

**SYSTEMISK VIGTIGE  
FINANSIELLE INSTITUTTER  
I DANMARK:  
IDENTIFIKATION, KRAV OG  
KRISEHÅNTERING**

**Udvalget om Systemisk Vigtige  
Finansielle Institutioner i Danmark**

**København, 11. marts 2013**

## ***Indholdsfortegnelse***

Indholdsfortegnelse.....	2
Indledning og sammenfatning.....	4
Kapitel 1: Baggrund.....	20
Kapitel 2: Kriterier for identifikation af SIF'er i Danmark .....	31
Kapitel 3: Krav til SIF'er .....	49
Kapitel 4: Krisehåndtering af SIF'er i Danmark.....	81
Bilag 1: Udvalgets kommissorium.....	104
Bilag 2: Oversigt over kapitalklasser .....	107
Bilag 3: Eksisterende afviklingsregler for realkreditinstitutter.....	109

## **Boks 1: Udvalg om Systemisk Vigtige Finansielle Institutioner i Danmark**

- Michael Møller, professor, CBS (formand)
- Jesper Lau Hansen, professor, Københavns Universitet
- Niels Tørslev, adm. direktør, Letpension
- Signe Krogstrup, vicedirektør, Schweizerische Nationalbank (centralbanken i Schweiz)
- Jens Lundager, vicedirektør, Danmarks Nationalbank
- Kristian Vie Madsen, vicedirektør, Finanstilsynet
- Louise Mogensen, kontorchef, Erhvervs- og Vækstministeriet
- Niels Kleis Frederiksen, kontorchef, Finansministeriet

Udvalget har været sekretariatsbetjent af Erhvervs- og Vækstministeriet med inddragelse af Finanstilsynet, Danmarks Nationalbank og Finansministeriet.

## **Indledning og sammenfatning**

### **Baggrund**

Erhvervs- og vækstministeren nedsatte den 12. januar 2012 Udvalg om Systemisk Vigtige Finansielle Institutioner i Danmark. Udvalget blev nedsat på baggrund af den politiske aftale af 25. august 2011 mellem den daværende regering (Venstre og Konservative), Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om en række konsolideringsinitiativer (Bankpakke 4).

Udvalget fik til opgave at se nærmere på, hvilke kriterier der skal gælde for at blive udpeget som systemisk vigtigt finansielt institut (SIFI<sup>1</sup>) i Danmark, hvilke krav der skal stilles til SIFier i Danmark, og hvordan SIFier, der måtte komme i vanskeligheder, skal krisehåndteres. Udvalgets kommissorium er vedlagt som bilag 1.

Udvalget har i løbet af 2012 og 2013 afholdt 16 møder. Relevante eksperter har haft foretræde for udvalget.

Som fastsat i kommissoriet har udvalget alene set på kreditinstitusktoren, dvs. pengeinstitutter og realkreditinstitutter, mens udvalget ikke har set på, om andre finansielle institutioner end kreditinstitutter – fx forsikrings- eller pensionsselskaber – kan være SIFier i Danmark.

Udvalget har på den baggrund udarbejdet denne rapport til erhvervs- og vækstministeren, hvori er indeholdt en række anbefalinger i forhold til identifikation af, krav til og krisehåndtering af danske SIFier. Et centralt budskab i rapporten er, at skærpede krav til danske SIFier er afgørende for at understøtte den finansielle stabilitet og for at mindske risikoen for, at staten skal bære omkostningerne ved krisehåndtering af danske SIFier. Stærke bolværker i form af bl.a. kapital- og likviditetskrav, intensiveret tilsyn samt en effektiv genopretningsplan skal minimere sandsynligheden for, at et SIFI kommer i så store problemer, at der vil være behov for at indlede en krisehåndtering.

### **International udvikling**

Udvalgets anbefalinger skal ses i lyset af det arbejde, der pågår med at færdiggøre den internationale regulering af kreditinstitusktoren. I EU-regi er de centrale direktiver og forordninger, der skal regulere kreditinstitusktoren, herunder de nationale SIFier, endnu ikke er endeligt færdigforhandlet. Det drejer sig især om revisionen af kapitalkravsdirektivet (CRD4)<sup>2</sup>, hvor der er nået en politisk aftale i starten af marts, men hvor der udestår en teknisk færdiggørelse af reglerne, og direktivet om genopretning og af-

---

<sup>1</sup> SIFI – Systemically Important Financial Institutions.

<sup>2</sup> EU-Kommissionen, ”Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut (KOM 2011/453)” og ”Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber (KOM 2011/452)”.

vikling af kreditinstitutter.<sup>3</sup> Der kan ikke forventes vedtaget et samlet regelsæt på EU-niveau før tidligst i andet halvår af 2013, og reglerne forventes først implementeret i national lovgivning i 2014-2015. Det er derfor fortsat ikke endeligt afklaret, præcist hvilket råderum der vil være nationalt til at fastsætte regler i forhold til identifikation af SIFler, krav til SIFler og krisehåndtering af SIFler. Udvalget har derfor i sine anbefalinger taget udgangspunkt i enten de fremsatte forslag til kommende EU-regler og eventuelle foreløbige politiske aftaler og har med afsæt heri vurderet, hvad der vil være de mest hensigtsmæssige løsninger i en dansk kontekst.

Herudover pågår fortsat forhandlinger om etablering af et fælles EU-tilsyn med kreditinstitutter i regi af Den Europæiske Centralbank<sup>4</sup>, og der forventes i 2013 indledt drøftelser om etablering af et fælles krisehåndteringsregime på EU-niveau. Disse forslag skal – eventuelt sammen med en fælles indskydergaranti – danne den såkaldte ”bankunion”. Der er endnu ikke taget stilling til eventuel dansk deltagelse i en kommende bankunion. Såfremt man fra dansk side beslutter at deltage i bankunionen, kan det få væsentlig betydning for reguleringen af SIFler i Danmark, herunder muligheden og behovet for at gennemføre udvalgets anbefalinger.

På den baggrund kan det være relevant at gennemføre udvalgets anbefalinger i forskellige tempi. Udvalgets anbefalinger om identifikation af og krav til SIFler, som primært knytter sig til CRD4, vil formentlig kunne gælde fra 2014. I forhold til krisehåndtering er EU-forhandlingerne mindre fremskredne, og det skal derfor afvejes, hvorvidt man ønsker at implementere et krisehåndteringsregime for SIFler i Danmark hurtigst muligt, eller om man ønsker at afvente færdiggørelse af EU-reglerne med henblik på at sikre overensstemmelse med internationale regler.

Internationalt drøftes endvidere krav til kreditinstitutternes interne organisering, herunder særligt adskillelse af detailaktiviteter og investeringsaktiviteter. Konkret er fremsat forslag om sådanne krav i Storbritannien, Frankrig og Tyskland, og lignende krav er foreslået i EU-regi af den såkaldte Liikanen-gruppe.<sup>5</sup> Det vurderes mest hensigtsmæssigt at afvente eventuel kommende EU-regulering, før der tages stilling til, om sådanne krav er relevante for danske SIFler.

Udvalget skal – i henhold til kommissoriet – så vidt muligt tilstræbe, at der sikres lige konkurrencevilkår dels mellem SIFler og andre kreditinstitutter i Danmark og dels mellem danske SIFler og SIFler i andre lande. For så vidt angår konkurrencen mellem SIFler i Danmark og SIFler i andre lande, er udfordringen, at EU-reglerne på området endnu ikke er endeligt fastlagt, og at kun få europæiske lande har indført egentlig regulering af deres nationale SIFler. Udvalget har derfor taget udgangspunkt i, at den danske regulering af SIFler så vidt muligt skal varetage danske samfundsmæssige interesser, også hvis dette betyder, at lige konkurrencevilkår ikke fuldt ud kan sikres.

---

<sup>3</sup> EU-Kommissionen, ”Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringselskaber (KOM 2012/280)”.

<sup>4</sup> EU-Kommissionen, ”Forslag til Rådets forordning om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (KOM 2012/511)”.

<sup>5</sup> High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, ”Final Report (Liikanen report)”, 2. oktober 2012.

## Generelle overvejelser om regulering af SIFler

En velfungerende finansiel sektor er en vigtig forudsætning for en moderne samfundsøkonomi, da den sikrer finansiering af aktivitet i samfundet ved at formidle penge fra de, der har overskudslikviditet og opsparing, til de dele af erhvervslivet, der har brug for penge til at finansiere deres virksomhed, og til husholdninger der fx ønsker at finansiere boligkøb og andre investeringer.

Der kan imidlertid opbygges risici i det finansielle system, som kan få indvirkning på hele samfundsøkonomien. Sådanne risici kan knytte sig til SIFlerne. Det er efter udvalgets vurdering centralt at begrænse sandsynligheden for, at et SIFI kommer i vanskeligheder ved at stille en række skærpede krav til danske SIFler. Skærpede krav skal både mindske sandsynligheden for, at SIFler kommer i problemer og begrænse omkostningerne for samfundet og staten, hvis det alligevel bliver tilfældet. Skærpede krav har dermed til formål at understøtte den finansielle stabilitet ved at sikre, at institutterne er modstandsdygtige under selv alvorligt stress.

Skærpede krav til SIFler kan i et vist omfang øge SIFlernes omkostninger, da der bl.a. vil skulle rejses ekstra kapital. Sådanne øgede omkostninger vil kunne påvirke de pågældende institutters mulighed for at låne ud, særligt i den periode det tager instituttet at tilpasse sig de skærpede krav. Dette kan få en afsmittende negativ effekt på samfundsøkonomien.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at den samlede effekt på samfundsøkonomien af de anbefalede skærpede krav til SIFlerne vil være positiv. En stabil finansiel sektor er således en grundlæggende forudsætning for langsigtet vækst og beskæftigelse. Herudover er eventuelle negative effekter søgt afbødet gennem indbyggede overgangsordninger og forskudt indfasning i udvalgets anbefalinger, så alle kravene ikke skal indføres på samme tid. De fleste danske SIFler har endvidere allerede – som følge af forventninger til kommende skærpet regulering samt forventninger i markedet til bedre kapitalisering – gennemført en del af den tilpasning, som vil være påkrævet i lyset af udvalgets anbefalinger. Disse forhold mindsker den umiddelbare belastning af sektoren. Det bemærkes endvidere, at de samlede omkostninger ved at holde ekstra kapital ikke nødvendigvis er store, da en bedre kapitalisering sædvanligvis vil indebære, at afkastkravet fra både kreditorer og aktionærer vil falde og derved give lavere finansieringsomkostninger for instituttet.<sup>6</sup>

Financial Stability Board (FSB)<sup>7</sup> og Basel-komiteen for Banktilsyn (BCBS)<sup>8</sup> har estimeret, at den samlede effekt på samfundsøkonomien af de internationale kapitalkrav,

---

<sup>6</sup> Se fx Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M. og Pfleiderer, P., "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in Capital Regulation: Why Bank Equity is not Expensive", Stanford University Working Paper No. 86, 2010.

<sup>7</sup> Financial Stability Board er en international komite i regi af Bank for International Settlements, som har til opgave at fremme implementering af effektiv regulering af og tilsyn med den finansielle sektor. Financial Stability Board består af repræsentanter fra 24 lande samt en række internationale organisationer, herunder EU-Kommissionen.

<sup>8</sup> Basel-komiteen for banktilsyn (BCBS) er en international komite i regi af Bank for International Settlements, som har til opgave at udvikle international regulering på bankområdet. Basel-komiteen har 28 medlemmer fra lande med de største finansielle sektorer.

herunder de særlige krav til globalt systemisk vigtige kreditinstitutter, vil være positive. Det estimeres således, at de samlede krav vil medføre en negativ effekt på globalt BNP på ca. 0,3 pct. i indfasningsperioden, mens de langsigtede permanente positive effekter af en reduceret sandsynlighed for en systemisk bankkrise kan betyde, at globalt BNP vil blive forøget med op til 2,5 pct.<sup>9</sup> Tilsvarende finder Kommissionen i sit forslag til CRD4, at de positive effekter af forslaget kan betyde, at BNP i EU vil blive forøget med op til 2 pct. på lang sigt.<sup>10</sup>

Udvalgets anbefalinger skal ses i lyset af, at Danmark med indførelse og anvendelse af en konkret afviklingsmodel for pengeinstitutter i form af Bankpakke 3 er gået foran resten af Europa og har skabt en model, hvor kreditorerne og sektoren kan være med til at bære tabene i afviklingsprocessen, og som – i modsætning til følgerne af en traditionel konkurs – sikrer en ordnet afvikling af et nødlidende pengeinstitut. Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter er i vid udstrækning baseret på de samme principper som Bankpakke 3. Der er endnu ikke opnået enighed om EU-reglerne, og forslagens bestemmelser om gældsnedskrivning træder formentlig først i kraft fra tidligst 2018. Det er uklart, hvilken tilgang øvrige EU-lande vil have til håndtering af nødlidende kreditinstitutter, frem til EU-reglerne træder i kraft.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter generelt ikke er tilstrækkelige til at håndtere nødlidende SIFier. Af hensyn til samfundsøkonomien vil der, i tilfælde af at et SIFI bliver nødlidende, være behov for at videreføre de systemiske funktioner frem for at afvikle instituttet. Det vurderes endvidere meget usikkert, om der kan findes en køber til et nødlidende SIFI selv med medgift fra Indskydergarantifonden, om end der er muligheden for udenlandske købere. Det må derfor på nuværende tidspunkt antages at være sandsynligt, at staten kan se sig nødsaget til at intervenere, hvis det i en konkret situation skønnes, at de afledte effekter af en afvikling vil være mere skadelige for samfundsøkonomien, herunder for statens finanser, end hvis staten påtager sig en risiko i forbindelse med krisehåndteringen. Jo større tro der er blandt markedsdeltagerne på, at et SIFI vil blive støttet af staten, hvis det kommer i problemer, jo billigere vil instituttet kunne finansiere sig.

På denne baggrund er det udvalgets anbefaling, at der laves passende værn for SIFier med henblik på at undgå, at SIFier bliver nødlidende. Da risikoen for, at et SIFI bliver nødlidende, aldrig vil kunne fjernes helt i en markedsøkonomi, anbefales det derudover, at der stilles yderligere krisehåndteringsværktøjer<sup>11</sup> til rådighed for myndighederne, end hvad der er indeholdt i Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter. Sådanne værktøjer skal give de bedst mulige forudsætninger for, at en krisehåndtering, hvis det alligevel skulle blive nødvendigt, kan gennemføres med så

---

<sup>9</sup> BCBS og FSB, "Assessment of the macroeconomic impact of higher loss absorbency for global systemically important banks", 10. oktober 2011.

<sup>10</sup> Se note 2.

<sup>11</sup> Der tales i rapporten konsekvent om "krisehåndtering" i forhold til håndtering af nødlidende SIFier frem for "afvikling", som bruges i forhold til håndtering af øvrige kreditinstitutter. Tilsvarende tales om "krisehåndteringsplaner" og "krisehåndteringsmyndighed" frem for "afviklingsplaner" og "afviklingsmyndighed". I forbindelse med beskrivelsen af forslaget til EU-direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter tales om "afvikling", også selv om direktivet omfatter SIFierne, da dette begreb anvendes i direktivet.

begrænsede skadevirkninger for samfundsøkonomien som muligt og uden omkostninger for staten.

## Kriterier for identifikation af SIFler

Kun få lande har endnu formelt udpeget deres nationale SIFler. Udvalget har konstateret, at der arbejdes med meget forskellige kriterier og grænser i Sverige, Storbritannien og Schweiz, der har taget initiativ til at udpege nationale SIFler. Det er udvalgets anbefaling, at identifikation af danske SIFler baseres på dels et størrelseskriterium og dels et kriterium for substituerbarhed. Med sidstnævnte henvises til, at visse funktioner – i særdeleshed institutternes udlån – kun vanskeligt kan overtages (substitueres) af andre institutter inden for en kortere tidshorison.

Konkret foreslås det, at danske SIFler identificeres på koncernniveau på baggrund af institutternes balance set i forhold til BNP, institutternes indlån i Danmark som andel af sektorens samlede indlån i Danmark og institutternes udlån i Danmark som andel af sektorens samlede udlån i Danmark. Et institut skal identificeres som SIFI baseret på blot én af de tre indikatorer for samlet set at blive identificeret som SIFI i Danmark. Grænsen for identifikation sættes til 10 pct. på balanceindikatoren og 5 pct. på indikatorerne for udlån og indlån. Det anbefales, at Finanstilsynet, som – givet deres tilsyn med sektoren – er den naturlige myndighed på området, på baggrund af en henstilling fra Det Systemiske Risikoråd udpeger de danske SIFler. Udpegningen bør revurderes hvert år. Det vil være hensigtsmæssigt med en generel gradvis indfasning af kravene til nyudpegede SIFler over fx 2 år.

