

NOTAT

4. december 2017

EU-TOPMØDE KAN SÆTTE NY RETNING FOR BANKUNIONEN

Kontakt:

Seniorrådgiver, Niels Pultz
+45 24 26 36 80
npu@thinkeuropa.dk

Projektmedarbejder, Stefan Jørgensen
+45 33 13 07 30
stj@thinkeuropa.dk

RESUME Det Europæiske Rådsmøde i december bliver en vigtig retningspil for, om det lykkes at færdiggøre bankunionen og forbedre Den Økonomiske og Monetære Union. Europa-Kommissionen har fremlagt forskellige forslag til at styrke bankunionen og bl.a. at etablere en europæisk indskudsgarantiordning. Flere medlemslande er dog bekymrede for de risici, der knytter sig til de mange dårlige udlån i bankerne. Til trods for at disse udlån er reduceret væsentligt siden 2008, udgør de i dag omkring 865 milliarder euro eller 4,5 pct. af de samlede udlån.

Reformerne af bankunionen skal ses i sammenhæng med de videre reformer af ØMU'en, hvor især den franske præsident, Emmanuel Macron, presser hårdt på for at få en Europæisk Monetær Fond og for at opbygge et fælles eurobudget ledet af en fælles finansminister. Han har en vis politisk opbakning fra den tyske forbundskansler, Angela Merkel. Hendes handlemuligheder er dog lige nu begrænsede, fordi de tyske regeringsforhandlinger stadig pågår, og det er uvist, om de tyske socialdemokrater (SPD) ønsker at fortsætte i en stor koalition.

EU-præsident Donald Tusk kæmper for at sikre fremdrift i reformdebatten, og bankunionen bliver en vigtig syretest på, om det lykkes.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Topmødet d. 14.-15. december vil give en klar indikation af, om det lykkes at færdiggøre bankunionen og at styrke Den Økonomiske og Monetære Union, sådan som bl.a. den franske præsident ønsker.
- I forhold til bankunionen er det især spørgsmålet om en fælles europæisk indskydergaranti, EDIS, der vækker uenighed mellem landene. En del af uenigheden skyldes, at nogle banker stadig har en høj andel af dårlige lån.
- Kommissionen fremlagde den 11. oktober et kompromisforslag om EDIS, der skal forsøge at skabe ny fremgang i forhandlingerne. Men forslaget møder stadig modstand i flere medlemslande.
- Endvidere er der behov for et finansielt sikkerhedsnet eller *back-stop* for den fælles afviklingsfond i de tilfælde, hvor banker i flere lande kommer i vanskeligheder.
- Færdiggørelsen af bankunionen er ét af tre elementer i Kommissionens ønske at om reformere og styrke ØMU'en. Også et fælles budget for euro-landene og en udbygning af den europæiske stabilitetsmekanisme i ESM'en til en Europæisk Monetær Fond er på dagsordenen.
- Macron er blandt de varmeste fortalere for reformerne, men han har brug for tysk støtte. Denne kan Merkel få svært ved at give allerede på topmødet, da regeringsforhandlingerne i Tyskland stadig er i gang.
- Flere ting peger dog i retning af, at den tyske støtte vil komme – i hvert fald til dele af reformerne.
- Her bemærkes det bl.a. at den tyske ESM-direktør, Klaus Regling, har udtrykt støtte til ideen om, at der bør udvikles et instrument til at kunne hjælpe eurolande, der bliver ramt af et konjunkturtilbageslag.

Det er tre år siden, at EU's styrkede banksamarbejde – bankunionen – kom til verden. Der ser nu ud til at være politisk momentum for at styrke bankunionen yderligere, og der er stærke forventninger om, at der kan komme et gennembrud i løbet af december. På EU-topmødet den 14.-15. december er bankunionen på dagsordenen, og der kan blive truffet beslutninger om en køreplan for gennemførelse af nye reformer. EU-Kommissionen, økonomiske eksperter og en række medlemslande mener, at det er på høje tide at få færdiggjort bankunionen, og få skabt den fornødne stabilitet, inden nye finanskriser rammer EU-landene.

