BNP, og bankernes og realkreditinstitutternes aktiver udgjorde omkring 350 pct. af BNP i 2016.<sup>5</sup> Det gør Danmark ekstra sårbar over for eventuelle kriser i den finansielle sektor enten generelt eller i enkelte store institutioner.<sup>6</sup>

Hertil kommer, at Storbritanniens farvel til EU vil betyde, at medlemslande i bankunionen vil dominere beslutninger på det finansielle område i EU fremover, herunder beslutninger om realkreditens fremtid.<sup>7</sup>

### Bankunionen skal bidrage til finansiell og økonomisk stabilitet

Etableringen af bankunionen har sit udgangspunkt i finanskrisen. Den har til formål at bryde den ødelæggende relation mellem bank- og statsgældskriser, hvor bankkriser fører til statsgældskriser, og en uholdbar finanspolitik og stor offentlig gæld fører til en kredit- og investeringskrise. Kriserne resulterer i en afmatning af økonomien, en stigning i arbejdsløsheden og en regning til skatteyderne samt en

<sup>5</sup> Den finansielle sektor – i dag og før finanskrisen, FinansDanmark, august 2018, <http://finansdanmark.dk/media/37713/den-finansielle-sektor-i-dag-og-foer-finanskrisen.pdf>, og Fremtidens finanssektor i EU, FinansDanmark, maj 2018, <http://finansdanmark.dk/media/37602/fremtidens-finanssektor-i-eu.pdf>.

<sup>6</sup> Danmark har brug for en bankunion, notat, Tænketanken EUROPA, 3. september 2014, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/danmark-har-brug-en-bankunion>.

<sup>7</sup> Danske Bank bør reguleres fra Frankfurt, Jacob Funk Kirkegaard, Mandag Morgen, 19. oktober, 2018, <https://www.mm.dk/artikel/danske-bank-boer-reguleres-fra-frankfurt>.

opsplitning af finansmarkederne. Dette vanskeliggør en fælles pengepolitik i eurozonen, og kan i yderste konsekvens føre til en sprængning af den fælles mønt, hvilket vil medføre kaos for den europæisk økonomi.<sup>8</sup>

Fundamentet i bankunionen hviler på et princip om *bail-in*, hvor det først og fremmest er aktionærer og større kreditorer i en finansiel institution, som skal betale, hvis en bank eller en finansiel institution kommer i vanskeligheder. Dette princip gælder i hele det indre marked, dvs. i EU, Island, Liechtenstein og Norge.<sup>9</sup> Det blev besluttet under finanskrisen for at undgå, at problemer i bankerne skulle betales af skatteyderne, således som det i vidt omfang skete under finanskrisen.

Omkostningerne for statskasserne ved at yde støtte til nødlidende banker under krisen beløb sig til mellem 5 og 45 pct. af de pågældende landes BNP. Danmark var et af de få lande, der under krisen anvendte *bail-in*, hvilket er blevet det grundlæggende princip ved behandling af kriseramte banker i EU efter vedtagelse af direktivet om Genopretning og Afvikling af Banker (BRRD) i 2014.<sup>10</sup>

*Bail-in*-princippet betyder krav om mere egenkapital og højere likviditetsreserver i de finansielle institutioner i hele EU.<sup>11</sup> Bankernes kernekapital ift. deres udeståender er steget fra 12,1 pct. i juni 2015 til 14,3 pct. i juni 2018. For eurozonen, som er bankunionens faste medlemmer, er det vægtede gennemsnit steget fra 12,7 pct. til 14,1 pct. i samme periode. Forbedringen af kapital situationen skyldes en stigning i bankernes egenkapital som følge af forbedret indtjening og et fald i de risikovægtede udeståender bl.a. på grund af afvikling af dårlige lån og en forbedret samfundsøkonomi.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Bankunionen, Rådet for Den Europæiske Union, og Completing Europe's banking union means breaking the bank-sovereign vicious circle, Isabel Schnabel og Nicolas Véron, Bruegel, blog, maj 2018, <https://voxeu.org/article/completing-europe-s-banking-union-means-breaking-bank-sovereign-vicious-circle>.

<sup>9</sup> What is the banking union? Europa-Kommissionen, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union\\_da](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_da).

<sup>10</sup> EU-topmøde kan sætte ny retning for bankunionen, Tænketanken EUROPA, december 2017, [http://www.thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_eu-topmoede\\_kan\\_sætte\\_ny\\_retning\\_for\\_bankunionen.pdf](http://www.thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_eu-topmoede_kan_sætte_ny_retning_for_bankunionen.pdf) og A European perspective on overindebtedness, Bruegel, 2017. (Se fodnote 5, side 4: "Denmark was unique among EU countries in managing the orderly closure of a number of small banks (eg Amagerbanken and Fjordbank Mors in 2010, Andelskassen JAK Slagelse in 2015) without any recourse to taxpayers' money", <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/PC-25-2017.pdf>).