Såfremt den anbefalede kvantitative tilgang lægges til grund, vil seks kreditinstitutter blive identificeret som SIFI i Danmark, jf. tabel 1. Det er med fed skrift indikeret, hvilke grænseværdier institutterne overskrider.

**Tabel 1: Danske penge- og realkreditinstitutter der opfylder de kvantitative kriterier for identifikation som SIFI, koncernniveau, juni 2012**

	Balance i pct. af BNP	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån
Danske Bank	<b>182,6</b>	<b>30,6</b>	<b>32,6</b>
Nykredit	<b>80,4</b>	<b>30,8</b>	4,0
Nordea Bank Danmark	<b>48,9</b>	<b>15,9</b>	<b>22,2</b>
Jyske Bank	<b>14,4</b>	3,2	<b>8,9</b>
BRFkredit	<b>12,6</b>	<b>5,2</b>	0,4
Sydbank	8,9	1,9	<b>5,4</b>

I lyset af at de kvantitative indikatorer er simple og overordnede – og dermed ikke nødvendigvis fanger alle elementer, der kan gøre et kreditinstitut systemisk – bør det efter udvalgets opfattelse være muligt efter nøje overvejelse at inddrage et kvalitativt element i identifikationen med henblik på at udpege yderligere institutter som SIFler end de institutter, der identificeres med en kvantitativ tilgang. Det bør tilsvarende være mu-



ligt at undlade at udpege institutter som SIFler, der ellers identificeres med en kvantitativ tilgang. I den forbindelse finder udvalget det særligt relevant for Det Systemiske Risikoråd at overveje at henstille, at DLR Kredit udpeges som SIFI på baggrund af en kvalitativ vurdering i lyset af instituttets store markedsandel inden for udlån til landbruget, som, under de aktuelle forhold for sektoren, vanskeligt vil kunne overtages af andre institutter.

Det anbefales endvidere, at kreditinstitutter på Færøerne og i Grønland identificeres som SIFler på baggrund af samme kriterier og indikatorer som kreditinstitutter i Danmark, men baseret på størrelsen af den lokale sektor og det lokale BNP samt eventuelt med andre grænseværdier. Det er efter udvalgets vurdering et politisk spørgsmål, hvem der skal foretage den konkrete identifikation af SIFler på Færøerne og i Grønland. Det bør bl.a. ses i sammenhæng med spørgsmålet om, hvordan krisehåndtering af SIFler på Færøerne og i Grønland skal finansieres.

Udvalget har ikke inddraget filialer af udenlandske kreditinstitutter i forbindelse med identifikation af SIFler i Danmark. Det er således i udgangspunktet instituttets hjemland, der stiller krav til og fører tilsyn med filialer i udlandet. Finanstilsynet deltager i relevant omfang i tilsynskollegier omkring de pågældende institutter. I det omfang filialer af udenlandske kreditinstitutter måtte blive systemiske i Danmark, vil dette skulle håndteres.

## **Krav til SIFler**

Det er udvalgets anbefaling, at danske SIFler pålægges et ekstra kapitalkrav, som skal udgøres af egentlig kernekapital.<sup>12</sup> Kravet fastsættes på baggrund af et kvantitativt mål for SIFernes systemiskhed. Der anbefales et differentieret kapitalkrav på aktuelt 1-3,5 pct. af de risikovægtede poster. Det anbefales endvidere, at kravet kan stige til 4 pct. – eller højere – ved en øget systemiskhed. De mest systemiske institutter pålægges således de højeste krav, da det er udvalgets opfattelse, at risici stiger mere end proportionalt, jo mere systemiske institutterne er. Kapitalkravet vil kunne justeres et halvt procentpoint op eller ned baseret på en kvalitativ vurdering, men kapitalkravet kan ikke være mindre end 1 pct. Kapitalkravet indføres over en årrække indtil 2019.

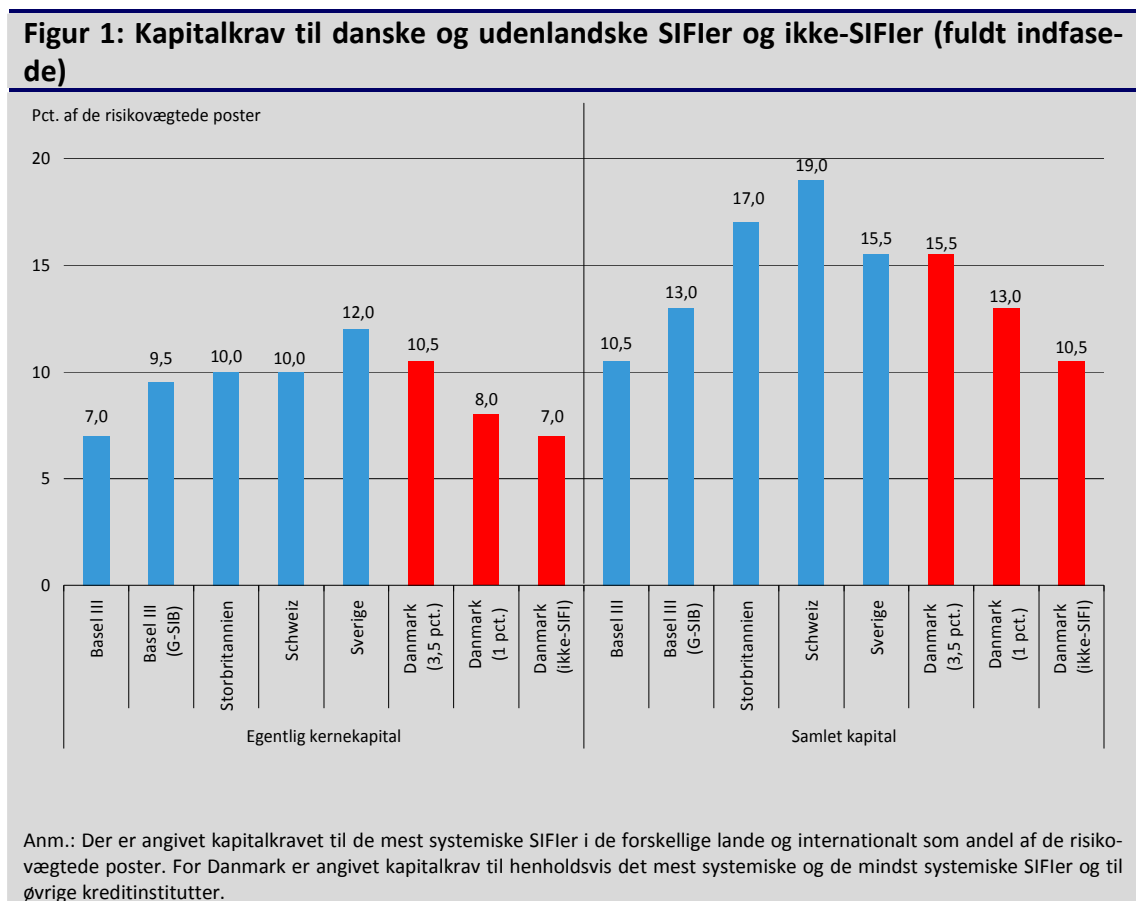
Det er endvidere udvalgets anbefaling, at der for alle SIFler uanset systemiskhed stilles krav om etablering af en såkaldt krisehåndteringsbuffer på 5 pct. af de risikovægtede poster bestående af gældsinstrumenter, der skal konverteres til egentlig kernekapital eller nedskrives, hvis instituttet overgår til krisehåndtering. Hybrid kernekapital og ansvarlig lånekapital, som instituttet anvender til at leve op til minimumskapitalkravet, vil, hvis det lever op til de fastsatte krav for at kunne indgå i krisehåndteringsbufferen, kunne anvendes til at opfylde dele af krisehåndteringsbufferen. Da hybrid kernekapital og ansvarlig lånekapital allerede i dag i medfør af CRD4 kan udgøre 3,5 pct. af de risi-

---

<sup>12</sup> Egentlig kernekapital er den kapitaltype, der har den største evne til at absorbere tab, hvorfor det ligeledes vurderes som værende kapitaltypen af højeste kvalitet. I egentlig kernekapital indgår først og fremmest indbetalt aktie-, garant- og andelskapital, dvs. kapital, som enten aktionærer, garantier eller andelshavere har indbetalt i instituttet, overført overskud m.v.

kovægtede poster, vil krisehåndteringsbufferen, hvis denne kapital anvendes, reelt blot udgøre et ekstrakrav på 1,5 pct. Krisehåndteringsbufferen vil også kunne opfyldes med egentlig kernekapital, hvis instituttet ønsker det. Det anbefales, at krisehåndteringsbufferen etableres over en treårig periode startende i 2020, dvs. når det ekstra kapitalkrav for SIFler er fuldt indfaset.

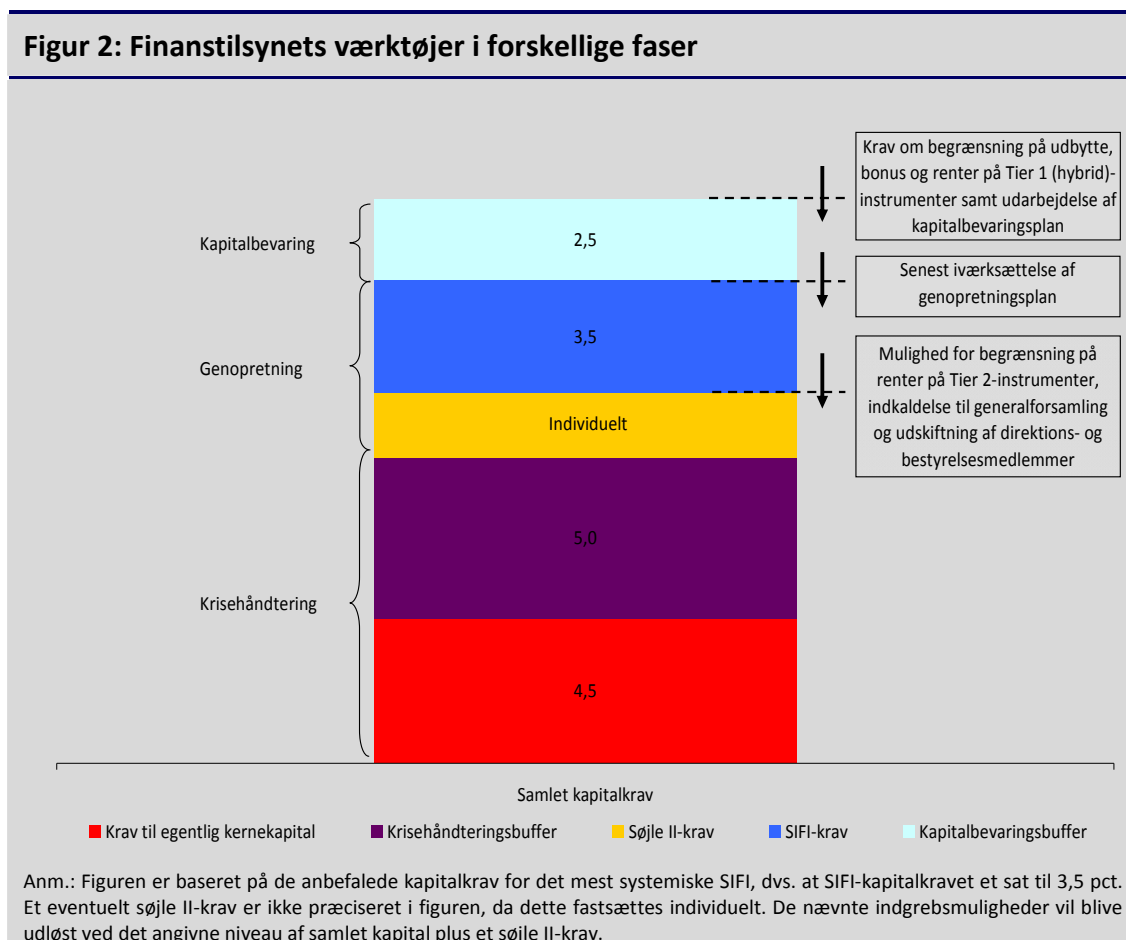
Figur 1 viser dels kravet til egentlig kernekapital for danske SIFler og dels det samlede kapitalkrav til danske SIFler (egentlig kernekapital plus krisehåndteringsbufferen). I figuren sammenlignes kravene til danske SIFler med de internationale minimumskrav til alle kreditinstitutter på 7 pct. egentlig kernekapital og 10,5 pct. samlet kapital svarende til kravene til danske ikke-SIFler og til globale SIFler på 9,5 pct. egentlig kernekapital og 13 pct. samlet kapital. Herudover sammenlignes med kapitalkravene til SIFler i de få andre europæiske lande, der har indført eller er ved at indføre regulering af SIFler.



Det fremgår af figur 1, at både kravet til egentlig kernekapital og det samlede kapitalkrav for det mest systemiske danske SIFI vil ligge over de internationale minimumskrav for de mest systemiske globale SIFler. Det samlede kapitalkrav til det mest systemiske danske SIFI på 15,5 pct. vil ligge på niveau med kravene til SIFler i Sverige, mens kravet til egentlig kernekapital på 10,5 pct. vil være lidt lavere end i Sverige. For de resterende danske SIFler vil kravet ligge under niveauerne i Sverige. Et eventuelt

individuet solvenskrav (søjle II-krav)<sup>13</sup> er ikke indregnet i tabel 1, da dette ikke offentliggøres i andre lande end Danmark.

Det er endvidere udvalgets anbefaling, at Finanstilsynets indgrebsmuligheder styrkes i perioden forud for, at et SIFI kommer i så alvorlige problemer, at det skal krisehåndteres. Figur 2 illustrer de forskellige faser, instituttet vil kunne gennemgå, og indikerer hvilke yderligere værktøjer, Finanstilsynet bør have til rådighed i de pågældende faser.



Et brud på kapitalbevaringsbufferen skal ifølge CRD4 indebære begrænsninger på at udbetale udbytte til instituttets aktionærer, bonus til ansatte samt rentebetalinger på

<sup>13</sup> Det individuelle solvensbehov fastsættes af hvert enkelt institut med henblik på at dække individuelle risici, som ikke dækkes inden for minimumskapitalkravet. Finanstilsynet kan fastsætte et højere individuelt solvenskrav. I denne rapport benævnes det individuelle solvensbehov eller et individuelt solvenskrav synonymt som søjle II-kravet. Det vil fremadrettet være udgangspunktet, at søjle II-kravet alene kan opfyldes med egentlig kernekapital. Ændringen af lov om finansiel virksomhed i december 2012 indebærer således, at Finanstilsynet kan bestemme hvilken type kapital, det enkelte institut skal benytte for at opfylde søjle II-kravet. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at Finanstilsynet skal foretage en konkret og individuel vurdering af det enkelte instituts forhold, men at udgangspunktet vil være, at Finanstilsynet vil stille krav om, at søjle II-kravet skal opfyldes ved egentlig kernekapital. Det fremgår supplerende af bemærkningerne, at anden ansvarlig kapital, som automatisk konverteres til egentlig kernekapital eller nedskrives ved brud på solvensbehovet eller en relevant grænse for egentlig kernekapital, også vil kunne komme i betragtning.

instituttets hybride kernekapital (Tier 1-instrumenter).<sup>14</sup> Instituttet skal desuden ifølge CRD4 udarbejde og indsende en kapitalbevaringsplan til tilsynsmyndighedens godkendelse. Kapitalbevaringsbufferen anbefales at "ligge øverst" i forhold til andre kapitalkrav. De mest systemiske institutter vil med den af udvalget anbefalede model komme ind i denne "kapitalbevaringsfase" ved et niveau af samlet kapital på 15,5 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 10,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet., jf. figur 2. For de mindste SIF'er vil kapitalbevaringsfasen blive indledt ved et niveau af samlet kapital på 13 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 8 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

Den egentlige genopretningsfase indledes senest ved et brud på SIFI-kapitalkravet. Det er udvalgets anbefaling, at alle SIF'er skal udarbejde individuelle genopretningsplaner, som senest vil skulle iværksættes ved brud på SIFI-kapitalkravet. Planerne vil skulle godkendes af Finanstilsynet. De mest systemiske institutter vil med den af udvalget anbefalede model komme ind i genopretningsfasen – og vil senest skulle aktivere genopretningsplanen – ved et niveau af samlet kapital på 13 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 8 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet. For de mindste SIF'er vil genopretningsplanen senest skulle aktiveres ved et niveau af samlet kapital på 10,5 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 5,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

Såfremt instituttet – udover SIFI-kapitalkravet – også kommer i konflikt med søjle II-kravet, bør Finanstilsynet i genopretningsfasen kunne gribe mere direkte ind over for instituttet for at sikre, at der tages yderligere initiativer til genopretning af instituttet. Det kan være i form af muligheden for at indkalde instituttets generalforsamling, udskifte direktions- eller bestyrelsesmedlemmer og begrænse rentebetalingen på instituttets supplerende kapital (Tier 2-instrumenter). Dette vil ved udvalgets anbefalede model være tilfældet for alle SIF'er ved et niveau af samlet kapital på 9,5 pct. plus søjle II-kravet og ved et niveau af egentlig kernekapital på 4,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

Udover kravet om, at danske SIF'er skal udarbejde genopretningsplaner, er det ligeledes udvalgets anbefaling, at der udarbejdes krisehåndteringsplaner for alle SIF'er. Krisehåndteringsplaner skal understøtte en effektiv og hensigtsmæssig krisehåndtering af instituttet, hvis det måtte blive nødlidende. Krisehåndteringsplaner udarbejdes af krisehåndteringsmyndigheden i tæt samarbejde med Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank og med den inddragelse af instituttet, der vurderes nødvendig.