Bankunionen er samlet set er kommet godt fra start.¹ Unionen er er den største ændring af Europas politiske økonomiske struktur, der er kommet i kølvandet på finanskrisen. Men bankunionen har stadig en række konstruktionsfejl og mangler, der må udbedres, så man f.eks. undgår nye systemiske bankkriser, der kan true stabiliteten i euro-zonen. Bankunionen er obligatorisk for eurolandene men er også åben for deltagelse af de øvrige EU-lande. Endnu er ingen af disse gået med, men Bulgarien, Danmark og Sverige overvejer deltagelse. Formålet med bankunionen er at sikre soliditeten og sikkerheden i Europas banksystem, at fremme den finansielle integration og stabilitet, at sikre et ensartet tilsyn samt en ensartet og konsekvent krisehåndtering, hvis det alligevel går galt. En væsentlig hindring for at skabe et effektivt indre marked for bankvirksomhed er, at banklovgivningen ofte vedtages i form af direktiver, som gennemføres forskelligt i national lovgivning i medlemslandene. Konsekvensen er, at der stadig er et meget uensartet grundlag for at drive bankvirksomhed i EU. Dette kunne undgås, hvis lovgivningen i stedet blev gennemført ved forordninger, der har direkte virkning i medlemslandene.²

Bankunionen bygger på et dansk *bail-in*-princip

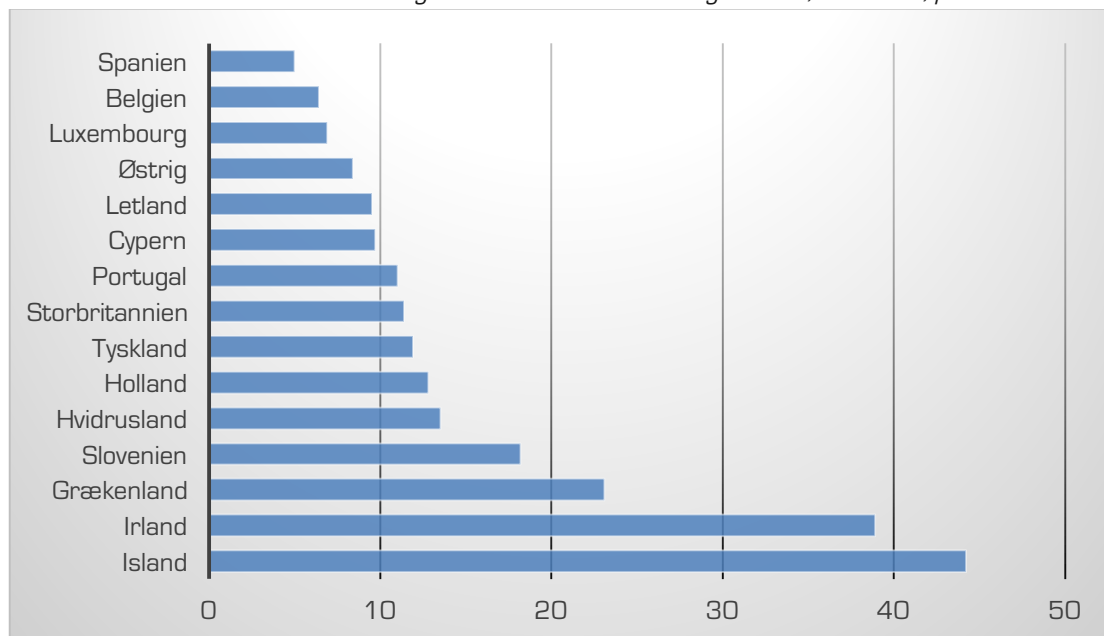
Kriserne 2007-13 viste, at en finansiell krise hurtigt kan udvikle sig til en offentlig gældskrise, fordi bankredninger som oftest foregik gennem *bail-out*, dvs. at skatteyderne betalte, i stedet for *bail-in*, hvor bankernes ejere og investorer betaler. Kriserne viste også, at en bankkrise i ét land ikke kan isoleres på grund af den omfattende gensidige afhængighed inden for det finansielle system. I flere lande udviklede bankkriserne sig derfor også til en statsgældskrise, der fik enorme økonomiske konsekvenser for de offentlige budgetter i medlemslandene. *Se figur 1.*

¹ Bankunionen er kommet godt fra start, Tænk tanken EUROPA, 2016, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/bankunionen-er-kommet-godt-fra-start>.