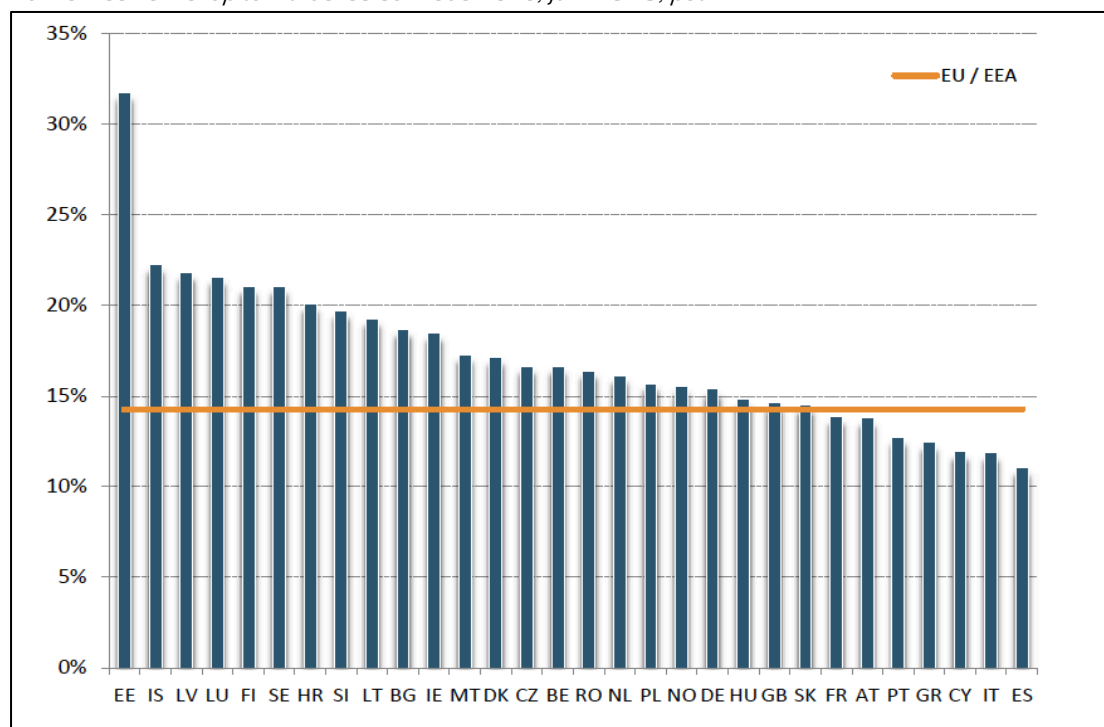
<sup>11</sup> Bankunionen, Rådet for Den Europæiske Union, og What is the banking union?, Europa-Kommissionen, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union\\_da](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_da).

<sup>12</sup> Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA) og Banking Union Indicators, Europa-Parlamentet, november 2018, PE 624.409.

Formelt skal kernekapitalraten være mindst 4,5 pct. af de risikovægtede udeståender og den samlede kapital skal være mindst 8 pct. af bankens udeståender.<sup>13</sup> Trods spredningen i kernekapitalraterne mellem de enkelte landes banker (se figur 2), opfylder landenes banker minimumskravene.<sup>14</sup>

## Figur 2. Bankernes kapitaldækning dækker de formelle krav trods forskelle

Bankernes kernekapital ift. deres samlede risiko, juni 2018, pct.



**Note:** Den vandrette linje er det vægtede gns. af kapitaldækning i EEA (EU, Island og Norge). **Kilde:** Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA).

Også hvad angår likviditetskravene – likvide aktiver ift. nettobetalingen i en 30 dages stresssituation skal udgøre mindst 100 pct. – opfylder bankerne kravene trods forskelle i dækningen. Se figur 3. Likviditetsraten er steget fra 140,4 pct. i september 2016 til juni 2018 for EU, Island og Norge. For eurozonen var likviditetsraten 140,9 pct. i juni 2018.<sup>15</sup>