I tillæg til ekstra kapitalkrav, krav om udarbejdelse af genopretnings- og krisehåndteringsplaner og styrkede beføjelser for Finanstilsynet til at gribe tidligt ind, anbefaler udvalget, at danske SIF'er pålægges skærpede krav vedrørende likviditet og god selskabsledelse, samt at SIF'er underlægges et styrket løbende tilsyn.

---

<sup>14</sup> De forskellige kapitaltyper uddybes i bilag 2.

Likviditetskravene anbefales at omfatte en hurtigere fuld indfasning af det kortsigtede internationale likviditetskrav (LCR) for SIFler, end CRD4 lægger op til, da den seneste finansielle krise viste, at adgang til finansiering på stressede markeder kan være centralt for kreditinstitutternes overlevelsesmuligheder. Kravet anbefales således indført fuldt ud allerede fra 2015, hvor der i CRD4 er mulighed for en gradvis indfasning indtil 2018. Herudover anbefales indført krav om mere stabil finansiering for SIFler fra 2014. Konkret anbefales stillet krav til omfanget af instituttets indlån fra privatkunder og markedsfinansiering mv. med restløbetid over et år som en andel af SIFlets samlede udlån. Der bør ved fastsættelsen af kravet tages højde for SIFlets realkreditaktiviteter.

Krav til god selskabsledelse anbefales at omfatte ledende medarbejderes egnethed (fit & proper), risikostyringsfunktioner og it-området. Disse krav skal bidrage til at sikre en ansvarlig og effektiv drift af institutterne.

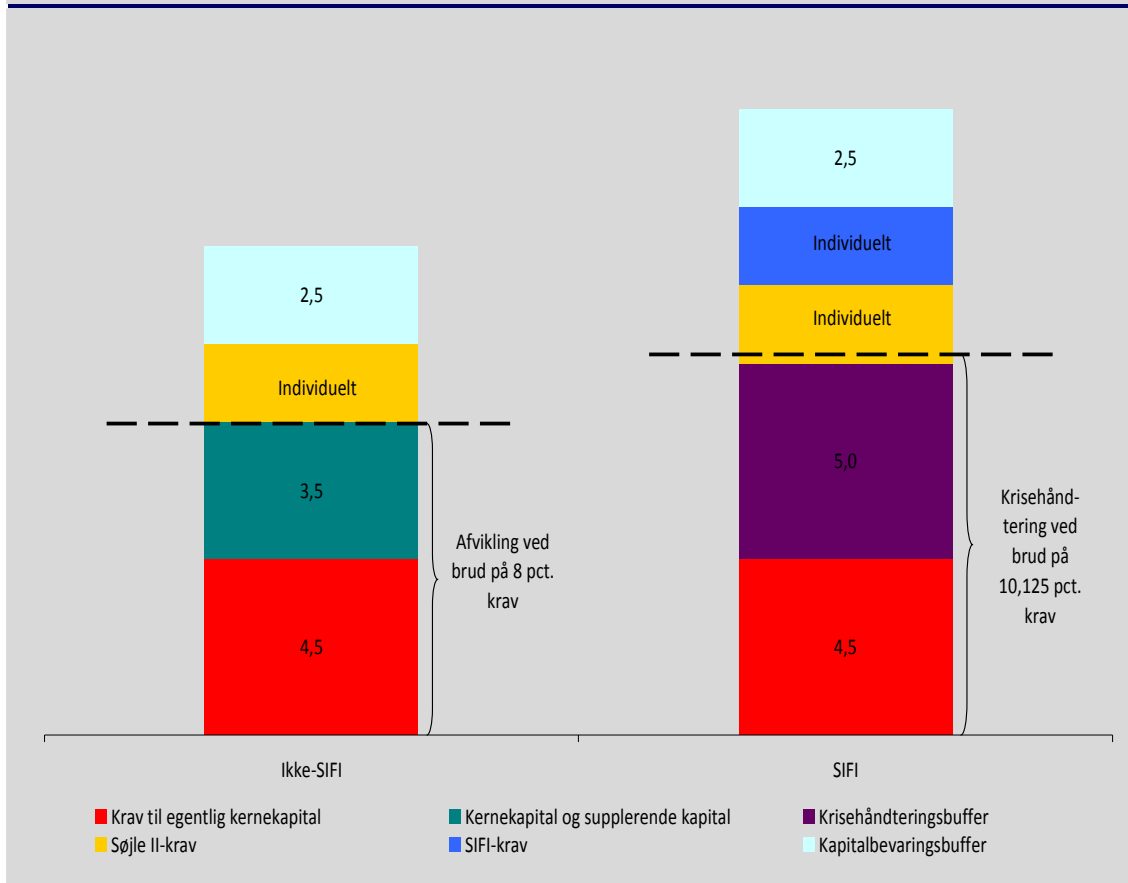
Det styrkede løbende tilsyn med danske SIFler skal give myndighederne et bedre grundlag for – om nødvendigt – at gribe tidligt ind i forhold til SIFler. Et styrket tilsyn anbefales at vedrøre god selskabsledelse, modelrisiko, kapitalallokering, øget undersøgelsesaktivitet og koncerninterne engagementer.

## **Krisehåndtering af SIFler**

I lyset af de særlige udfordringer ved håndtering af SIFler, der måtte blive nødlidende, herunder behovet for at bevare udlånskapaciteten i samfundet, er det udvalgets anbefaling, at der introduceres særlige rammer for krisehåndtering af SIFler, herunder alternative værktøjer til Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter.

Figur 3 viser sammensætningen af kapitalkravet for henholdsvis SIFler og ikke-SIFler og illustrerer ligeledes, at der anbefales forskellige tilgange til, hvornår SIFler og ikke-SIFler bør overgå til afvikling eller krisehåndtering.

**Figur 3: Overgang til afvikling eller krisehåndtering for danske SIFler og ikke-SIFler**



For ikke-SIFler vil en afvikling blive indledt ved brud på kravet om 8 pct. samlet kapital, som det også er tilfældet i dag, jf. figur 3.

For SIFler vil det med udvalgets anbefalinger ikke længere være 8 pct.-kravet, der er centralt, idet det anbefales, at et institut vil skulle krisehåndteres, allerede hvis det ikke lever op til et krav om at have 10,125 pct. samlet kapital i form af minimumskravet til egentlig kernekapital på 4,5 pct. plus et mindre direktivbestemt tillæg på 0,6125 pct. point samt krisehåndteringsbufferen på 5 pct. Krisehåndteringsbufferen vil som nævnt blive konverteret til egentlig kernekapital, når instituttet overgår til krisehåndtering. Hvis instituttet vælger at opfylde krisehåndteringsbufferen med egentlig kernekapital, vil grænsen tilsvarende være 10,125 pct. egentlig kernekapital. Hvis instituttet opfylder krisehåndteringsbufferen med konvertibel gæld, vil også en overskridelse af en grænse på 5,125 pct. egentlig kernekapital medføre krisehåndtering. Herudover vil Finanstilsynet kunne træffe afgørelse om, at et SIFI skal overgå til krisehåndtering, såfremt instituttet ikke er levedygtigt. Baggrunden for at indlede krisehåndtering af SIFler tidligere end for andre institutter er at sikre, at der altid er tilstrækkelig kapital i SIFlerne – konkret ca. 10 pct. egentlig kernekapital – til at kunne videreføre instituttets systemiske aktiviteter, så yderligere tab begrænses.

Det bemærkes, at der eventuelt kan være udfordringer for dårligt kapitaliserede institutter i forhold til at sælge de påkrævede gældsinstrumenter på markedet til en rimelig pris

og dermed leve op til kravet om at etablere en krisehåndteringsbuffer. I det tilfælde vil kravet reelt fungere som et ekstra krav til egentlig kernekapital.

Det anbefales, at der etableres en krisehåndteringsmyndighed, der har ansvaret for krisehåndtering af SIF'er, og som tildeles en række lovbestemte kompetencer til krisehåndtering af kreditinstitutter. Det bør afdækkes, hvordan en krisehåndteringsmyndighed mest hensigtsmæssigt kan organiseres, herunder om det vil være relevant at tildele en eksisterende institution, fx Finansiell Stabilitet A/S, denne rolle. Krisehåndteringsmyndigheden bør have en række alternative værktøjer til rådighed til at kunne krisehåndtere SIF'er.

Det er udvalgets anbefaling, at krisehåndteringsmyndigheden bør have mulighed for en tvungen anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne ved krisehåndtering af nødlidende SIF'er. Dette er i modsætning til de hidtidige bankpakker, som er baseret på frivillighed. Behovet for tvungen anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne for SIF'er skyldes de potentielle skadevirkninger for samfundsøkonomien, hvis et SIFI vælger at gå konkurs frem for at lade sig krisehåndtere. Det følger også af direktivforslaget om genopretning og afvikling af kreditinstitutter, at anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne skal være tvungen. Tvangsmæssige krisehåndteringsværktøjer kan imidlertid indebære juridiske udfordringer, som skal håndteres, særligt i forhold til ekspropriation.

Det skal her bemærkes, at den anbefalede tilgang både indeholder kontraktuelle muligheder for nedskrivning eller konvertering i form af krisehåndteringsbufferen og lovgivningsmæssige muligheder for nedskrivning eller konvertering af simple kreditorer. En nedskrivning eller konvertering, der afspejler, hvad der kontraktuelt er aftalt, kan ikke være ekspropriation.

De konkrete krisehåndteringsværktøjer bør omfatte kompetencen til at overføre hele eller dele af et instituts aktiver, rettigheder og forpligtelser til en bridgebank<sup>15</sup>, der skal være helt eller delvist statsligt ejet. Formålet med en bridgebank er at sikre en værdibevarende videreførelse af hele eller dele af instituttet, herunder særligt de systemiske funktioner, med henblik på senere salg. Der bør i den forbindelse endvidere gives mulighed for, at krisehåndteringsmyndigheden kan frasælge værdiforringede aktiver til et offentligt ejet selskab med henblik på afvikling af disse aktiver, eller generelt kan frasælge aktiver til en tredjepart.

Herudover bør der indføres mulighed for, at myndighederne, i yderste konsekvens og efter at aktionærer og ansvarlig kapital har taget tab, kan konvertere eller nedskrive SIF'ets simple kreditorer med henblik på at rekapitalisere eller genskabe ligevægt på instituttets balance. Ved en gældsnedskrivning reduceres instituttets gældsposter, således at der kan skabes balance mellem aktiver og passiver. Værktøjet skal i praksis anvendes sammen med bridgebankkredskabet, og der skal ske en rekapitalisering for at gøre instituttet levedygtigt fremadrettet. Til forskel fra gældsnedskrivning får instituttets kreditorer ved gældskonvertering en ejerandel i instituttet i form af aktier. Der sker dermed en rekapitalisering af instituttet, som derefter kan fortsætte hele eller dele af sin virksomhed under nyt ejerskab.

---

<sup>15</sup> Et statsligt overgangsinstitut i stil med institutter etableret af Finansiell Stabilitet A/S.

Endelig vil det være relevant, at der etableres en stabilitetsfond finansieret af de danske samt eventuelt grønlandske og færøske SIF'er, således at der sikres et bidrag fra den finansielle sektor til krisehåndtering af SIF'er. En stabilitetsfond kan opbygges fra 2020, når det ekstra kapitalkrav for SIF'erne er fuldt indfaset. Der bør i forbindelse med etablering af fonden tages hensyn til den internationale udvikling, herunder i forhold til indfasning af fonden og fondens størrelse samt mulighederne for at anvende en sådan fond i praksis.

De alternative krisehåndteringsværktøjer skal bl.a. give institutternes eksisterende aktionærer et stærkt incitament til at skyde ekstra kapital i instituttet særligt i genopretningsfasen med henblik på at undgå en markant udvanding eller nedskrivning af aktiekapitalen i en krisehåndteringssituation.

Det skal afklares, hvorledes krisehåndteringsværktøjerne, herunder særligt i relation til gældsnedskrivning og gældskonvertering, udover det der følger af krisehåndteringsbufferen, kan implementeres på en juridisk set hensigtsmæssig måde i Danmark.

## **Opsamling**

Udvalgets anbefalinger i forhold til krav til og krisehåndtering af SIF'er omfatter en række delelementer, som er beskrevet ovenfor, og som tilsammen udgør et helt system for forebyggelse af, at SIF'er kommer i problemer, og krisehåndtering af SIF'er, hvis det alligevel skulle blive tilfældet. Figur 4 giver et samlet overblik over dette system for regulering af SIF'er. Udvalgets samlede anbefalinger fremgår af boks 2.



**Figur 4: Overblik over udvalgets anbefalinger i forhold til krav til og krisehåndtering af SIFler**

Samlet kapitalkrav →	Kapitalbevaringsbuffer (2,5 pct.)	SIFI-kapitalkrav (1-3,5 pct.)	Søjle II-krav (Individuelt)	Krisehåndteringsbuffer (5 pct.)	Krav til egentlig kernekapital (4,5 pct.)	
	Trigger for kapitalbevaringsfasen	Trigger for genopretningsfasen	Trigger for krisehåndteringsfasen (10,125 pct.)			
Forebyggelse	Kapitalbevaring	Genopretning	Krisehåndtering			
Kapitalkrav	Kapitalbevaringsplan	Genopretningsplan	Indkaldelse til generalforsamling	Konvertering af krisehåndteringsbuffer (5 pct.) til egentlig kernekapital		
Likviditetskrav	Udbyttebegrænsning		Udskiftning af direktions- eller bestyrelsesmedlemmer	Krisehåndteringsplan iværksættes, og instituttet overgår til krisehåndtering		
Genopretningsplaner	Begrænsning på bonus			Krisehåndteringsmyndigheden tager kontrol, og ejerskab og ledelse udskiftes helt eller delvist		
Krisehåndteringsplaner	Begrænsning på rentebetaling på Tier 1-instrumenter			Begrænsning på rentebetaling på Tier 2-instrumenter	<u>Værktøjer:</u> Bridgebank Salg af aktiver Gældsnedskrivning Gældskonvertering Stabilitetsfond	
Corporate governance						
Styrket tilsyn						
Bankens ledelse har kontrol – men Finanstilsynets involvering stiger				Krisehåndteringsmyndigheden har kontrol		

Anm: Søjle II-kravet vil som udgangspunkt skulle udgøres af egentlig kernekapital, men kan under visse omstændigheder bestå af anden ansvarlig kapital, som automatisk konverteres til egenkapital ved brud på solvensbehovet

## Boks 2: Udvalgets samlede anbefalinger

Det anbefales, at:

### Identifikation af SIFler

- Danske SIFler identificeres på koncernniveau på baggrund af størrelsen af balancen set i forhold til BNP, størrelsen af udlån set i forhold til sektorens samlede udlån og størrelsen af indlån set i forhold til sektorens samlede indlån. Identifikation som SIFI vil kræve, at blot én af indikatorerne er opfyldt. Der bør i forbindelse med identifikationen efter nøje overvejelse kunne inddrages et kvalitativt element.
- Grænsen for identifikation sættes til 10 pct. på balanceindikatoren og 5 pct. på indikatorerne for udlån og indlån.
- Udpegning foretages af Finanstilsynet efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd, og udpegningen revurderes hvert år.
- Kreditinstitutter på Færøerne og i Grønland identificeres som SIFler på baggrund af samme kriterier og indikatorer som for kreditinstitutter i Danmark, men baseret på størrelsen af den lokale sektor og det lokale BNP samt eventuelt med andre grænseværdier.

### Krav til SIFler

#### *Kapitalkrav*

- Der fastsættes et SIFI-kapitalkrav, som med den anbefalede tilgang på nuværende tidspunkt vil være på 1-3,5 pct. af de risikovægtede poster afhængig af institutternes systemiskhed. Der er mulighed for at pålægge et højere krav end 3,5 pct., hvis institutterne bliver mere systemiske.
- SIFI-kapitalkravet opfyldes med egentlig kernekapital. Kapitalkravet fastsættes på konsolideret niveau og soloniveau. Kravet indføres indtil 2019.
- Der fastsættes krav om en krisehåndteringsbuffer bestående af gæld, der kan nedskrives eller konverteres, på 5 pct. af de risikovægtede poster. Kravet kan under visse omstændigheder delvist opfyldes med eksisterende hybridkapital og supplerende kapital. Krisehåndteringsbufferen skal etableres over en treårig periode startende fra 2020.