² European Central Bank, Interview with Ignazio Angeloni: We need to seize the opportunities to adjust to changes in banking, 15. november 2017, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/ssm.in171115.en.html>.

Figur 1. Bankriser er dyre for statskasserne

Finanskrisens estimerede omkostninger for statskassen i udvalgte lande, 2007-13, pct. af BNP



Kilde: Bova et.al, 2016, <https://piee.com/publications/policy-briefs/management-and-resolution-banking-crises-lessons-recent-european>.

Selv om Danmark endnu ikke har valgt at tilslutte sig bankunionen, kan man sige, at bankunionen bygger på en dansk model.³ Danmark var et af de få lande, der under krisen anvendte *bail-in*, hvilket er blevet det grundlæggende princip i håndtering af kriseramte banker i EU efter vedtagelse af direktivet om Genopretning og Afvikling af Banker (BRRD) i 2014.

EU-indskudsgarantiordning på vej?

Kommissionens forslag til bankunionen indeholdte tre elementer, hvoraf kun to er trådt i kraft, nemlig 1) et fælles banktilsyn, SSM, og 2) en fælles afviklingsinstans, SRB⁴, med fælles regler for krisehåndtering af og oprydning i kriseramte banker. Det blev samtidig besluttet, at der til støtte for SRB gradvist skal opbygges en fond, SRF, til at yde lån til eller stille garantier for banker under krisehåndtering. At banker kommer under behandling af SRB betyder ikke nødvendigvis, at de skal afvikles, men at de skal søges bragt på fode igen via afvikling af tabsgivende aktiviteter m.m., således at de kan videreføre de funktioner, der er vigtige for kunder og det samlede finansielle system.

³ A European perspective on overindebtedness, Brüegel, 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>.

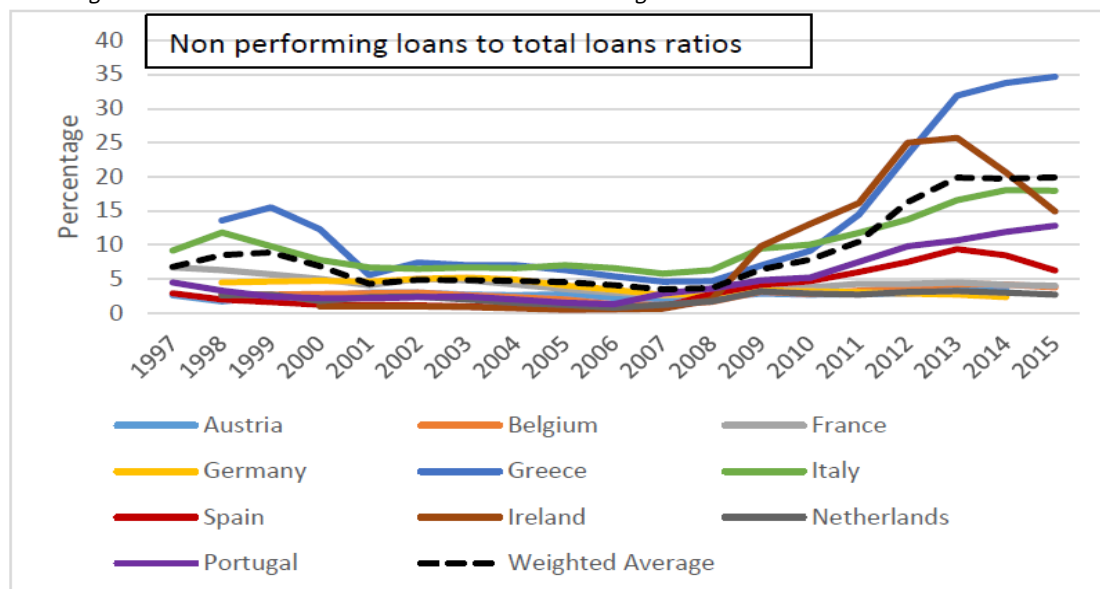
⁴ Bankunionen er kommet godt fra stat, Tænk tanken EUROPA, 2016.