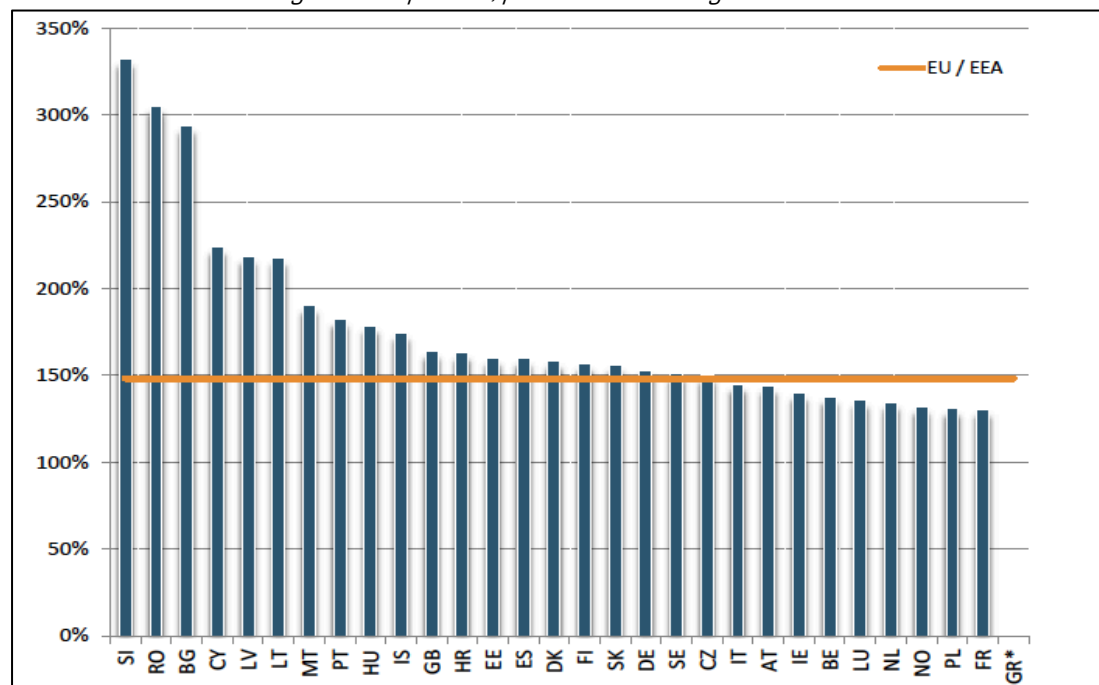
<sup>13</sup> Capital requirements for the banking sector, Rådets hjemmeside, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/capital-requirements>.

<sup>14</sup> EBA-data er indsamlet for de 190 største banker med aktiver på 85 pct. af de samlede bankaktiver i EU og Norge og Island, Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA).

<sup>15</sup> Ibid. og Banking Union Indicators, Europaparlamentet, november 2018, PE 624.409

### Figur 3. Bankernes likviditet er generelt god

Likvide aktiver over 30 dages stressperiode, pct. af nettobetalingen.



Kilde: Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA).

### Bankunionen er godt begyndt, men kun halvt færdig

Bankunionens medlemmer er eurolandene og andre EU-lande, som ønsker at være med. Udover at sikre, at skatteyderne ikke igen skal betale for nødlidende banker i en krisesituation, består bankunionen af fælles regler for tilsyn og afvikling af finansielle institutioner samt fælles institutioner til varetagelse af disse opgaver. De fælles regler skal sikre en ensartet implementering og håndhævelse af reglerne i eurozonen og øvrige deltagende EU-lande. Især for eurozonen er det vigtigt at sikre, at forskelle i udmøntning af kapitalkrav, tilsynsregler og afvikling af banker ikke vanskeliggør den fælles pengepolitik.<sup>16</sup>

Den Fælles Tilsynsmekanisme (SSM) hører under Den Europæiske Centralbank (ECB). Det fælles tilsyn har det direkte ansvar for tilsyn af de 130 største banker i eurozonen. Sammen med de nationale tilsyn forestår ECB også tilsyn med de øvrige ca. 2.000 banker i eurozonen. Tilsynet sker ved regelmæssige sundhedstjek i de enkelte banker på grundlag af ens regler udarbejdet af Det Fælles Tilsyn i samarbejde med de nationale tilsyn. Det fælles tilsyn trådte i kraft i november 2014.

<sup>16</sup> Bankunionen, Rådet for Den Europæiske Union; og What is the banking union? Europa-Kommissionen.