#### *Genopretnings- og krisehåndteringsplaner*

- Der udarbejdes genopretnings- og krisehåndteringsplaner for danske SIFler. Genopretningsplaner udarbejdes af instituttet selv og godkendes af Finanstilsynet. Krisehåndteringsplaner udarbejdes af krisehåndteringsmyndigheden i tæt samarbejde med Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank og med den inddragelse af institutterne, der vurderes nødvendig. Planerne opdateres årligt.

- Genopretningsplanen skal senest iværksættes, såfremt instituttet bryder SIFI-kapitalkravet. Yderligere indgrebsmuligheder bør kunne anvendes af Finanstilsynet, hvis instituttet kommer i konflikt med søjle II-kravet. Disse omfatter muligheden for at indkalde instituttets generalforsamling og for at udskifte direktions- eller bestyrelsesmedlemmer i instituttet samt at begrænse rentebetalinger på Tier 2-instrumenter. Krisehåndteringsplanen skal iværksættes, såfremt instituttet overgår til krisehåndtering.

#### *Likviditetskrav*

- Det kortsigtede likviditetskrav (LCR) indføres hurtigere for SIFler, end EU-reglerne lægger op til, således at SIFler skal leve fuldt ud op til dette allerede fra 2015.
- Der stilles krav om mere stabil finansiering for SIFler fra 2014 med henblik på at sikre, at SIFlers afhængighed af meget kortsigtet finansiering mindskes.

#### *God selskabsledelse*

- De eksisterende egnethedskrav (fit & proper) udvides til også at gælde for SIFlernes ledende medarbejdere og ikke kun for bestyrelse og direktion. Der fastsættes særlige krav til SIFlernes organisering og bemanning af risikostyringsfunktioner samt til SIFlernes it-systemer.

#### *Styrket tilsyn*

- SIFler underlægges et styrket tilsyn, som i højere grad end i dag fokuserer på god selskabsledelse, løbende overvågning og dialog, modelrisiko og kapitalallokering, øget undersøgelsesaktivitet samt koncerninterne engagementer.

#### **Krisehåndtering af SIFler**

- Der fastsættes en grænse for overgang til krisehåndtering for SIFler på 10,125 pct. samlet kapital modsat grænsen på 8 pct. for øvrige kreditinstitutter. Herudover kan Finanstilsynet beslutte, at et institut skal overgå til krisehåndtering, hvis det ikke længere vurderes at være levedygtigt.
- Der etableres en krisehåndteringsmyndighed med ansvaret for krisehåndtering af danske SIFler. Det bør afdækkes, hvordan en krisehåndteringsmyndighed mest hensigtsmæssigt kan organiseres, herunder om denne rolle kan tildeles en eksisterende institution, fx Finansiell Stabilitet A/S.
- Der gives mulighed for tvangsmæssig anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne modsat de nuværende frivillige ordninger.
- Der indføres alternative krisehåndteringsværktøjer i form af muligheden for:
  - Etablering af bridgebank,
  - Salg af aktiver,
  - Gældsnedskrivning,
  - Gældskonvertering.
- Der etableres en stabilitetsfond finansieret af de danske samt eventuelt grønlandske og færøske SIFler, som opbygges fra 2020 og frem. Der bør i forbindelse med etablering af fonden tages hensyn til den internationale udvikling på området.

## **Kapitel 1: Baggrund**

### **1.1 Systemisk vigtige finansielle institutioner**

En velfungerende finansiell sektor er en vigtig forudsætning for en moderne økonomi, da den sikrer finansiering af aktivitet i samfundet ved at formidle penge fra de, der har overskudslikviditet og opsparing til de dele af erhvervslivet, der har brug for penge til at skabe vækst og arbejdspladser og til private borgere, der skal finansiere boligkøb og andre investeringer. Især kreditinstitutter spiller en afgørende rolle i denne sammenhæng. Men den finansielle aktivitet rummer også væsentlige risici, der potentielt kan få betydning for hele samfundsøkonomien.

Da Lehman Brothers gik konkurs i september 2008, medførte det alvorlige afsmittende effekter for hele det internationale finansielle system. Flere lande, herunder Danmark, spændte et sikkerhedsnet i form af generelle statsgarantier ud under deres kreditinstitutter, og en række lande gik direkte ind og rekapitaliserede eller overtog kreditinstitutter helt eller delvist for at sikre den finansielle stabilitet. Dette har imidlertid bidraget til – sammen med mange års uholdbar økonomisk politik – at underskuddet på de statslige budgetter i mange lande er vokset markant og i visse lande endda i en sådan grad, at landene selv har måttet bede om international finansiell støtte. Denne implicitte eller eksplicitte statsgaranti for kreditinstitutter i mange lande har således i visse lande skabt en u hensigtsmæssig kobling mellem kreditinstitutternes sundhedstilstand og de statslige budgetter.

Selv om staten i mange lande har understøttet hele kreditinstitutsektoren, er en særlig erkendelse i forbindelse med den finansielle krise, at der er finansielle institutioner, der er så store og komplekse, at det kan være forbundet med væsentlige skadevirkninger for det finansielle system og for økonomien som helhed, hvis sådanne institutioner går konkurs. Disse institutioner – primært kreditinstitutter – har systemisk betydning, hvorfor der tales om systemisk vigtige finansielle institutioner (SIFI).

I forlængelse af den finansielle krise har G20<sup>16</sup> igangsat et arbejde i regi af FSB og BCBS for at udvikle et fælles internationalt regelsæt for SIFler. Det nye regelsæt skal bidrage til at mindske risikoen for, at SIFler fremadrettet kommer i problemer, samt til at sikre at SIFler, der måtte komme i problemer, så vidt muligt kan håndteres, uden at staten skal bære omkostningerne ved håndtering af instituttet. På den baggrund har FSB og BCBS udarbejdet internationale standarder for krav til og krisehåndtering af både globale SIFler<sup>17</sup> og nationale SIFler<sup>18</sup> FSB og BCBS arbejder endvidere på at udarbejde standarder for andre systemisk vigtige finansielle institutioner end kreditinstitutter, herunder fx forsikringsselskaber, clearinghuse m.v.

---

<sup>16</sup> G20 er det centrale internationale forum for koordination af international økonomisk og finansiell politik. G20 består af de 19 største økonomier og EU.

<sup>17</sup> BCBS, "Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement", 4. november 2011.

<sup>18</sup> BCBS, "A framework for dealing with domestic systemically important banks", 11. oktober 2012.

I EU-regi drøftes krav til kreditinstitutter i regi af forhandlingerne om CRD4 og forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter. Dette omfatter også i betydelig grad implementering af FSB's og BCBS' standarder for SIFler i EU-regi.

Der er i enkelte EU-lande og andre lande, parallelt med de internationale initiativer, igangsat og gennemført initiativer omkring krav til og krisehåndtering af SIFler. USA og Schweiz har allerede indført en særlig regulering af deres SIFler, mens lignende initiativer er undervejs i Storbritannien, Sverige og Holland.

På foranledning af EU-Kommissionen har den såkaldte Liikanen-gruppe endvidere set på behovet for at reformere strukturen af den europæiske banksektor. Gruppen foreslår i sin rapport bl.a., at der gennemføres en juridisk opsplitning af kreditinstitutternes handels- og investeringsaktiviteter fra institutternes øvrige aktiviteter. Sådanne reformer kan i særlig grad få betydning for SIFler. Der er endnu ikke taget stilling til, om der vil blive fremsat forslag til EU-regulering på baggrund af gruppens anbefalinger.

Endelig pågår fortsat forhandlinger om etablering af et fælles EU-tilsyn med kreditinstitutter i eurområdet i regi af Den Europæiske Centralbank, hvor ikke-eurolande har mulighed for at tilslutte sig. Der drøftes endvidere etablering af en egentlig bankunion med et fælles europæisk afviklingsregime, herunder en fælles afviklingsmyndighed og fælles finansieringsmekanismer samt eventuelt en fælles indskydergaranti. Både det fælles tilsyn og et eventuelt fælles afviklingsregime kan få betydning for tilsynet med og krisehåndtering af SIFler i Danmark, herunder særligt hvis Danmark skulle vælge at deltage i det fælles tilsyn og et eventuelt fælles krisehåndteringsregime.

De nye regler for SIFler kommer i forlængelse af den generelle opstramning af reguleringen af og tilsynet med den finansielle sektor, der er gennemført nationalt og i EU- og internationalt regi siden krisens begyndelse. Udover forslag om bl.a. skærpede kapital- og likviditetskrav i regi af CRD4 og nye regler om genopretning og afvikling af kreditinstitutter omfatter reformerne bl.a. også revision af reglerne om indskydergarantiordningerne, nye aflønningsregler for ledelsen i kreditinstitutter, etablering af tre europæiske tilsynsmyndigheder og et europæisk systemisk risikoråd, regulering af handel med finansielle derivater m.v. Den yderligere regulering af SIFler skal give samfundet en ekstra sikkerhed i forhold til de institutter, der udgør en særlig risiko for samfundsøkonomien.

## **1.2 Initiativer i Danmark**

I Danmark er der gennemført en række initiativer for at skærpe reguleringen af og tilsynet med den finansielle sektor i forlængelse af den finansielle krise. Boks 3 opsummerer de væsentligste reformer.

## Boks 3: Skærpelse af regulering af og tilsyn med den finansielle sektor i Danmark

### Skærpet forebyggende tilsyn

- Finanstilsynet skal se på holdbarheden af de finansielle virksomheders forretningsmodel og kan gribe tidligere ind, hvis en forretningsmodel vurderes at være uholdbar
- "Tilsynsdiamanten" fastlægger grænseværdier for pengeinstitutter på en række risikoområder (udlånsvækst, ejendomseksponering, store engagementer, likviditetsoverdækning, stabil finansiering). Finanstilsynet kan sanktionere overtrædelser heraf
- Revision af pengeinstitutternes nedskrivningsregler, så der er mindre rum for individuel fortolkning
- Mere konservativ opgørelse af individuelt solvensbehov i risikoinstitutter
- Øget fokus på tidlig indgriben og genopretning og i den forbindelse mere tålmodig tilgang til håndtering af potentielt nødlidende pengeinstitutter

### Øget gennemsigtighed

- Kreditinstitutter skal offentliggøre deres individuelle solvensbehov og individuelle solvenskrav
- Finanstilsynets hovedkonklusioner efter inspektioner skal offentliggøres

### Skærpede krav til institutternes ledelse

- Skærpede krav til aflønning af kreditinstitutternes ledelse, herunder begrænsninger på, hvor stor en andel af en bonusbetaling, der kan udgøres af aktieoptioner m.v.
- Forbud mod pengeinstitutters lånefinansierede salg af egne aktier og garantbeviser
- Skærpede egnethedskrav (fit & proper) gør det nemmere for Finanstilsynet at afsætte ledelsen i en finansiell virksomhed, der drives på en uansvarlig måde

### Generel styrkelse af tilsynet

- Finanstilsynet har fået hjemmel til at udstede administrative bøder
- Finanstilsynet har fået tildelt øgede ressourcer

### Forbrugerbeskyttelse

- Forbrugerombudsmanden kan bistå forbrugere i retssager og kan udpeges som repræsentant i gruppesøgsmål
- Indførelse af en mærkningsordning i forhold til investeringsprodukter
- Indførelse af en mærkningsordning i forhold til lån
- Indførelse af en certificeringsordning for bankrådgivere
- Revision af finansiering af indskydergarantifonden (forsikringstilgang)

### Systemiske risici

- Etablering af et systemisk risikoråd, der skal overvåge opbygning af systemiske risici og henstille om tiltag til håndtering af sådanne risici

### Referencerenter

- Offentligt tilsyn med referencerenter, indførelse af alternativ referencerente (CITA) og beføjelse for Finanstilsynet til at se internt materiale om fastsættelse af referencerenter

### Afvikling af pengeinstitutter

- Afviklingsordning for nødlidende pengeinstitutter og supplerende medgiftsordning

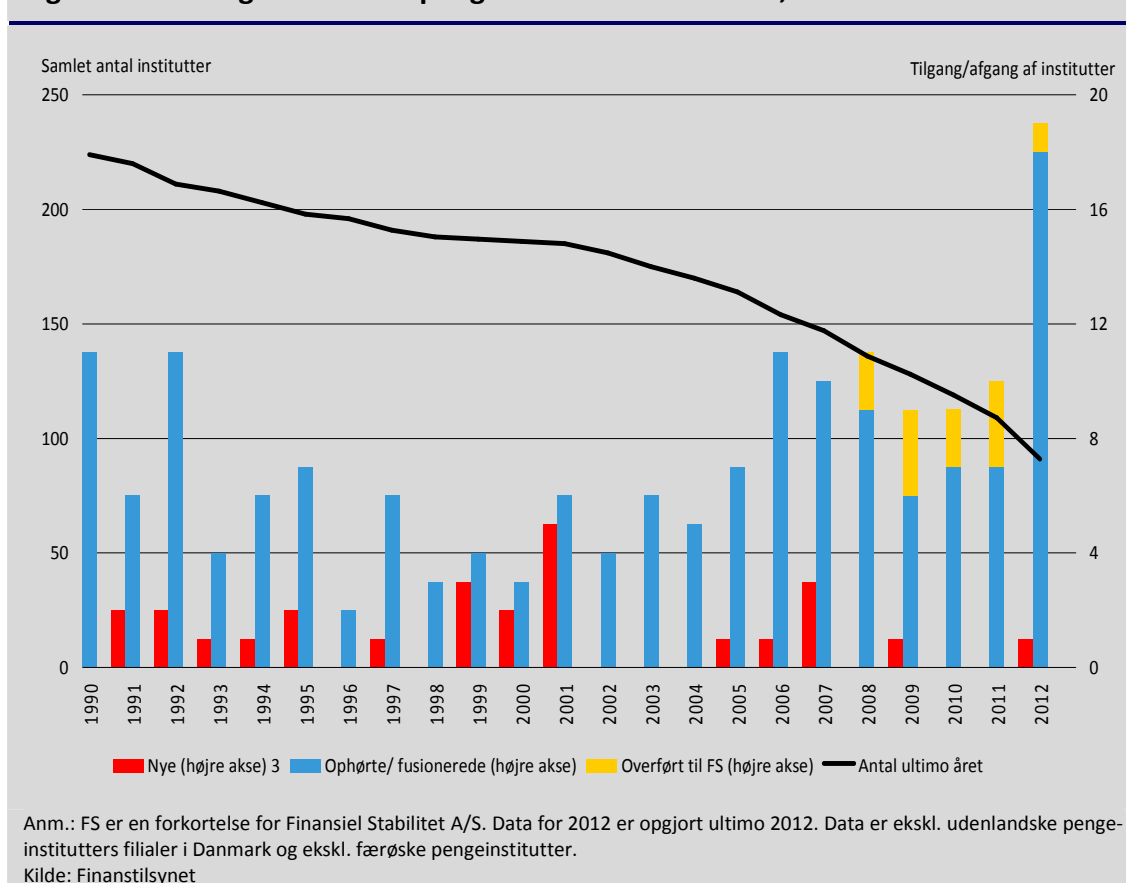
De allerede gennemførte reformer er centrale i forhold til almindelige finansielle virksomheder, men de adresserer ikke de særlige udfordringer, der er forbundet med SIF'er, og der vil således også i Danmark være behov for yderligere særskilt regulering af SIF'er. En sådan regulering skal bidrage til at mindske risikoen for, at SIF'er kommer i

problemer og til at sikre effektiv krisehåndtering af SIFler, hvis de alligevel måtte komme i problemer, således at skadesvirkningerne på det finansielle system og på samfundsøkonomien begrænses mest muligt.

### 1.3 Den danske kreditinstituttsektor

Ultimo 2012 var der 91 kreditinstitutter i Danmark, hvoraf 83 var pengeinstitutter, mens otte var realkreditinstitutter. Der er gennem de seneste årtier sket en væsentlig reduktion i antallet af pengeinstitutter i Danmark, hvilket er afspejlet i figur 5. I perioden er en række institutter blevet nødlidende. I de senere år er disse blevet overtaget af Finansiell Stabilitet A/S. Andre institutter har fundet sammen i fusioner. Det er kendetegnende, at de nødlidende institutter udgør en lille del af sektorens samlede balance. I perioden 2008-2012 var der tale om ca. 5 pct. af sektorens samlede balance.