Det tredje element i Kommissionens forslag er oprettelse af en fælles europæisk indskudsgaranti, EDIS (European Deposit Insurance Scheme), som indebærer risikodeling mellem de deltagende lande for bankindskud på op til 100.000 euro finansieret af bidrag fra de deltagende banker. Det er bl.a. forhandlingerne om EDIS, der er kørt fast, og som Kommissionen nu forsøger igen at få gang i. Kommissionen fremlagde den 11. oktober et kompromisforslag om EDIS, der skal forsøge at skabe ny fremgang i forhandlingerne. Men forslaget møder stadig modstand i flere medlemslande.

En af grundene til den fastlåste situation er, at en række banker i flere medlemslande har en stor byrde af såkaldte dårlige udlån (*non-performing loans*, NPL⁵). Disse udgør i alt 865 milliarder euro. I flere bankers balancer indgår der samtidig betydelige mængder af deres eget lands statsobligationer. Begge dele kan indebære risici for de pågældende bankers levedygtighed, hvis der opstår et økonomisk tilbageslag, eller det pågældende land kommer ud i en krise. Flere medlemslande med Tyskland i spidsen ønsker ikke at risikere, at bidrag fra deres banker skal finansiere indskudsgarantier for bankkunder i andre lande, så længe risikoen fra NPL og store beholdninger af egne landes statsobligationer vurderes at være for høj. Se figur 2.

Figur 2. Andelen af dårlige lån stiger kraftigt under finanskrisen

Udvikling af NPL som andel af samlede lån over tid i udvalgte lande



Kilde: Navaretti et. al, "Getting of NPLs in Europe", European Economy – Banks, Regulation and the Real Sector, Juni 2017.

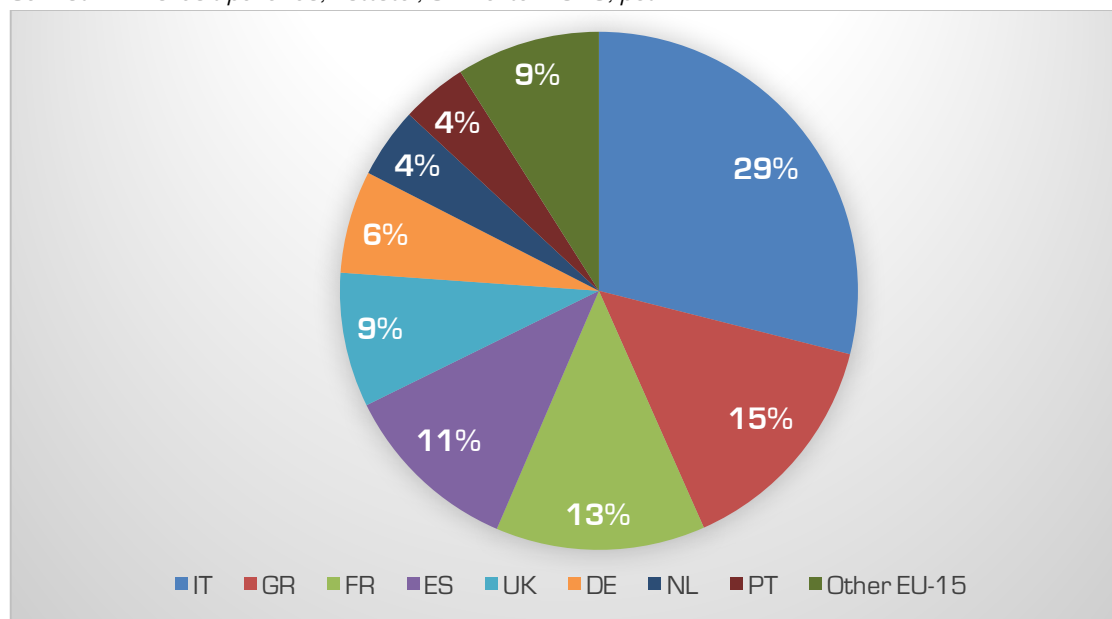
⁵ Ifølge ECB er definitionen på NPL lån, hvor der i mere end 90 dage ikke er betalt det aftalte beløb til afdrag og forrentning, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/npl.en.html>.