Ansvar for afvikling af de store banker har siden 2016 ligget hos Den Fælles Afviklingsmyndighed (SRB). Opgaverne indebærer bl.a. at sikre, at der for hver bank udarbejdes en troværdig afviklingsplan, og at banken i tilfælde af afvikling overholder de fælles regler om, at aktionærer og større kreditorer først og fremmest bidrager til at dække bankens forpligtelser. Formålet er at sikre så meget som muligt til videreførelse af bankens eventuelle rentable aktiviteter.<sup>17</sup>

Kan ejere og kreditorer ikke dække omkostningerne, så er der oprettet en Fælles Afviklingsfond, hvis samlede kapital i 2023 skal ligge på 1 pct. af de samlede indlån i de deltagende banker svarende til 55-60 mia. euro. Bidrag til fonden indbetales af de deltagende banker.<sup>18</sup>

Bidrag fra fonden til afvikling af en bank sker alene efter, at det er godtgjort, at banken eller dele af banken kan videreføres som en levedygtig finansiel virksomhed, og at ejere og investorer har bidraget med 8 pct. af bankens balance til afviklingen. Fonden bidrager med højst 5 pct. af bankens passiver. Hvis fonden (indtil videre den nationale afdeling i fonden) ikke har tilstrækkelige midler til en eller flere afviklinger, bakker de enkelte lande fonden op. Disse landebidrag skal tilbagebetales til landene i løbet af normalt et år.<sup>19</sup>

Herudover er der politisk enighed i EU om, at den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) bliver bagstopper for Afviklingsfonden i 2024.<sup>20</sup> Der er ikke enighed om de konkrete betingelser endnu, men det kunne blive i form af lån som i det aktuelle lånearrangement plus eventuelt andre betingelser. Med den givne konstruktion af bankunionen og Afviklingsfonden er det usandsynligt, at danske banker eller skatteydere i tilfælde af dansk deltagelse i bankunionen kommer til at betale for at redde andre landes banker. Kravet om bidrag fra aktionærer og investorer på 8 pct. af passiverne svarer til 28 pct. af bankernes risikovægtede aktiver, hvilket er mere end velpolstrede danske bankers nuværende kapitaldækning. Selv under finanskrisen kom kun en enkelt bank i denne situation. Hertil kommer, at bidraget fra fonden skal betales tilbage.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid. og Bankunionen – kort fortalt, Danmarks Nationalbank.

<sup>18</sup> The Single Resolution Fund, The Single Resolution Board, [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/def\\_srb\\_fund-web.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/def_srb_fund-web.pdf).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Banking: Council agreement on measures to reduce risk, EU's Ministerråd, pressemeddelelse 25. maj, 2018 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/banking-council-agreement-on-measures-to-reduce-risk/>.

<sup>21</sup> Bankunionen er ikke bygget op om fælles hæftelse, Danmarks Nationalbank, analyse, november 2018 [http://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2018/11/ANALYSE\\_Bankunion\\_er\\_ikke\\_bygget\\_op\\_om\\_fælles\\_hæftelse.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2018/11/ANALYSE_Bankunion_er_ikke_bygget_op_om_fælles_hæftelse.pdf).



Der er stadig begyndervanskeligheder for det fælles tilsyn og afviklingsmyndigheden. Den Fælles Tilsynsmekanisme (SSM) og Den Fælles Afviklingsmyndighed (SRB) har mødt kritik fra bl.a. EU's Revisionsret for ikke at sikre fuld overholdelse og ensartet implementering af tilsyns- og afviklingsreglerne, men vurderingen fra økonomiske eksperter er dog, at de trods deres korte virke begge er begyndt at fungere efter hensigten. I forbindelse med afvikling af banker i Italien og Spanien er afviklingen i Spanien sket efter principperne om *bail-in*, mens det ikke var tilfældet i Italien. Tilsynet med de tre italienske banker kan kritiseres for ikke at være rettidigt. Bankerne gik senere fallit, mens de italienske skatteydere betalte større kreditorer.<sup>22</sup>

Både Det Europæiske Bankagentur (EBA), en sammenslutning af nationale banktilsyn og Den Europæiske Centralbank (ECB) gennemfører såkaldte stresstest af de større banker i EU. Især EBA's tests er blevet kritiseret for ikke at indeholde tilstrækkeligt negative økonomiske scenarier til virkeligt at teste enkelte bankers robusthed. ECB's tests er ikke fuldt offentlige og derfor vanskelige at gennemskue mht. konsekvenserne for de enkelte banker af et negativt økonomisk chok.<sup>23</sup>

De seneste testresultater for især enkelte britiske banker gav anledning til skrivelser i pressen om enkelte bankers sårbarhed. Formanden for EBA, Andrea Enria (nomineret som efterfølger til formandsposten i det fælles tilsyn) kritiserer også stresstestene for at mangle sammenhæng med tilsynsvirksomheden.<sup>24</sup>