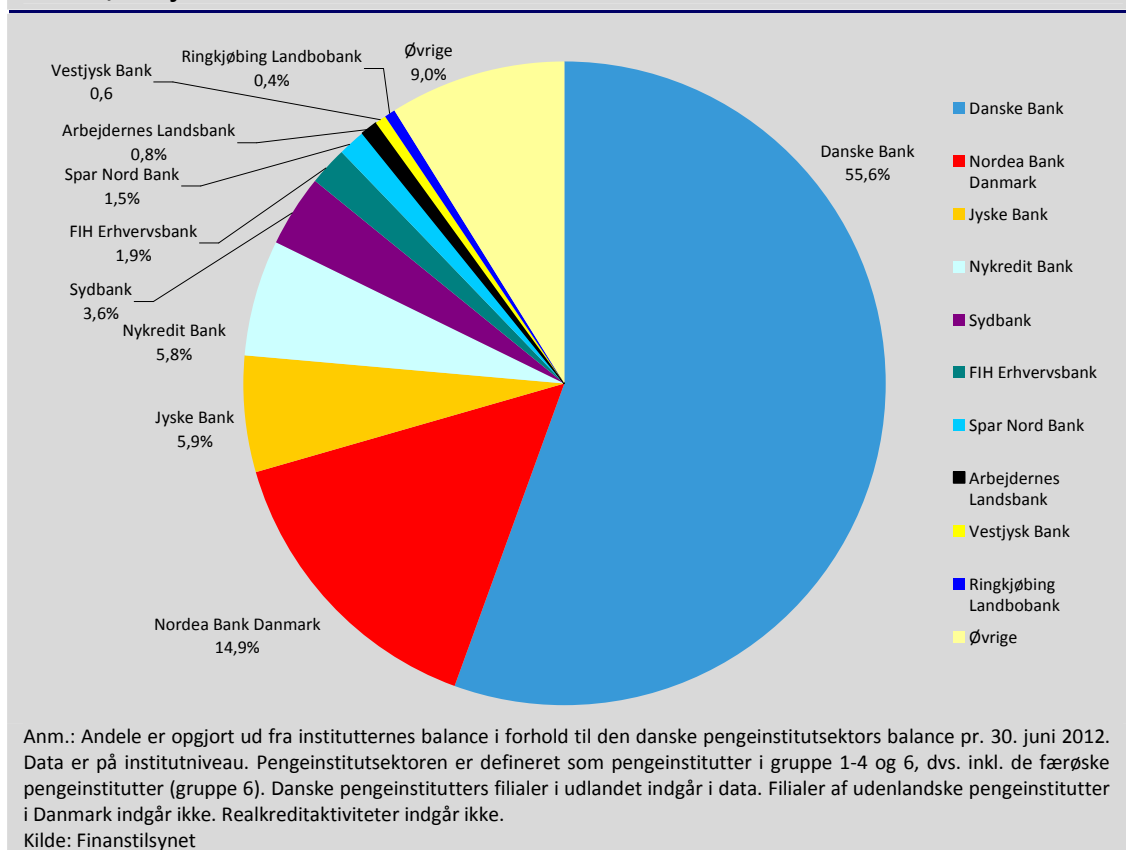
**Figur 5: Udvikling i antallet af pengeinstitutter i Danmark, 1990-2012**



Den danske pengeinstituttsektor er karakteriseret ved, at de fem største pengeinstitutter tilsammen udgør ca. 85 pct. af sektorens balance medio 2012. De mindre pengeinstitutter udgør således en lille del (ca. 15 pct.) af sektorens samlede balance. Figur 6 viser størrelsen af de 10 største pengeinstitutter, mens figur 7 viser størrelsen af de otte danske realkreditinstitutter. Det fremgår af figur 6, at Danske Bank er klart det største pen-

geinstituttet i Danmark med en andel af danske pengeinstitutters samlede balance på ca. 56 pct. efterfulgt af Nordea Bank Danmark, Jyske Bank, Nykredit Bank og Sydbank.

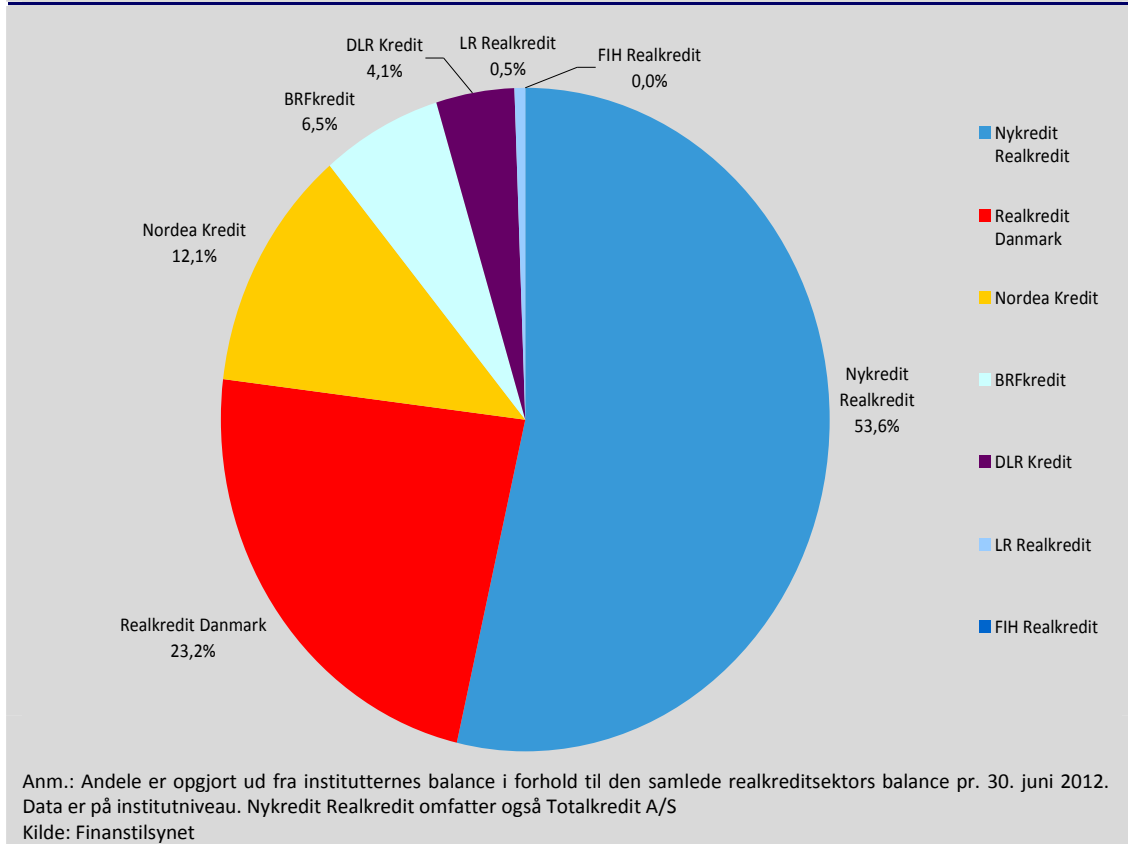
**Figur 6: Andele i den danske pengeinstituttosektor, balance som andel af samlet sektor, 30. juni 2012**



Det fremgår af figur 7, at Nykredit Realkredit (inkl. Totalkredit) er det største realkreditinstitut i Danmark med en andel af danske realkreditinstitutters samlede balance på ca. 54 pct. efterfulgt af Realkredit Danmark og Nordea Kredit. Realkredit Danmark og Nordea Kredit er en del af henholdsvis Danske Bank-koncernen og Nordea Bank Danmark-koncernen, mens Nykredit Bank er en del af Nykredit-koncernen, og FIH Realkredit er en del af FIH Erhvervsbank-koncernen



**Figur 7: Andele i den danske realkreditinstituttsektor, balance som andel af samlet sektor, 30. juni 2012**



Ser man på kreditinstituttsektoren samlet set, er Danske Bank-koncernen (dvs. inkl. bl.a. Realkredit Danmark, men ekskl. Danica) klart den største koncern i Danmark målt på den samlede balance set i forhold til BNP og målt på indlånet som andel af sektorens samlede indlån, jf. tabel 2. Nykredit er den største koncern målt på udlån som andel af sektorens samlede udlån i Danmark.

**Tabel 2: Karakteristika ved de største danske penge- og realkreditinstitutter, koncernniveau, 30. juni 2012**

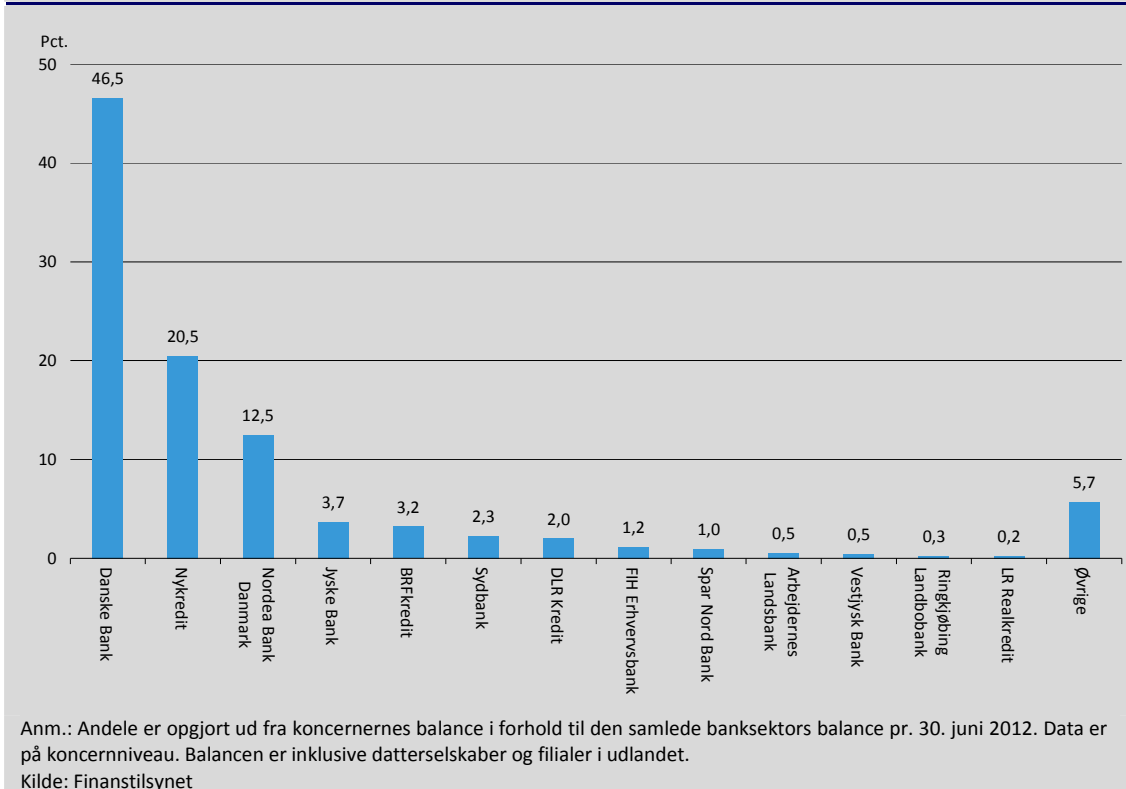
	Balance i pct. af BNP	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån
Danske Bank	182,6	30,6	32,6
Nykredit	80,4	30,8	4,0
Nordea Bank Danmark	48,9	15,9	22,2
Jyske Bank	14,4	3,2	8,9
BRFkredit	12,6	5,2	0,4
Sydbank	8,9	1,9	5,4
DLR Kredit	7,8	3,4	0,0
FIH Erhvervsbank	4,6	0,6	0,7
Spar Nord Bank	3,8	0,9	2,7
Arbejdernes Landsbank	2,0	0,4	1,7
Vestjysk Bank	1,9	0,6	1,3
Ringkjøbing Landbobank	1,0	0,3	0,9
LR Realkredit	0,9	0,3	0,0

Anm.: Udlån og indlån er hvor relevant skønsmæssigt korrigeret for datterbanker og filialer i udlandet. Balancen er inkl. datterbanker og filialer i udlandet. BNP for 2011 er i løbende priser, mio. kr. Udlån og indlån er inkl. repoforretninger. Udlån er ekskl. garantier. Som følge af overdragelsen af engagementsporteføljen fra FIH Erhvervsbank til Finansiell Stabilitet A/S er FIH koncernens balance efterfølgende reduceret.  
Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Statistik

Det bemærkes i relation til tabel 2, at balancens størrelse i forhold til BNP er inklusive koncernernes aktiviteter i udlandet og dermed kan belyse koncernernes samlede størrelse. Udlån og indlån vedrører primært aktiviteter i Danmark og kan således tages som et udtryk for koncernernes relative størrelse i Danmark.

Figur 8 viser de forskellige koncerners andele af den samlede sektor baseret på institutternes størrelse og illustrerer, at Danske Bank-koncernen udgør næsten halvdelen af den samlede kreditinstitutsektor i Danmark.

**Figur 8: Andele i den danske kreditinstituttosektor (penge- og realkreditinstitutter), balance som andel af samlet sektor, koncernniveau, 30. juni 2012**



Geografisk omfatter den danske kreditinstituttosektor både aktiviteter i Danmark og i Grønland og på Færøerne. Langt den største del af aktiviteterne findes i Danmark, jf. tabel 3.

**Tabel 3: Kreditinstituttosektoren i Danmark, Grønland og på Færøerne, 30. juni 2012**

	Samlet balance, mia. kr.	Balancen i pct. af lokalt BNP
Danmark, pengeinstitutter	4.378	245,6
Danmark, realkreditinstitutter	3.382	189,7
Danmark, kreditinstitutter i alt	7.760	435,3
Færøerne, pengeinstitutter	22	169,4
Grønland, pengeinstitutter	6	49,6

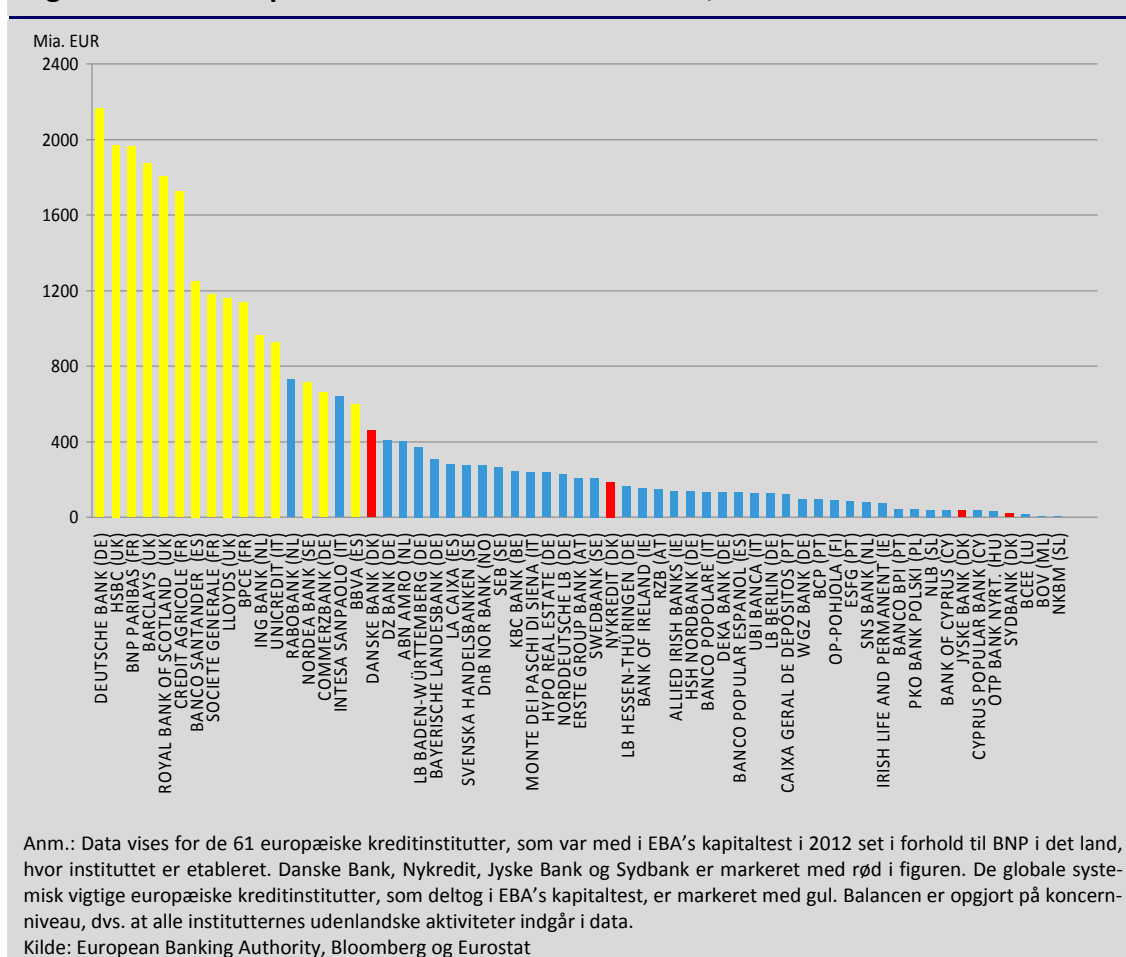
Anm.: Data for Danmark omfatter også institutternes aktiviteter på Færøerne og i Grønland. Finanstilsynet kan ikke udskille kreditinstituttaktiviteter på Færøerne og i Grønland for de danske kreditinstitutter. Data er på institutniveau. Data for Danmark omfatter desuden danske pengeinstitutters filialer i udlandet. Filialer af udenlandske pengeinstitutter indgår derimod ikke. Data for Færøerne og Grønland bygger på en særskilt opgørelse. Det bør bemærkes, at personer og virksomheder i Grønland og på Færøerne også kan benytte kreditinstitutter, der ligger i Danmark.  
Kilde: Danmarks Statistik, BankNordik, Interim Report, H1 2012, det færøske statistikbureau, hagstova.fo, det grønlandske statistikbureau, stat.gl, Finanstilsynet og egne beregninger.