Det hollandske formandskab forsøgte i 2016 at skabe balance mellem risikodeling og en nødvendig risikoreduktion inden for banksystemet. Der er bred enighed om, at de dårlige udlån, som i væsentlig grad er en arv fra den seneste krise, hovedsageligt er det enkelte medlemslands eget ansvar at få under kontrol. Der er ofte tale om gældsplagede husholdninger og virksomheder, der af forskellige grunde ikke kan klare deres forpligtelser over for den pågældende bank.

Det er især lande som Grækenland, Italien, Cypern, Portugal og Irland, der er plagede af mange dårlige udlån. Økonomi- og finansministrene har i juli 2017 vedtaget en handlingsplan for NPL. Og Den Europæiske Centralbank (ECB) udgav i marts 2017 en vejledning til bankernes håndtering af de dårlige udlån, ligesom centralbanken har nedsat en højniveaugruppe som skal hjælpe de berørte medlemslande med at søge at mindske problemet.

Figur 3. Mange dårlige lån i Italien og Grækenland.

Samlet NPL fordelt på lande, netttotal, 3. Kvartal 2016, pct.



Kilde: Navaretti et. al, "Getting of NPLs in Europe", European Economy – Banks, Regulation and the Real Sector, Juni 2017, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/07/European_Economy_2017_1_v1.pdf.

Der er sket fremskridt i de senere år. Ifølge Kommissionen er andelen af NPL i forhold til de samlede udlån reduceret fra 6,7 pct. i 2014 til 4,5 pct. i dag.⁶ Den Europæiske Centralbank har indledt en offentlig høringsproces om, hvorledes

⁶ Vicepræsident Valdis Dombrovskis ved præsentationen af Kommissionens nye forslag den 11. oktober 2017.

man kan få problemet med de mange dårlige lån nedbragt.⁷ Det er ikke sket uden kritik af ECB om at have overskredet sine beføjelser. En kritik, som chefen for Det Europæiske Banktilsyn, SSM, Danièle Nouy dog afviste i en kommentar i Financial Times den 29. november 2017.⁸

I dag er bankindsud sikret af nationale garantiordninger. Men der er enighed om behovet for at skabe en fælles europæisk garantiordning finansieret af alle banker i bankunionen. Det vil også øge garantiens troværdighed samt give en mere fair byrdefordeling, da bankerne i stigende omfang opererer på tværs af landegrænser. Hvis en bank hjemmehørende i ét land og med aktiviteter i et andet land, kommer i vanskeligheder, vil det ikke være rimeligt, hvis den nationale garantiordning i ikke-hjemlandet skal kompensere kontohaverne i dér. Her vil det være mere rimeligt, at det er en fælles fond, der trækkes på, da det er det fælles tilsyn og det er den fælles afviklingsmyndighed, som træffer beslutning om de vigtigste bankers skæbne.

Kampen for at undgå panikløb

Der er opnået enighed om, at en europæisk indskudsgarantiordning (EDIS) vil reducere risikoen for panikløb mod banker, hvis nervøse kunder i stort omfang hæver deres indskud og truer bankernes overlevelse. Uenigheden går på, hvor meget de dårlige udlån skal reduceres, inden EDIS kan vedtages.

For at løse op for situationen har Kommissionen nu foreslået at opdele EDIS i to faser. Den første er genforsikringsfasen. EDIS kan yde likviditet i en situation, hvor en eller flere banker kommer i vanskeligheder med risiko for, at den nationale garantiordning ikke længere kan sikre alle sparerne deres indskud. Er det nødvendigt at yde et likviditetslån fra den fælles fond, skal den nationale garantiordning efterfølgende tilbagebetale den udbetalte likviditetsstøtte fuldt ud. Kommissionen foreslår en gradvist stigende likviditetsdækning fra EDIS: op til 30 pct. i det første år (2019), stigende til 60 pct. i 2020 og 90 pct. i 2021.