Der er dermed plads til forbedringer i den måde, bankunionen fungerer på. Samtidigt er det nødvendigt med en udbygning på væsentlige områder såsom reduktion af dårlige banklån, reduktion af enkelte bankers beholdning af eget lands statsgældspapirer og en fælles indskydergarantiordning. Det støder på store politiske vanskeligheder pga. uenighed mellem især tyskerne og hollænderne på den ene side og Frankrig og de sydlige lande på den anden side om behovet for fælles løsninger med risikodeling og behovet for at rydde op i fortidens synder.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Bad News and Good News for the Single Resolution Fund, Nicolas Véron, Bruegel januar 2018 og Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, Bénassy-Quéré m.fl., CEPR, januar 2018, [http://bruegel.org/wpcontent/uploads/2018/01/PolicyInsight\\_91.pdf](http://bruegel.org/wpcontent/uploads/2018/01/PolicyInsight_91.pdf).

<sup>23</sup> Se Public Hearing with Danièle Noury, Chair of the Supervisory Board, Europaparlamentet, november 2018.

<sup>24</sup> Ibid. og Barclays and Lloyds among worst performers in EU stresstests, Financial Times, 2. november 2018.

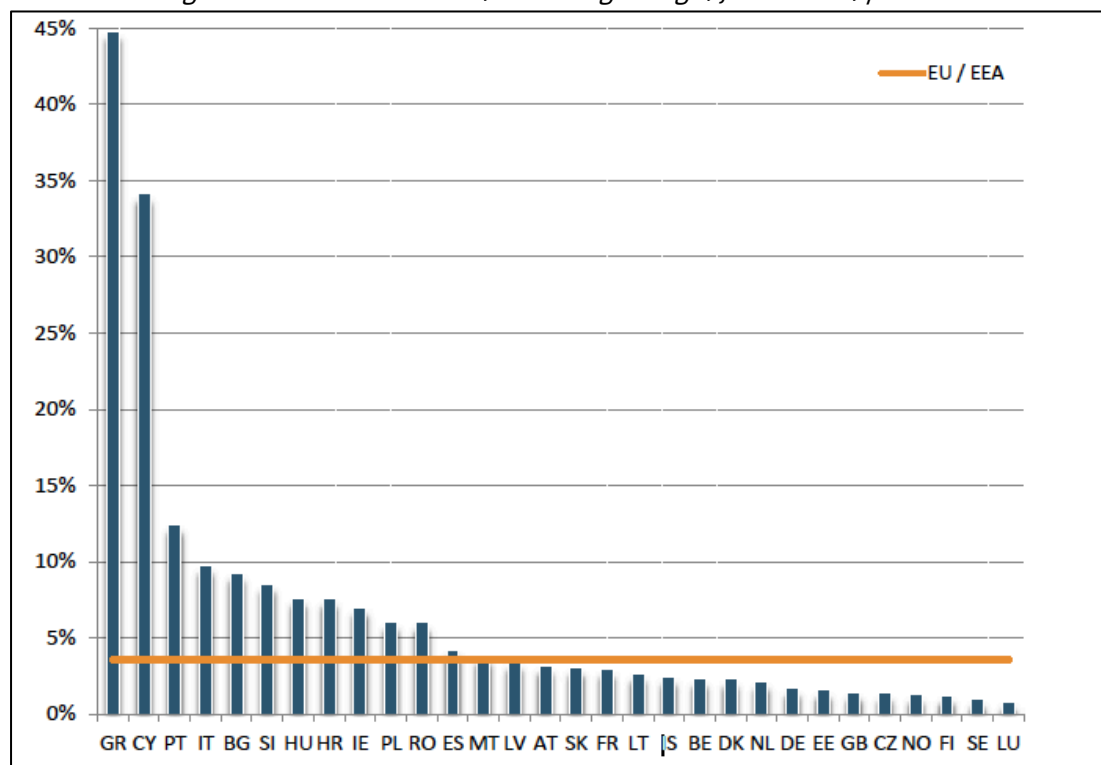
<sup>25</sup> Bankunionen, Rådet for Den Europæiske Union. Se også: Reform af euroen er vigtig – også for Danmark, notat, Tænk tanken EUROPA, marts 2018, ss 10-11, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/reform-af-euroen-er-vigtig-ogsaa-danmark>.

## Risikoreduktion og risikodeling

Som et led i risikoreduktionen er EU's finansministre blevet enige om at stramme bankernes kapitalkrav i overensstemmelse med internationale regler.<sup>26</sup> Samtidigt fortsætter arbejdet med at rense bankernes balancer for de såkaldt dårlige lån. Disse lån er reduceret fra 6,4 pct. af udestående lån i juni 2014 til 3,6 pct. i juni 2018 i EU, Island og Norge. For eurozonen er de dårlige lån reduceret fra 7,5 pct. i juni 2015 til 4,4 pct. i juni 2018.<sup>27</sup> Men der er stadig stor spredning i andelen af dårlige lån imellem forskellige landes banker med høje andele i især en række eurolande. *Se figur 4.*

### Figur 4. Stor spredning i andele af dårlige lån

Andel af dårlige lån af totale lån i EU, Island og Norge, juni 2018, pct.