Kreditinstituttosektorens samlede størrelse svarer til ca. 435 pct. af dansk BNP. Ser man lokalt på Grønland og Færøerne, så er kreditinstituttosektorerne også her store i forhold til det lokale BNP - henholdsvis ca. 170 pct. på Færøerne og ca. 50 pct. i Grønland.

FSB har udpeget 28 kreditinstitutter, som anses for at være systemiske på globalt plan, herunder den svenskbaseerde Nordea-koncern.<sup>19</sup> Intet dansk pengeinstitut er udpeget som værende systemisk i forhold til den globale økonomi.

I en europæisk sammenhæng har fire danske kreditinstitutter<sup>20</sup> - Danske Bank, Jyske Bank, Nykredit og Sydbank – deltaget i årlige stress tests udført af den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, samt i den særlige analyse af behovet for rekapitalisering af de største europæiske institutter gennemført i 2011-2012. Selvom Danske Bank er meget stor i forhold til sit danske hjemmemarked, er det ikke et af Europas største kreditinstitutter. Danske Bank er dog et af de største institutter i Europa, som ikke er udpeget som et global SIFI, jf. figur 9, som oplister de 61 kreditinstitutter, der var med i EBA's kapitaltest. De globale SIF'er er markeret med gul og de danske kreditinstitutter med rød.

**Figur 9: Store europæiske kreditinstitutters balance, ultimo 2011**

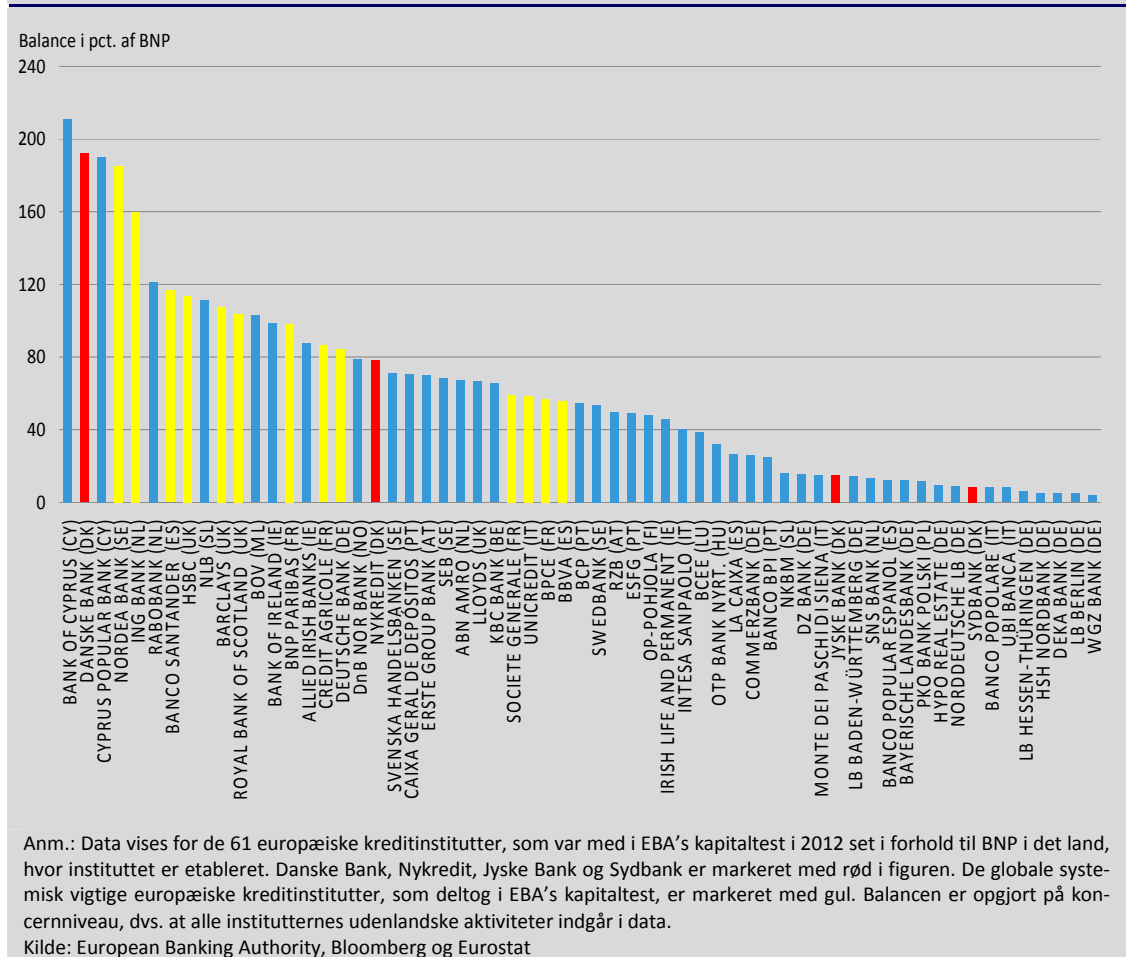


<sup>19</sup> FSB, "Update of group of global systemically important banks (G-SIBs)", 1. november 2012.

<sup>20</sup> Den svenske Nordea-koncern, hvori Nordea Bank Danmark indgår, har også deltaget i EBA's stress tests og kapitaltest.

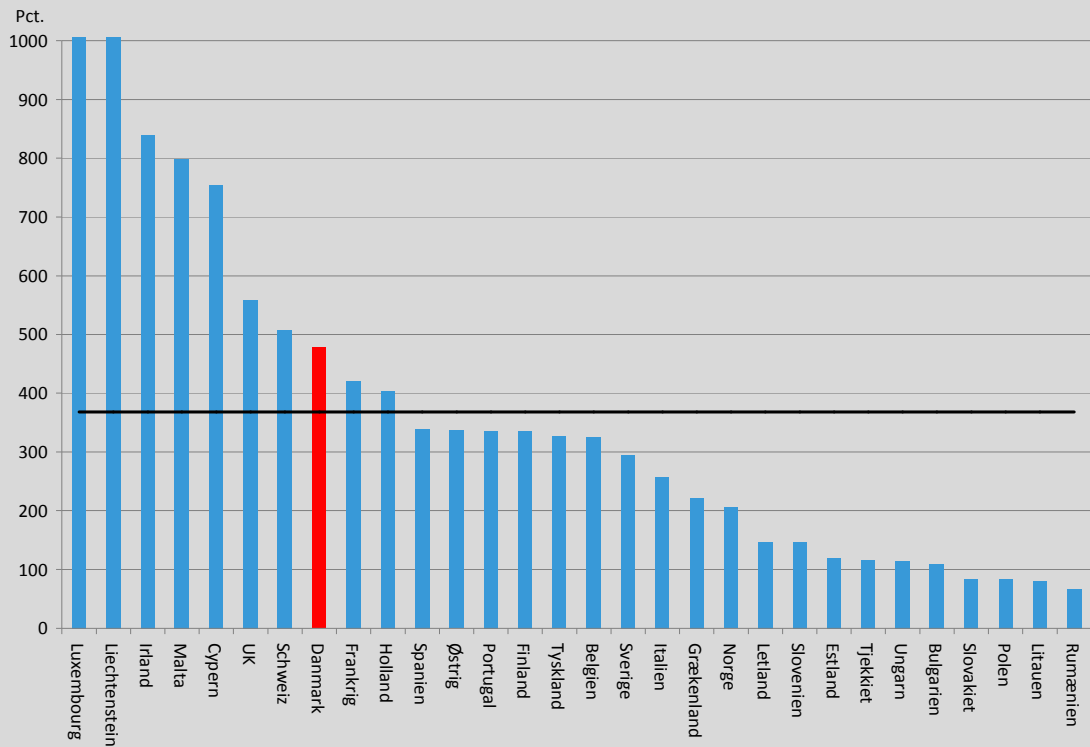
Danske Banks balance i forhold til det danske BNP er meget stor sammenlignet med andre store europæiske institutters størrelse i forhold til BNP i de pågældende lande, jf. figur 10.

**Figur 10: Store europæiske kreditinstitutters balance i forhold til lokalt BNP, ultimo 2011**



Den samlede danske kreditinstitutsektor er relativt stor i forhold til dansk BNP sammenlignet med de øvrige EU-lande, jf. figur 11. Kreditinstitutsektoren spiller derfor en væsentlig rolle i dansk økonomi. Det skal dog fremhæves, at figur 11 også omfatter danske institutters udenlandske aktiviteter.

**Figur 11: Kreditinstituttsektorens størrelse i forhold til lokalt BNP, ultimo 2011.**



Anm.: Størrelsen måles som sektorens samlede balance i forhold til lokalt BNP. Den vandrette streg viser det uvægtede gennemsnit for landene. Data vises for de 27 EU-lande samt Norge, Schweiz og Liechtenstein. Data omfatter alle udenlandske aktiviteter for kreditinstitutter med moderselskab i fx Danmark. Y-aksen stopper ved 1.000 pct., men i Luxembourg og Liechtenstein udgør kreditinstituttsektoren en større andel af BNP.

Kilde: European Banking Federation og Eurostat

## **Kapitel 2: Kriterier for identifikation af SIFler i Danmark**

Det er i udvalgets kommissorium konstateret, at der findes SIFler i Danmark. Det er udvalgets opgave at se på, hvordan SIFler konkret kan identificeres i Danmark. Med udgangspunkt i internationale overvejelser foreslås derfor i det følgende en tilgang til identifikation af danske SIFler. Som fastsat i kommissoriet ses der på kreditinstituttetoren, dvs. pengeinstitutter og realkreditinstitutter, mens der ikke ses på, om andre finansielle institutioner end kreditinstitutter – fx forsikrings- eller pensionselskaber – kan være SIFler i Danmark.

### **2.1 Internationale overvejelser**

FSB definerer SIFler som finansielle institutioner, hvis ukontrollerede konkurs vil medføre væsentlige forstyrrelser i det finansielle system og i realøkonomien.<sup>21</sup> I BCBS' standarder for globale SIFler anvendes fem centrale kriterier til identifikation af globale SIFler.<sup>22</sup> Det drejer sig om:

- i) grænseoverskridende aktiviteter,
- ii) størrelse,
- iii) forbundethed med det finansielle system,
- iv) substituerbarheden af instituttets aktiviteter og
- v) instituttets kompleksitet.

BCBS lægger op til en metode, hvor der udregnes et vægtet gennemsnit af instituttets betydning på de forskellige kriterier, og på den baggrund fastlægges det, hvilke institutter der identificeres som globale SIFler, og hvilket supplerende kapitalkrav de pågældende institutter skal pålægges.

For nationale SIFler anlægger BCBS en mere principbaseret tilgang, som dels bygger på fire af de fem ovenstående kriterier, undtaget kriteriet om grænseoverskridende aktiviteter, og dels giver mulighed for at tage hensyn til specifikke nationale forhold, herunder mulighed for at inddrage relevante landespecifikke faktorer.<sup>23</sup> Der er ikke indeholdt en præcis beregningsmetode for de nationale SIFlers systemiskhed, som tilfældet er for globale SIFler. Anbefalingerne omkring nationale SIFler giver således større rum for en national skønsmæssig vurdering.

---

<sup>21</sup> FSB, "Policy measures to address systemically important financial institutions", 4. november 2011.

<sup>22</sup> Se note 17.

<sup>23</sup> Se note 18.

De internationale standarder er ikke i sig selv bindende for Danmark. Elementer af standarderne er imidlertid indeholdt i CRD4, som stiller krav om, at identifikationen mindst skal bygge på mindst ét af følgende kriterier:

- i) størrelse,
- ii) betydning for den europæiske eller nationale økonomi,
- iii) grænseoverskridende aktiviteter,
- iv) forbundethed med det finansielle system.

Anvendelse af kriterierne skal præciseres af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA).

Enkelte europæiske lande har allerede udpeget deres nationale SIFler. I Sverige har myndighederne indtil videre udpeget de fire største svenske kreditinstitutter – Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Handelsbanken og Swedbank – som SIFler. Nordea er endvidere udpeget som global SIFI af FSB. Disse vil blive pålagt et ekstra kapitalkrav, jf. afsnit 3.1.2.<sup>24</sup> Det er ikke offentliggjort, hvilke kriterier der er lagt til grund ved udpegning af de konkrete institutter i Sverige, eller hvorvidt der vil blive udpeget flere.

De største kreditinstitutter i Storbritannien – Barclays, HSBC, Standard Chartered og Royal Bank of Scotland – er udpeget som globale SIFler af FSB. Herudover planlægger den britiske regering at indføre en adskillelse af institutternes aktiviteter, således at aktiviteter, der er kritiske for realøkonomien, kun kan udføres af juridisk afskærmede ("ring-fenced") og hermed særligt sikre kreditinstitutter. Som det ser ud nu, vil kun indlånsforretning med privatkunder og små og mellemstore virksomheder være omfattet af afskærmningen.<sup>25</sup> Der vil formentlig blive stillet krav om afskærmning baseret på størrelsen af institutternes indskud. Det er forventningen, at de afskærmede institutter også vil udgøre de nationale SIFler i Storbritannien.

I Schweiz er Credit Suisse og UBS på FSB's liste over globale SIFler, og disse er ligeledes udpeget som nationale SIFler. Udpegningen er baseret på konkrete indikatorer i form af i) markedsandele inden for systemisk vigtige forretningsområder (indlån, udlån og clearing), ii) værdien af udækkede indskud, iii) instituttets størrelse i forhold til BNP og iv) instituttets risikoprofil.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Finansinspektionen, "New capital requirements for Swedish banks", 25. november 2011.

<sup>25</sup> HM Treasury, "Banking reform: a new structure for stability and growth", 4. februar 2013.

<sup>26</sup> Swiss Financial Markets Supervisory Authority, "Addressing 'Too Big To Fail'. The Swiss SIFI Policy", 23. juni 2011.



## 2.2 Kriterier for identifikation af danske SIFler

Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget i forbindelse med fastsættelse af kriterier for identifikation af danske SIFler skal inddrage overvejelser i forhold til kriterier om:

- i) størrelse,
- ii) muligheden for substitution,
- iii) forbundetheden med resten af systemet, og
- iv) kompleksitet (forretningsmæssig, strukturel og driftsmæssig).

De nævnte kriterier afspejler BCBS' standarder for nationale SIFler og ligger på linje med de kriterier, der er indeholdt i CRD4. Herudover kan – i tråd med BCBS' standarder – inddrages en mere kvalitativ vurdering.

### 2.2.1 Kriterier og indikatorer for identifikation af danske SIFler

Nationale forskelle i bankmarkedernes struktur og størrelse i forhold til nationalt BNP betyder, at der er behov for en national fleksibilitet i identifikationen af SIFler. Det er derfor ikke givet, at alle kriterier anbefalet af BCBS og forventet indeholdt i CRD4, og som er oplistet i kommissoriet, er lige relevante i forhold til at identificere danske SIFler. De forskellige kriterier diskuteres i det følgende.

#### *Størrelse*

Et kreditinstituts størrelse er centralt for dets betydning i det finansielle system, da det indikerer omfanget af finansielle ydelser, som instituttet leverer til realøkonomien og det finansielle system. De mulige skadevirkninger i form af risici for samfundsøkonomien (negative eksternaliteter) ved at et kreditinstitut bliver nødlidende, stiger endvidere formentlig mere end proportionalt, jo større institutterne er. Såfremt et stort institut bliver nødlidende, vil dette endvidere i højere grad end for mindre institutter kunne skade tilliden til det finansielle system som helhed. Samlet set vurderes institutternes størrelse derfor at være et centralt kriterium for identifikation af danske SIFler.

Der kan argumenteres for, at også mindre institutter kan have systemisk betydning, såfremt en række af sådanne institutter kommer i vanskeligheder samtidig. Det er dog udvalgets vurdering, at den eksisterende regulering af og de eksisterende afviklingsordninger for kreditinstitutter i tilstrækkelig grad sikrer mod, at problemer i en række mindre institutter kan få systemisk betydning.