Derved håber Kommissionen at kunne slå to fluer med ét smæk: Sparerne vil få forbedret deres beskyttelse samtidig med, at det er et nationalt ansvar at sikre dem. Banker i andre lande skal i første fase ikke give erstatning for tab vedrørende historiske problemer. Det er svært at vurdere, hvor stor betydning

⁷ Letter from Danièle Nouy to Antonio Tajani, 13. oktober 2017, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter171013_tajani_dn.en.pdf?cfef7f1cf934b686cf6ca61a10c8f75a.

⁸ The time is ripe to clean up eurozone banks' bad loans, Financial Times, 29. november 2017, <https://www.ft.com/content/22c1f9de-d520-11e7-a303-9060cb1e5f44>.

denne likviditetsstøtte reelt vil få, hvis kunderne begynder at frygte for deres opsparing, da tilsynsmyndighederne formentlig vil reagere meget hurtigt.

Når man har fået styr på de dårlige udlån, går man efter Kommissionens plan over til den næste fase – den fælles forsikringsfase. Skal man følge kommissionens tankegang, vil dette ske tidligst i 2022. Om nødvendigt skal der herefter udbetales kompensation til sparerne i et eller flere lande fra den fælles fond, og de skal ikke betales tilbage. Inden overgang til fase to vil der blandt andet skulle foretages en gennemgang af bankernes aktiver (*asset quality review*), for at sikre den fornødne tillid til banksystemet.

Polstring af bankerne

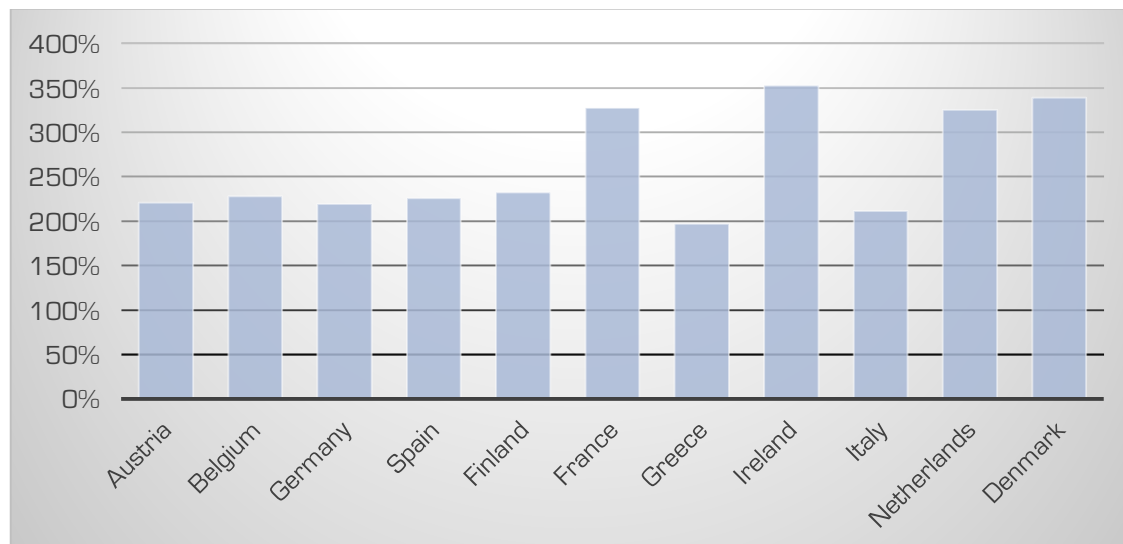
Som for alle andre forsikringer er målet med bankunionen at undgå fremtidige forsikringshændelser. Jo stærkere aktiver og jo bedre polstret banker og den bagvedliggende sikkerhed er, desto større tillid er der hos sparere og andre markedsaktører til det finansielle system. Det øger systemets robusthed. Som helhed er banksystemet blevet mere robust og bedre kapitaliseret, og der laves stress-tests af bankernes evne til at modstå negative konjunkturudsving, hvilket kan føre til krav om kapitaltilførsel og andre tiltag for at styrke banken.⁹