Kilde: Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA).

Nedbringelsen af de dårlige lån må derfor fortsætte, bl.a. ved at banker med store andele af dårlige lån overtages af større og mere solide banker, samt ved at nedskrive de dårlige lån i et hurtigere tempo.<sup>28</sup> Herudover bør Europa-Parlament og

<sup>26</sup> Banking: Council agreement on measures to reduce risk, EU's Ministerråd, pressemeddelelse 25. maj, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/banking-council-agreement-on-measures-to-reduce-risk/>.

<sup>27</sup> Risk Dashboard, Data as of Q2 2018, European Banking Agency (EBA) og Banking Union Indicators, Europa-Parlamentet, november 2018, PE 624.409.

<sup>28</sup> Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform,

medlemslandene blive enige om forslaget om forbedret kapitalkrav for nye dårlige lån<sup>29</sup>

Siden finanskrisen er integrationen af de finansielle markeder gået tilbage. Hjemlige finansinstitutioner stod i 2017 og 2018 for over 85 pct. af lån til eget lands virksomheder, ligesom andelen af eget lands statsgældspapirer hos nogle banker er meget høj. Det er bekymrende, fordi kreditgivning på tværs af grænserne er en vej mod en større finansiell og økonomisk robusthed. F.eks. kan græske og italienske bankers høje beholdning af deres egne landes statspapirer være en belastning for landenes banker i tilfælde af uro på de finansielle markeder. Det kan give anledning til skjult statsstøtte og vanskeligheder for en ensartet tilsynspraksis på tværs af eurozonen.<sup>30</sup>

Det er derfor vigtigt, at der introduceres regler, som kan reducere hjemlandspræferencen i eurozonen – enten i form af kvoter eller via større risikovægtning, når koncentrationen overstiger en aftalt kvote.<sup>31</sup> Mens der er politisk enighed om at fortsætte en reduktion af de dårlige lån, så er der klar uenighed, hvad angår reduktion af hjemlandspræferencen. De sydlige lande – især Italien og Frankrig – er imod. Tysklands holdning er ikke klar. Tyskland har imidlertid en meget høj hjemlandspræference. Risikoreduktionen bør foregå parallelt med etableringen af en fælles indskydergarantiordning.<sup>32</sup>

Ledende ECB-repræsentanter taler nu om, at risikoreduktionen – især af dårlige lån – gør så meget fremskridt, at etableringen af en fælles indskydergaranti må have større politisk fokus.<sup>33</sup> ECB vurderer, at den af Kommissionen foreslåede ordning vil være robust og heller ikke føre til nævneværdig risiko for overførsler fra et land til et andet.<sup>34</sup>

---

Bénassy-Quéré m.fl., CEPR, januar 2018 og What next for banking union?, P. Hildebrand, Bruegel juni 2018 <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/06/Hildebrand-Bruegel-Paper-8th-June-2018.pdf>.

<sup>29</sup> Non-performing loans: Council approves position on capital requirements for banks' bad loans, Rådet for Den Europæiske Union, pressemeddelelse, 1. november, 2018.

<sup>30</sup> Ibid. og Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures, Nicolas Véron, Bruegel & Peterson Institute for International Economics. Europaparlamentet, november 2017, [http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2017/602111/IPOL\\_STU\(2017\)602111\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2017/602111/IPOL_STU(2017)602111_EN.pdf).

<sup>31</sup> Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures, Nicolas Véron, Bruegel & Peterson Institute for International Economics. Europaparlamentet, november 2017.

<sup>32</sup> Reform af euroen er vigtig også for Danmark, Tænketanken EUROPA, marts 2018.

<sup>33</sup> What next for banking union?, P. Hildebrand, Bruegel, juni, 2018.

<sup>34</sup> Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?, ECB, occasional papers, 2018, april 2018.

Tyskland, Holland, Danmark og flere af de nordlige EU-lande er modstandere af en fælles garantifond, fordi de ikke ønsker, at deres skatteydere og deres (efterhånden) velpolstrede banker skal bidrage til de sydlige landes manglende afvikling af bankernes dårlige lån.