Et kreditinstituts størrelse kan måles på flere forskellige måder. BCBS anvender instituttets totale eksponeringer som indikator for størrelse i forbindelse med identifikation af globale SIFler. I Storbritannien benyttes risikovægtede poster som andel af BNP som indikator på systemiskhed, mens Schweiz benytter en indikator, der er sammensat af markedsandel for udlån og indlån og størrelse af samlede aktiver i forhold til BNP. Der

er således ikke en international konsensus om et entydigt mål for institutternes størrelse i forhold til identifikation af SIF'er.

Instituttets samlede balance set i forhold til BNP kan indikere, hvor stort et institut er totalt set, og dermed hvor svært det vil være at krisehåndtere et institut, og hvor hårdt en krisehåndtering generelt vil kunne ramme samfundsøkonomien. Det er udvalgets anbefaling, at instituttets balance set i forhold til BNP anvendes som indikator for størrelse, da balancen indfanger stort set alle instituttets aktiviteter og dermed giver et mål for de potentielle vanskeligheder, hvis et institut kommer i problemer. En balanceindikator inddrager endvidere instituttets aktiviteter i udlandet og giver dermed et billede af instituttets samlede størrelse.

Et alternativ kunne være at anvende instituttets risikovægtede poster set i forhold til BNP. De risikovægtede poster kan give et indtryk af, hvilken risiko der er ved instituttets konkrete aktiviteter og kan reducere en eventuel overvurdering af instituttets systemiskhed som følge af, at der kan indgå poster på instituttets balance, som har en lav risiko. Det er dog udvalgets vurdering, at balancen er en bedre indikator for instituttets størrelse, da formålet med størrelsesindikatoren er at give indtryk af, hvor svært instituttet samlet set vil være at krisehåndtere, og ikke nødvendigvis hvor risikofyldte instituttets konkrete aktiviteter er. Herudover kan de risikovægtede poster ændre sig som følge af forøget anvendelse af interne modeller, uden at instituttets systemiskhed dermed ændrer sig. Dette taler imod at anvende risikovægtede poster som mål for systemiskhed.

I lyset af, at en balanceindikator ikke fokuserer på instituttets systemiske aktiviteter som sådan, men også inddrager en række andre aktiviteter, som ikke nødvendigvis er systemiske, vil det imidlertid være relevant at inddrage ekstra indikatorer, der mere præcist relaterer sig til de forhold, der gør institutterne systemiske. Det er udvalgets vurdering, at særligt institutternes udlån og indlån vil være systemiske. Udlån drøftes under kriteriet om substituerbarhed nedenfor, da udfordringen ved udlån er spørgsmålet om, hvorvidt andre aktører kan overtage – eller substituere – et SIFIs udlånsportefølje uden forstyrrelser af samfundsøkonomien.

Indlån er et andet mål for, hvor store samfundsmæssige skadevirkninger afviklingen af et kreditinstitut vil kunne medføre. Indskydere, der ikke er dækkede af indskydergarantien, må forventes at lide tab i en afvikling, og sådanne tab til husholdninger og virksomheder kan begrænse deres forbrug og investeringer og kan i yderste fald betyde, at de ikke er i stand til at honorere deres forpligtigelser. Det risikerer at skabe en negativ spiral mellem den økonomiske udvikling og udviklingen i den finansielle sektor. Samtidig må det forventes, at jo flere husholdninger og virksomheder, der lider tab i en afvikling, jo mere usikkerhed og generel mistillid vil der være til kreditinstitutterne. Det kan foranledige finansiell ustabilitet og begrænse sektorens mulighed for at levere de ydelser, den må forventes at levere, og derved også den økonomiske aktivitet. En anden udfordring i forhold til indskud er, at Indskydergarantifonden formentlig ikke i sig selv på stående fod vil være i stand til at dække de dækningsberettigede indlån ved afvikling af et SIFI med en stor mængde dækningsberettigede indlån. Af samme grund har Indskydergarantifonden mulighed for at låne på markederne eventuelt med statslig garanti,

hvilket dog vil påføre staten risici. Institutternes omfang af indlån vurderes derfor at være systemisk.

Den relevante indikator for indlån vurderes at være indlånenes størrelse i forhold til sektorens samlede indlån, da dette udtrykker instituttets relative størrelse på indlånsiden og dermed den potentielle rækkevidde af konsekvenserne af en afvikling. Det vurderes alene relevant at se på instituttets aktiviteter i Danmark, da det er i Danmark, indlåns mængden kan have systemisk betydning.

Udvalget vurderer på den baggrund samlet set, at kreditinstitutternes størrelse defineret som balancens størrelse set i forhold til BNP og indlån som andel af sektorens samlede indlån er et relevant kriterium for identifikation af danske SIF'er. Tabel 4 viser fordelingen af de 10 største penge- og realkreditinstitutter i Danmark på koncernniveau på de to indikatorer.<sup>27</sup>

	Balance i pct. af BNP	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån
Danske Bank	182,6	32,6
Nykredit	80,4	4,0
Nordea Bank Danmark	48,9	22,2
Jyske Bank	14,4	8,9
BRFKredit	12,6	0,4
Sydbank	8,9	5,4
DLR Kredit	7,8	0,0
FIH Erhvervsbank	4,6	0,7
Spar Nord Bank	3,8	2,7
Arbejdernes Landsbank	2,0	1,7
Vestjysk Bank	1,9	1,3
Ringkjøbing Landbobank	1,0	0,9
LR Realkredit	0,9	0,0

Anm.: Indlån er hvor relevant skønsmæssigt korrigeret for datterbanker og filialer i udlandet. Balancen er inkl. datterbanker og filialer i udlandet. BNP for 2011 er i løbende priser, mio. kr. Indlån er inkl. repoforretninger. Som følge af overdragelsen af engagementsporteføljen fra FIH Erhvervsbank til Finansiell Stabilitet A/S er FIH koncernens balance efterfølgende reduceret.  
Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Statistik

### *Substituerbarhed*

De danske kreditinstitutter – både pengeinstitutter og realkreditinstitutter – har udlånsaktiviteter som et helt centralt forretningsområde. Udlån udgør aktiviteter, som det kan være vanskeligt eller umuligt for andre kreditinstitutter at overtage eller erstatte i betydeligt omfang på kort sigt.

<sup>27</sup> Data er baseret på indberetninger til Finanstilsynet. Andre data kunne også være relevante, fx Danmarks Nationalbanks MFI-statistik. De forskellige typer af data giver dog meget ens resultater.

Ydelse af udlån forudsætter bl.a., at instituttet har tilstrækkelig likviditet og kapital til at leve op til lovens krav også efter at have ydet lånene, samt for nogle kunde- eller produktsegmenter en højt specialiseret kreditfaglig ekspertise. Den kreditfaglige ekspertise vil i nogen udstrækning potentielt kunne tiltrækkes eller overtages fra det nødlidende institut. Det må forventes, at jo større udlånet er, jo sværere vil det være at overtage for andre institutter. Væsentlige tab i og efterfølgende afvikling af et SIFI kan derfor indebære en indskrænkning af udlånskapaciteten i sektoren – mest mærkbart i forhold til muligheden for at yde nyudlån – særligt i en situation, hvor der, som følge af den økonomiske konjunktur, i forvejen er risiko for indskrænkning af udlånet. Dette kan begrænse den økonomiske vækst. Af disse grunde vurderes udlån at være svært at substituere og at have særlig væsentlig systemisk karakter.

I dansk sammenhæng har brugen af finansiering uden om kreditinstitutterne – eksempelvis via erhvervsobligationer, som i et vist omfang benyttes af de større danske virksomheder – kun begrænset udbredelse.<sup>28</sup> Det understreger behovet for at sikre udlånskapaciteten i de danske kreditinstitutter samlet set.

Det er udvalgets anbefaling, at en indikator for udlånets størrelse baseres på institutternes udlån i Danmark som andel af sektorens samlede udlån i Danmark. En sådan indikator vil bl.a. illustrere, hvor stort et problem det vil være for andre institutter at overtage en udlånsportefølje, hvis instituttet skulle komme i problemer. Tabel 5 viser fordelingen af de 10 største penge- og realkreditinstitutter i Danmark på koncernniveau ved en indikator for udlån.

**Tabel 5: Substitutionsindikator for de største danske penge- og realkreditinstitutter, koncernniveau, 30. juni 2012**

	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån
Nykredit	30,8
Danske Bank	30,6
Nordea Bank Danmark	15,9
BRFkredit	5,2
Jyske Bank	3,2
DLR Kredit	3,4
Sydbank	1,9
Spar Nord Bank	0,9
FIH Erhvervsbank	0,6
Vestjysk Bank	0,6
Arbejdernes Landsbank	0,4
Ringkjøbing Landbobank	0,3
LR Realkredit	0,3

Anm.: Udlån er hvor relevant skønsmæssigt korrigeret for datterbanker og filialer i udlandet. Udlån er ekskl. garantier, da disse er inhomogene og har en mere flygtig og kortvarig karakter. Udlån er inkl. repoforretninger.  
Kilde: Finanstilsynet

<sup>28</sup> Se fx ”Rapport fra Udvalget om erhvervsobligationer som finansieringskilde for små og mellemstore virksomheder”, 22. november 2012.

Der er andre forhold ved kreditinstitutter udover udlån i forhold til spørgsmålet om substituerbarhed, der potentielt kan være centrale for identifikation af SIF'er, og som derfor kort beskrives i det følgende. Det er dog udvalgets vurdering, at selv om disse forhold kan øge institutternes systemiske betydning, er det ikke nødvendigt at anvende dem som selvstændige indikatorer, da de for danske forhold generelt er tæt korrelerede med størrelsesindikatorerne.

I kronemarkedet agerer de store danske kreditinstitutter som korrespondentbanker for udenlandske kreditinstitutter. De store institutter spiller endvidere en central rolle for udførelse af betalingstjenester og for fordeling af likviditet på interbankmarkedet. Afvikling af et af de store institutter kan potentielt medføre væsentlige markedsforstyrrelser på alle disse områder. Disse effekter vurderes imidlertid allerede at være dækket af balanceindikatoren for størrelse.

En række mindre pengeinstitutter får løst opgaver – bl.a. fondshandler, internationale betalinger, clearing og rådgivning – hos andre større institutter. Det er derfor relevant at overveje, om afvikling af et af disse institutter vil medføre væsentlige forstyrrelser af forretningsmulighederne for en række mindre pengeinstitutter. Det er dog udvalgets vurdering, at der er tale om relativt standardiserede aktiviteter, som vil kunne løses på tilfredsstillende vis via andre institutter, hvorfor en eventuel afvikling af de pågældende leverandører ikke vil få afgørende negative konsekvenser for samfundet, om end der vil være konsekvenser for de berørte mindre pengeinstitutter.

Udvalget har i øvrigt set på bl.a. institutternes rolle i forbindelse med udlån til udvalgte brancher, betalingsformidling og rolle på aktie- og obligationsmarkederne for at vurdere institutternes substituerbarhed og vurderer, at balanceindikatoren for størrelse leverer den samme information som sådanne potentielle indikatorer. Såfremt et institut måtte vurderes at være systemisk på baggrund af, at det leverer specielle finansielle servicesydelser, kan det eventuelt inddrages i en kvalitativ vurdering.

### *Forbundethed*

Forbundethed dækker over, at problemer i et kreditinstitut kan smitte resten af sektoren fx som følge af kontraktuelle forpligtigelser mellem institutterne. Instituttets forbundethed med resten af det finansielle system kan fx indebære risiko for, at afvikling af instituttet kan reducere den øvrige sektors tabskapacitet som følge af tab på eksponeringer mod SIF'en – fx i form af usikrede og sikrede lån, obligationsbeholdninger (herunder realkreditobligationer), derivataftaler m.v. – hvilket begrænser sektorens samlede kreditbud og dermed potentielt den økonomiske vækst. Med den nuværende struktur i sektoren er de største danske pengeinstitutter ligeledes de, der er mest forbundet med den øvrige sektor. Risikoen for smitte som følge af institutternes forpligtigelser over for Indskydergarantifonden er blevet reduceret med den seneste omlægning af Indskydergarantifondens finansiering, som fremadrettet består af en fast årlig indbetaling.

Udvalget har for at vurdere kreditinstitutternes forbundethed til det øvrige finansielle system bl.a. set på institutternes markedsfinansiering, tilgodehavender hos og gæld til andre kreditinstitutter samt betydning for repo-markedet. Det er vurderingen, at balan-

ceindikatoren for størrelse med den nuværende struktur i sektoren dækker den information, der er indeholdt i indikatorerne for forbundethed.

I en dansk kontekst spiller realkreditsektoren en særlig rolle, da investorerne i realkreditobligationer kan se realkreditobligationsmarkedet som et enhedsmarked, hvor alle obligationer har omtrent samme risiko og likviditet. Figur 12 viser tilnærmede renter på 30-årige fastforrentede lån for obligationsserier fra udvalgte realkreditinstitutter i perioden 2006-2012 og illustrerer, at renteforskellene generelt er begrænsede også i krisetider.

**Figur 12: Effektiv rente for obligationer udstedt af forskellige realkreditinstitutter, 2006-2012.**



Siden 2006 har der i perioder været en renteforskel mellem institutterne på alene op til 10 basispoint (0,1 procentpoint) på 30-årige fastforrentede obligationer. Dette er helt marginale forskelle.

Denne ensartethed kan dels skyldes en relativ ensartet risikoprofil, og dels at tiltroen til selve realkreditsystemet er høj. Såfremt et realkreditinstitut kommer i problemer og må afvikles, vil det derfor ikke kunne afvises, at dette, såfremt obligationsejerne lider tab, potentielt vil kunne have en afsmittende effekt i form af lavere tillid til de øvrige realkreditobligationer og dermed til hele realkreditsektoren. Konsekvensen kan være et generelt frasalg af realkreditobligationer med den konsekvens, at det kan blive sværere for realkreditinstitutter at udstede obligationer og dermed bidrage til kreditudbuddet.

Herudover anvender mange pengeinstitutter og andre finansielle virksomheder realkreditobligationer i deres likviditetsstyring. Et fald i værdien af realkreditobligationer som følge af usikkerhed om obligationernes værdi vil kunne få betydelige konsekvenser for pengeinstitutterne.

En konsekvens af forbundethed er, at der efter udvalgets opfattelse bør anlægges et forsigtighedshensyn ved identifikation af SIFI-realkreditinstitutter. Selv om erfaringerne indikerer, at risikoen for problemer i et realkreditinstitut er lavere end i pengeinstitutsektoren, kan konsekvenserne af, at et realkreditinstitut bliver nødlidende, være store. Der er med realkreditlovgivningen allerede indført særlig regulering af realkreditudstedelser i lyset af denne systemiskhed (fx balanceprincippet). Realkreditlovgivningen har til formål at sikre, at investering i realkreditobligationer er en meget sikker investering. Givet at lovgivningen således allerede tager højde for realkreditsystemets særlige karakter, anbefaler udvalget, at realkreditinstitutter behandles på linje med pengeinstitutter ved identifikation af og fastsættelse af krav til SIFler, jf. afsnit 2.2.4.

### *Kompleksitet*

Et instituts systemiskhed vil være højere, hvis instituttet har en forretningsmodel, struktur og drift, der gør det særligt omkostningsfuldt at afvikle. Afviklingen af komplekse institutter vil formentlig indebære højere omkostninger end afvikling af mindre komplekse institutter og vil derfor alt andet lige have en større indvirkning på finansiell stabilitet og den økonomiske udvikling.

Faktorer, der komplicerer en afvikling, kan fx være omfanget af bilaterale (Over-The-Counter - OTC) handel med finansielle derivater, store handelsbeholdninger, eller at instituttet har mange aktiver på balancen, der ikke er værdifastsat til markedsværdi og derfor kan vise sig at have en væsentlig anden realisationsværdi. Endelig vil omkostningerne ved afvikling af et institut med betydelige grænseoverskridende aktiviteter øge de operationelle risici og presse det tidsmæssige aspekt af krisehåndteringen på grund af behovet for koordination mellem nationale myndigheder.

Et kreditinstituts kompleksitet hænger meget tæt sammen med instituttets størrelse, da særligt de store institutter også vil være de mest komplekse i forhold til organisation, forretningsmodel m.v. Udvalget har for at vurdere institutternes kompleksitet bl.a. set på institutternes nominelle derivatpositioner og grænseoverskridende aktiviteter. Det er vurderingen, at indikatorerne for størrelse dækker informationen, der er i indikatorerne for særligt pengeinstitutternes kompleksitet. Realkreditinstitutternes forretningsmodel er generelt mindre kompleks end pengeinstitutternes. På den anden side er forbundetheden større blandt realkreditinstitutter, jf. ovenfor.