Endvidere er der behov for et finansielt sikkerhedsnet eller *back-stop* for den fælles afviklingsfond i de tilfælde, hvor banker i flere lande kommer i vanskeligheder, og man derfor risikerer, at tabene bliver større end ejere og investorers samlede udeståender. En række banker i og uden for eurozonen har udviklet sig til at blive meget store ift. det pågældende lands BNP. De systemiske banker er så store, at deres hjemland ikke kan redde dem, hvis det går galt. En fælles europæisk indskudsgaranti og *back-stop* vil øge tilliden til, at afvikling af så store banker kan ske på en velordnet måde.

⁹ Bankunionen er kommet godt fra start, Tænketanken EUROPA, 2016 (se f.eks. side 5-6).

Figur 4. Bankernes aktiver er større end nationalstatens BNP

Samlede bankbalancer ift. landenes BNP



Kilde: European Banking Federation (EBF), 2016 figures.

Økonomi- og finansministrene besluttede allerede i 2013, at der skulle oprettes et fælles europæisk *back-stop* for at øge tilliden til det finansielle system, inden en ny systemisk krise måtte indtræffe.

Én mulighed er at lade ESM (European Stability Mechanism), der siden 2012 har ydet lånefinansiering til medlemslande i økonomiske vanskeligheder, udgøre denne *back-stop* og dermed være et yderligere sikkerhedsnet for eurolandenes banksektor. Dette svarer til forholdene i USA, hvor det amerikanske modsvar til EDIS (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), bakkes op af en kreditlinje fra det amerikanske finansministerium.

Bankunionen kan også styrke ØMU'en

Bankunionens færdiggørelse skal ses som led i en større transformation, hvor målet også er at få afstivet Den Økonomiske og Monetær Union (ØMU). Det er på dagsordenen på EU-topmødet den 14.-15. december 2017.

EU-Kommissionen vil inden mødet fremlægge forslag om at udbygge ØMU'en. Ifølge Eurogruppens nuværende hollandske formand, Jeroen Dijsselbloem, og ESM's direktør, tyskeren Klaus Regling, drøfter eurolandene i tre vigtige temaer:

- Færdiggørelsen af bankunionen
- Forslaget om at etablere et begrænset budget for eurolandene, der skal kunne anvendes til at rette op på såkaldte asymmetriske chok (dvs. en

forværret økonomisk udvikling i et enkelt eller få medlemslande) og derved bidrage til at stabilisere den pågældende økonomi.

- Forslaget om, at den europæiske stabilitetsmekanisme i ESM'en udbygges til at blive en Europæisk Monetær Fond, der vil være Europas svar på Den Internationale Valutafond (IMF).¹⁰

Det er stadig stor uenighed om, hvordan den nøjagtige udformning skal være, men ifølge Jeroen Dijsselbloem ønsker et stort antal ministre at oprette en fiskal kapacitet til økonomisk stabilisering. Den økonomiske ulighed mellem de sydeuropæiske og nordeuropæiske eurolande er vokset siden krisen. Landene er blevet ramt forskelligt af krisen, og euroen har påvirket deres økonomier på forskellig vis. Men eurozonen mangler effektive redskaber til at håndtere den slags ubalancer, og det har været et af de altovervejende kritikpunkter af eurozonen i nyere tid.

Forslaget om nu at give unionen en fiskal kapacitet, dvs. et mindre råderum til at kunne føre finanspolitik, vil være et markant skridt. Men der er stadig uenigheder mellem medlemsstaterne om dens udformning, og hvor stor den fiskale kapacitet skal være. Skal det være overførsler, er der brug for etableringen af et budget for eurolandene (som den franske præsident Macron bl.a. har plæderet for) eller skal der udvikles et nyt finansielt instrument, der gør det muligt at yde lån i krisetider? Dette er der ikke enighed om.