Danmarks Nationalbank har i deres analyse anført, at det er højest usandsynligt, at det vil komme så vidt: "Der er gjort en del for at dæmpe denne bekymring. Blandt andet er der med krisehåndteringsdirektivet indført en særlig forrang for dækkede indskud i kreditorhierarkiet (Artikel 108 i EU's krisehåndteringsdirektiv (2014/59/EU), *red.*). En sådan forrang mindsker i betydelig grad risikoen for, at der overhovedet bliver behov for at trække på den fælles indskydergarantifond. Den Europæiske Centralbank, ECB, har i april 2018 offentliggjort en analyse, som viser, at kun i ekstreme krisescenarier med meget høje tab i bankerne – højere end under den seneste finansielle krise – vil der blive behov for at trække på en kommende fælles indskydergaranti. Og selv i disse ekstreme situationer tømmes den fælles indskydergarantifond ikke," lyder det i analysen.<sup>35</sup>

Nationalbanken vurderer, at den fælles afviklingsfond og en kommende fælles indskydergarantiordning til sammen kan betragtes som "en slags katastrofeforsikring". De er vigtige at have, men der er kun en meget lille sandsynlighed for, at der bliver brug for dem. "Som en konsekvens af dette bør forsikringselementet og dets modstykke – frygten for, at banker og skatteborgere i ét land kommer til at hæfte for redning af banker i andre lande – ikke være de centrale argumenter ved vurderingen af fordele og ulemper ved dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde."<sup>36</sup>

Kommissionen har som et kompromis foreslået en ordning, hvor der i første omgang ydes lån til eventuelle nødlidende nationale indskydergarantiordninger. I anden omgang skal det erstattes af en gensidig forsikring mellem garantiordningerne. I stedet bør det overvejes at beholde en ordning, hvor nødlidende ordninger kan få lån fra andre nationale ordninger, hvis en sådan ordning vurderes at være tilstrækkelig til at undgå panik i tilfælde af uro omkring større banker i enkelte lande. Det kunne være medvirkende til at få risikoreduktion og risikodeling til at gøre fremskridt som en samlet politisk pakke.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Nationalbanken, Bankunion er ikke bygget op om fælles hæftelse, november, 2018, [http://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2018/11/ANALYSE\\_Bankunion\\_er\\_ikke\\_bygget\\_op\\_om\\_fælles\\_hæftelse.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2018/11/ANALYSE_Bankunion_er_ikke_bygget_op_om_fælles_hæftelse.pdf).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Germany stands firm against EU bank deposit guarantee plan, Financial Times, 11. oktober 2017; Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, Bénassy-Quéré, CEPR januar, 2018.

I sin tale til brancheforeningen FinansDanmarks årsmøde den 3. december 2018 anbefalede Nationalbankdirektør Lars Rohde dansk deltagelse i bankunionen med henvisning til behovet for finansiell stabilitet i EU og Danmark og til, at konstruktionen gør det usandsynligt, at der bliver tale om fælles hæftelse. Han understregede samtidig, at deltagelse i bankunionen "vil give dansk medindflydelse på den fælles tilsynspraksis via deltagelsen i ECB's Tilsynsråd. Vi vil også via ECB få tale-rør og medindflydelse i Baselkomiteen og Financial Stability Board, som er centrale for udformningen af den finansielle regulering," lød det fra nationalbankdirektøren.<sup>38</sup>

### **Brexit giver bankunionen en mere central rolle**

Storbritanniens farvel til EU har en række konsekvenser i relation til EU's finanssektor og bankunionen. For det første vil Brexit-forhandlingerne fortsætte med at koste politisk og institutionel opmærksomhed, hvilket betyder, at andre områder som f.eks. bankunionen ikke kan få samme opmærksomhed. Arbejdet med at færdiggøre banksamarbejdet vil af den grund skride langsommere frem på grund af Brexit. For det andet vil Brexit føre til, at eurozonen og dermed bankunionens faste medlemmer vil få en stærkere økonomisk og politisk betydning i EU's politiske beslutningsproces. Befolkningerne i eurolandene og dermed bankunionen vil udgøre 74 pct. af EU's befolkning uden Storbritannien. Økonomisk vil eurozonens BNP udgøre 86 pct. af EU27's BNP.<sup>39</sup> Det vil sandsynligvis betyde, at i det omfang medlemmerne af bankunionen kan blive enige, så vil de træffe alle vigtige beslutninger om den finansielle sektor i fremtiden, herunder beslutninger om kapital- og likviditetskrav og den danske realkredit – også selv om disse beslutninger formelt er indre markeds-anliggender og dermed angår alle EU-lande.<sup>40</sup>