Et politisk gennembrud på vej

Der er skred i tingene, og det er bemærkelsesværdigt, at ESM-direktøren, tyskeren Klaus Regling, har udtrykt støtte til ideen om, at der bør udvikles et instrument til at kunne hjælpe eurolande, der bliver ramt af et konjunkturtilbageslag. Det kan være udtryk for, at der selv i Tyskland er ved at komme en anerkendelse af, der er brug for nogen udjævning i krisetider. Pengepolitikken føres for hele eurozonen, og den kan ikke indrettes efter et enkelt medlemslands behov, ligesom et euroland ikke kan devaluere sin valuta.

Regling sætter dog samtidig grænser for solidariteten og markerer, hvad der meget vel kan være Tysklands røde linje i reformdebatten: Der bør ikke være tale om indkomstoverførsler fra det ene land til det andet, men allerhøjest om

¹⁰ Remarks by J.Dijsselbloem following the Eurogroup meeting of 6 November 2017, Det Europæiske Råd, 6. november 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/06/remarks-by-jdiijsselbloem-following-the-eurogroup-meeting-of-6-november-2017/>.

fordelagtige og langfristede lån, som skal betales tilbage, når den økonomiske situation er genoprettet.¹¹

Meget taler for, at man kan nå til enighed om, at ESM skal gøres til en Europæisk Monetær Fond til brug i krisesituationer. Angela Merkel har således bakket op om ideen og sagt, at den kan gøre EU-landene endnu mere stabile samt "vise verden" eurozonen har de nødvendige værktøjer til at reagere i uventede situationer.¹² Samtidig presser Emmanuel Macron fra fransk side på for reformer på dette område. Hans ambitionsniveau er endnu højere end Merkels.

Merkel vil være forsigtig på topmødet ift. at binde sig til for ambitiøse reformer, da regeringsforhandlingerne i Berlin stadig er i gang. Efter sammenbruddet i forhandlingerne om en Jamaica-koalition med de liberale og de grønne er det et åbent spørgsmål om, Angela Merkel fremadrettet skal regere i en kristendemokratisk mindretalsregering, en koalition med socialdemokraterne eller om det endda kan ende i et nyvalg i Tyskland. Udfaldet kan få store konsekvenser for resten af EU og i særdeleshed for reformerne af bankunionen og af ØMU'en.

Går Merkel ind i en ny stor koalition, hvilket nogle faktorer lige nu tyder på, vil de tyske socialdemokrater muligvis forsøge at presse på for mere ambitiøse reformer af ØMU'en, der ligger sig tættere op af Emmanuel Macrons reformdagsorden. Men da regeringsforhandlingerne i Berlin næppe er afsluttede før EU-topmødet, vil Merkel være forsigtig med at binde sig til for meget.

På topmødet i december kan eurolandene lægge en tidsplan for, hvornår de næste reformskridt skal tages. Det er endnu uafklaret, hvor hurtige fremskridt der kan gøres. Men formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, har sagt, at han vil gøre alt, hvad der står i hans magt, for at tage konkrete skridt til at oprette Den Europæiske Monetære Fond og styrke bankunionens stabilitet.¹³ Det Europæiske Rådsmøde i december bliver en vigtig retningspil for, om det lykkes at få sat turbo på reformerne af bankunionen og stabilisere ØMU'en i løbet af det næste halve år frem mod topmødet i juni.

¹¹ "Strengthening the euro zone", Speech by Klaus Regling, 16. oktober 2017,

<https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/strengthening-euro-zone-speech-klaus-regling>.

¹² Reuters telegram: Merkel, Macron eye deeper eurozone integration after German election, 29. august 2017, <https://www.reuters.com/article/us-germany-election-merkel/merkel-macron-eye-deeper-eurozone-integration-after-german-election-idUSKCN1B90YI>.

¹³ Report by President Donald Tusk to the European Parliament on October European Council meetings and presentation of the Leaders' Agenda, Det Europæiske Råd, 24. Oktober 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/24/tusk-report-european-parliament-strasbourg>.