Storbritanniens farvel til EU medfører, at der skal træffes en række afgørende beslutninger om relationerne mellem EU og Storbritannien på det finansielle område. Der skal således tages stilling til spørgsmål om anerkendelse af afdelinger af britisk baserede tredjelands banker til at udøve virksomhed i EU. Det skal ske løbende og kan have konsekvenser – også for finanssektoren i Danmark og for konkurrencen mellem danske banker og disse tredjelands banker i andre EU-lande. Det har været fremført, at især tredjelands investeringsbanker, som

---

<sup>38</sup> Lars Rohde, tale til FinansDanmark årsmøde, 2018. [http://www.nationalbanken.dk/da/presse/ta-ler/Documents/2018/12/LRO\\_Tale\\_til\\_Finans\\_Danmarks\\_årsmøde\\_2018.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/presse/ta-ler/Documents/2018/12/LRO_Tale_til_Finans_Danmarks_årsmøde_2018.pdf).

<sup>39</sup> Egne beregninger på basis af Folketingets EU-Oplysning og Ameco database, Europa-Kommissionen

<sup>40</sup> Danske Bank bør reguleres fra Frankfurt, Jacob Funk Kirkegaard, Mandag Morgen 19. oktober 2018.

ønsker at udvide deres aktivitet i EU, skal høre under bankunionens fælles tilsyn for at sikre et tilstrækkeligt kvalificeret og ensartet tilsyn af disse afdelinger.<sup>41</sup>

Endeligt har skandalerne om hvidvask og skatteunddragelse ført til forslag om at styrke samarbejdet ved at centralisere en del af arbejdet hos det fælles tilsyn i bankunionen og ECB. Selvom ECB og det fælles tilsyn ikke er parate til at overtage ansvaret for at sikre en ensartet og styrket bekæmpelse af hvidvask og skatteunddragelse, så understreger begge parter behovet for en centralisering. Det må forventes, at landene i bankunionen vil ønske at finde løsninger både institutionelt og substantielt inden for bankunionens rammer.<sup>42</sup>

### **Italien viser behovet, men vanskeliggør bankunionen**

Italien har siden finanskrisen været i finansmarkedernes søgelys pga. landets høje offentlige gæld (131 pct. af BNP) og de italienske bankers finansielle situation. Bankernes andel af dårlige lån er over 10 pct. (*se figur 4*), hvilket er højt.

De italienske bankers beholdning af italienske statsgældspapirer også høj, nemlig på 10 pct. af deres aktiver. Fald i investorernes villighed til at holde disse papirer med stigende renter får værdien af disse aktiver til at falde. Bankerne bliver her ved mindre kapitaliserede samtidig med, at højere renter rammer investeringerne og dermed væksten i økonomien. Og det er præcis, hvad der er sket som følge af den nye italienske regerings konflikt med resten af EU om det italienske statsbudget for 2019. Italienske bankaktier er faldet ca. 15 pct. siden slut september.<sup>43</sup>

Både renter og bankaktier har rettet sig lidt på baggrund af en nedtoning af konflikten hos begge parter.<sup>44</sup> Men situationen er stadig anspændt og kan medføre negative konsekvenser – især for Italien. Højere renter kan eliminere den positive effekt af det italienske budgetforslag eller direkte føre til en lavere økonomisk aktivitet.<sup>45</sup> Hvis konflikten udløser større uro på finansmarkederne, kan det få negative konsekvenser for andre eurolande og eventuelt udløse en egentlig økonomisk krise. Selvom en sådan ikke vil være en ny storkrise, så kan det få store konsekvenser for banker i en række af eurolandene samt negative konsekvenser for vækst og beskæftigelse.

---

<sup>41</sup> Se Public Hearing with Danièle Noury, Chair of the Supervisory Board, Europaparlamentet, november 2018.

<sup>42</sup> Ibid. og De svageste led afgør kampen mod hvidvask i EU, Tænketanken EUROPA, november 2018, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/de-svageste-nationale-led-afgoer-kamp-mod-hvidvask>.

<sup>43</sup> Italien Banks under spotlight as stress tests loom, Financial Times, 1. november 2018.

<sup>44</sup> Italy assets rally, talk of ECB stimulus in focus, Financial Times, 26. november 2018.

<sup>45</sup> Impact of Italy's Draft Budget for Growth and Fiscal Solvency, Olivier Blanchard et al., Peterson Institute for International Economics, november, 2018.

Den italienske regerings brud på den tidligere regerings aftale med resten af eurolandene om at forbedre den italienske gældssituation forværrer udsigterne for reformer af eurozonen og udbygning af bankunionen. Tilliden mellem italienerne og resten af eurolandene og Kommissionen er lav i øjeblikket.