### **2.2.2 Identifikation på koncernniveau**

I det foregående er danske kreditinstitutter behandlet på koncernniveau i forbindelse med beskrivelsen af de enkelte indikatorer. Det er relevant at overveje, om selve identi-

fikationen af danske SIFler mest hensigtsmæssigt foretages på koncernniveau, eller om identifikation på institutniveau er mere relevant.

Identifikation på institutniveau vil kunne tage højde for omfanget af systemiske risici forbundet med det enkelte institut. I danske kreditinstitutkoncerner er virksomhederne imidlertid normalt både økonomisk og organisatorisk tæt forbundne. Efter de gældende regler kræver det Finanstilsynets forudgående tilladelse for en finansiel virksomhed at yde lån til et moder- eller søsterselskab inden for samme koncern. Det kan ikke afvises, at en virksomhed i meget vidt omfang vil yde finansiering til sine dattervirksomheder, såfremt disse får økonomiske problemer. Erfaringerne fra den finansielle krise synes at underbygge dette, hvilket skyldes, at det ødelægger tilliden til et institut, hvis det lader sine datterselskaber gå ned. I yderste konsekvens vil den finansielle opbakning kunne bringe koncernens overlevelse i fare. Isoleret set kan et institut således have mindre systemisk betydning, mens samme institut potentielt kan have væsentlig betydning via et koncerntilhørsforhold.

Ved identifikation på koncernniveau tages der højde for koncernens samlede systemiske betydning og det forhold, at koncernens virksomheder er forbundne og dermed indebærer en potentiel smittespredning. Det er derfor vurderingen, at identifikation af danske SIFler bør foretages på koncernniveau.

I praksis er der relativt få store finansielle koncerner i Danmark. Konsekvensen af at identificere på koncernniveau er fx, at såfremt Danske Bank-koncernen identificeres som SIFI, vil dette også omfatte Realkredit Danmark, som er koncernens realkreditinstitut organiseret som datterselskab, uanset om Realkredit Danmark i sig selv måtte være et SIFI.

Det bemærkes, at de særlige krav til SIFler vil gælde på koncernniveau og for hvert enkelt kreditinstitut i koncernen, men ikke andre typer af datterselskaber, jf. kapitel 3.

### **2.2.3 Valg af identifikationskriterier**

I afsnit 2.2.1 er der argumenteret for, at særligt kriterierne for størrelse og substituerbarhed er relevante i en dansk kontekst i forhold til identifikation af SIFler. Størrelseskriteriet indfanger, udover det systemiske element i instituttets størrelse i sig selv, også indlån, som vurderes at være systemisk. Substitutionskriteriet indfanger institutternes udlån, som ligeledes vurderes at have systemisk karakter. Denne tilgang understøttes også af, at indikatorerne for de øvrige kriterier, der er beskrevet ovenfor – forbundethed og kompleksitet – har en tæt sammenhæng med målet for institutternes samlede størrelse, hvilket indikerer, at der ikke vil fremkomme væsentligt anderledes resultater, hvis der anlægges en mere kompliceret identifikationsmodel, hvor flere kriterier end størrelse og substituerbarhed tages i betragtning.

En simpel model for identifikation af danske SIFler vil have den fordel, at der sikres enkelthed og gennemsigtighed i identifikationen. Samtidig vil Danmark ligge på linje med de andre europæiske lande, der har introduceret SIFI-regulering.



Tabel 6 viser de 10 største penge- og realkreditinstitutters placering på de tre indikatorer. Tabellen svarer til tabel 2 i kapitel 1.

<b>Tabel 6: Karakteristika ved de største danske penge- og realkreditinstitutter, koncernniveau, 30. juni 2012</b>			
	Balance i pct. af BNP	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån
Danske Bank	182,6	30,6	32,6
Nykredit	80,4	30,8	4,0
Nordea Bank Danmark	48,9	15,9	22,2
Jyske Bank	14,4	3,2	8,9
BRFKredit	12,6	5,2	0,4
Sydbank	8,9	1,9	5,4
DLR Kredit	7,8	3,4	0,0
FIH Erhvervsbank	4,6	0,6	0,7
Spar Nord Bank	3,8	0,9	2,7
Arbejdernes Landsbank	2,0	0,4	1,7
Vestjysk Bank	1,9	0,6	1,3
Ringkjøbing Landbobank	1,0	0,3	0,9
LR Realkredit	0,9	0,3	0,0

Anm.: Udlån og indlån er hvor relevant skønsmæssigt korrigeret for datterbanker og filialer i udlandet. Balancen er inkl. filialer i udlandet. BNP for 2011 er i løbende priser, mio. kr. Udlån og indlån er inkl. repoforretninger. Udlån er ekskl. garantier. Som følge af overdragelsen af engagementsporteføljen fra FIH Erhvervsbank til Finansiell Stabilitet A/S er FIH koncernens balance efterfølgende reduceret.  
Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Statistik

## 2.2.4 Konkret model for identifikation

Det er udvalgets anbefaling, at identifikation af danske SIFler, jf. ovenstående, baseres på dels et størrelseskriterium og dels et kriterium for substituerbarhed. I den forbindelse vil der blive anvendt indikatorer for instituttets balance set i forhold til BNP og for institutternes indlån og udlån i Danmark som andel af sektorens samlede indlån og udlån i Danmark.

Da SIFler vil kunne medføre systemiske konsekvenser på baggrund af hver af de tre indikatorer, hvis de bliver nødlidende, vil det være hensigtsmæssigt, at et kreditinstitut blot skal opfylde én af de tre indikatorer for at blive identificeret som SIFI. Dermed anlægges også en forsigtighedstilgang, hvorefter det vil være hensigtsmæssigt af hensyn til finansiell stabilitet at pålægge en større gruppe af institutter ekstra krav, således at risikoen for, at disse institutter bliver nødlidende, mindskes.

Der skal endvidere fastlægges konkrete niveauer for, hvornår et institut identificeres som SIFI ud fra de tre indikatorer. Det er i den forbindelse relevant at se på, hvilken tilgang der er anvendt i andre europæiske lande, som allerede har udpeget eller er ved at udpege nationale SIFler. Der skal dog her tages forbehold for, at tallene ikke er fuldt sammenlignelige på tværs af landegrænser.

I Sverige har man indtil videre udpeget de fire største kreditinstitutter som nationale SIFler. Der er ikke fastlagt præcise kriterier for identifikationen, hvilket kan skyldes strukturen af det svenske bankmarked, hvor de fire største institutter er væsentligt større end de øvrige institutter. Målt på balancen er Swedbank det mindste af de fire store institutter med en balance, der udgør ca. 32 pct. af BNP i Sverige. Målt på udlån er SEB det mindste af de fire store institutter med et udlån, der udgør 16 pct. af sektorens samlede udlån. Det femtestørste institut – Länsförsäkringar Bank – udgør ca. 2 pct. af BNP målt på balancen og 2 pct. af sektorens samlede udlån.<sup>29</sup> Den implicite grænse for identifikation af SIFler i Sverige må på den baggrund indtil videre antages at ligge et sted mellem 2 og 32 pct. af BNP og mellem 2 og 16 pct. af sektorens samlede udlån. Hvis man antog, at grænsen for identifikation i Sverige var 32 pct. af BNP og 16 pct. af sektoren, og man anlagde tilsvarende grænser i Danmark, ville Danske Bank, Nykredit og Nordea Bank Danmark blive identificeret som SIFI. Dette ville svare til, at 80 pct. af den danske banksektor målt på balancen identificeres som SIFI og 77 pct. målt på udlån. I Sverige er den tilsvarende andel 81 pct., for så vidt angår balancen, og 73 pct. for så vidt angår udlån.

I Schweiz identificeres kreditinstitutter som SIFler baseret på deres markedsandele i enten indlån og udlån, samt deres balance i pct. af BNP. På den baggrund har de schweiziske myndigheder hidtil udpeget UBS og Credit Suisse som SIFler, hvilket svarer til, at ca. 53 pct. af bankmarkedet i Schweiz målt på balancen og 31 pct. målt på udlån, er identificeret som SIFI.<sup>30</sup> De præcise grænseværdier for at blive identificeret som SIFI er ikke offentliggjort, men identificerede SIFlers øgede kapitalkrav stiger proportionalt med markedsandelene i udlån og indlån samt balancen i pct. af BNP, når disse overstiger henholdsvis 10 pct. og 250 pct. Hvis man anlagde disse grænseværdier som et øvre skøn for, hvornår institutter identificeres som SIFI i Schweiz, men hvor begge grænser ikke skal være opfyldt på samme tid, ville Danske Bank, Nykredit og Nordea Bank Danmark blive identificeret som SIFI. Dette ville svare til, at 80 pct. af den danske banksektor målt på balancen, 77 pct. målt på udlån og 59 pct. målt på indlån identificeres som SIFI.

I Storbritannien har regeringen endnu ikke endeligt meldt ud, hvilken grænse der vil blive lagt for identifikation af nationale SIFler. Det er dog forventningen, at de institutter, der vil blive pålagt krav om juridisk afskærmning, alt andet lige også vil udgøre gruppen af nationale SIFler, og de samme krav kan derfor antages anvendt til identifikation af nationale SIFler. De foreløbige udmeldinger indikerer, at grænsen for hvilke institutter, der skal leve op til kravet om afskærmning, vil blive sat ved indlån over 25 mia. pund, svarende til en grænse for identifikation som SIFI hvor indlån skal være større end ca. 1,8 pct. af BNP. Dette vil betyde, at 85-90 pct. af indlånene i Storbritannien vil blive omfattet af kravet.<sup>31</sup> Såfremt man anlagde en tilsvarende grænse i Danmark, ville Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark, Jyske Bank, Sydbank og Spar Nord Bank blive identificeret som SIFI. Dette vil svare til, at 76 pct. af den danske banksektor målt på indlån identificeres som SIFI.

---

<sup>29</sup> Svenske Bankföräningen, "Bank- and finance statistics 2011", september 2012.

<sup>30</sup> Swiss Bankers Association, "2012 Banking Barometer", september 2012.

<sup>31</sup> British Bankers Association, "August figures for the main high street banks", 25. september 2012.

Som det fremgår, arbejdes der med meget forskellige grænser på tværs af landene, og der er ikke konsensus om ét præcist niveau på hver af de forskellige potentielle indikatorer. Det er udvalgets vurdering, at det vil være meget svært direkte at overføre grænser på tværs af lande, da der er væsentlige forskelle i strukturen af de forskellige markeder m.v. Eksempelvis har man i Sverige og Schweiz relativt homogene grupper af SIFler, mens der er betydelig mere spredning mellem de største danske kreditinstitutter målt på de forskellige indikatorer.

For at tage højde for de særlige karakteristika ved den danske kreditinstituttelsektor, hvor der er enkelte meget store institutter, men også en gruppe af mellemstore institutter, som kan volde væsentlige problemer for samfundsøkonomien, hvis de skulle blive nødlidende, anbefales en tilgang, hvor grænserne for identifikation som SIFI på de forskellige indikatorer sættes relativt lavt. Dette skal igen ses i lyset af et forsigtighedsprincip, hvorefter det vil være hensigtsmæssigt af hensyn til finansiell stabilitet at pålægge en større gruppe af institutter ekstra krav, således at risikoen for, at disse institutter bliver nødlidende, mindskes, og således at de alternative krisehåndteringsværktøjer for SIFler finder anvendelse for disse institutter, jf. kapitel 4. Dermed mindskes også risikoen for, at problemer i en række mellemstore institutter kan få systemisk betydning, jf. afsnit 2.2.1.

På den baggrund anbefaler udvalget følgende konkrete grænser for de tre indikatorer:

- *Balance i pct. af BNP:* Grænsen for identifikation som SIFI sættes til 10 pct. af BNP.
- *Udlån i pct. af sektorens samlede udlån:* Grænsen for identifikation som SIFI sættes til 5 pct. af sektorens samlede udlån i Danmark.
- *Indlån i pct. af sektorens samlede indlån:* Grænsen for identifikation som SIFI sættes til 5 pct. af sektorens samlede indlån i Danmark.

Som nævnt ovenfor vil grænsen for blot én af indikatorerne skulle være overskredet, for at instituttet identificeres som SIFI.

Det bemærkes, at den endelige udformning af EU-reglerne i regi af CRD4 kan få betydning for, hvordan identifikationen af SIFler skal foretages på nationalt niveau, herunder når EBA fastsætter fælles retningslinier på området.

Med den valgte tilgang vil seks danske kreditinstitutter blive identificeret som SIFler, jf. tabel 7, hvor det for hvert institut er markeret med fed skrift, hvilke indikatorer der er overskredet. De identificerede institutter udgør til sammen 89 pct. af kreditinstituttelsektoren målt på balancen og 88 pct. og 74 pct. målt på henholdsvis udlån og indlån.

**Tabel 7: Danske penge- og realkreditinstitutter, der opfylder de kvantitative kriterier for identifikation som SIFI**

	Balance i pct. af BNP	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån
Danske Bank	<b>182,6</b>	<b>30,6</b>	<b>32,6</b>
Nykredit	<b>80,4</b>	<b>30,8</b>	4,0
Nordea Bank Danmark	<b>48,9</b>	<b>15,9</b>	<b>22,2</b>
Jyske Bank	<b>14,4</b>	3,2	<b>8,9</b>
BRFKredit	<b>12,6</b>	<b>5,2</b>	0,4
Sydbank	8,9	1,9	<b>5,4</b>

Trods den høje samvariation mellem de valgte indikatorer og øvrige indikatorer kan det ikke udelukkes, at modellen i nogle tilfælde ikke indfanger alle relevante aspekter af systemiskhed. Derfor kan det være relevant efter nøje overvejelse at inddrage et kvalitativt element i identifikationen af danske SIFIER med henblik på at udpege yderligere institutter som SIFIER end de institutter, der identificeres med en kvantitativ tilgang. Det kan fx være som følge af en stor markedsandel inden for særlige segmenter eller geografiske områder, eller fordi instituttet er særligt forbundet med den øvrige sektor. Det bør tilsvarende være muligt ud fra en kvalitativ betragtning at undlade at udpege institutter som SIFIER, der ellers identificeres med en kvantitativ tilgang.

Som eksempler på institutter, der kan komme i betragtning i forbindelse med en kvalitativ vurdering, kan nævnes DLR Kredit og Danmarks Skibskredit.

DLR Kredit har en markedsandel på ca. 23 pct. for udlån til landbruget. For realkreditlån alene er markedsandelen 30 pct.<sup>32</sup> Selvom der er en række andre kreditinstitutter – både pengeinstitutter og realkreditinstitutter – som i væsentligt omfang yder lån til dansk landbrug, vurderes det under de aktuelle forhold for sektoren at være svært for andre institutter at substituere DLR Kredits rolle som en central formidler af realkreditlån til landbruget. Herudover vurderes markedet for udlån til landbruget primært at være et nationalt marked med begrænset adgang til finansiering hos udenlandske långivere. Såfremt DLR Kredit midlertidigt eller permanent skulle indstille sin udlånsaktivitet på landbrugsområdet, vil det kunne få væsentligt negative effekter på dansk landbrug og dansk økonomi. Der er således forhold, der taler for, at DLR Kredit udpeges som SIFI i Danmark baseret på en kvalitativ vurdering og pålægges krav svarende til SIFIER, der identificeres med den kvantitative tilgang.

Danmarks Skibskredits andel af finansiering af skibsbyggeri blandt danske rederier udgør omkring 20 pct.<sup>33</sup> Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at markedet for skibsf finansiering i høj grad er internationalt, og at danske rederier derfor i betydelig grad har mulighed for at finansiere byggeri af skibe uden for landets grænser. Herved adskiller markedet for skibskredit sig fra det almindelige lånemarked i Danmark. Danmarks Skibskredits udlån må derfor forventes at kunne substitueres af udlån på det internationale marked i tilstrækkeligt omfang til at undgå væsentlige skadevirkninger på Dan-

<sup>32</sup> Oplysninger fra Finanstilsynet.

<sup>33</sup> Baseret på oplysninger fra Danmarks Skibskredit A/S.

marks økonomi, såfremt Danmarks Skibskredit skulle indstille sit udlån i en periode. Der er således forhold, der taler for, at Danmarks Skibskredit heller ikke på baggrund af en kvalitativ vurdering bør udpeges som SIFI i Danmark.

## **2.3 Institutionel forankring af identifikationsproces**

Det anbefales, at den konkrete udpegning af danske SIFier baseret på ovenstående indikatorer foretages af Finanstilsynet, som allerede fører tilsyn med de pågældende institutter, og derfor er den naturlige myndighed på området.

For at sikre input fra alle relevante myndigheder og ekstern ekspertise i processen og for at sikre sammenhæng til det øvrige arbejde med understøttelse af den finansielle stabilitet i Danmark, vil det være relevant, at Det Systemiske Risikoråd henstiller til Finanstilsynet om, hvilke danske kreditinstitutter der skal udpeges som SIFier, herunder på baggrund af en eventuel kvalitativ vurdering.

Kreditinstitutternes systemiskhed udvikler sig henover årene, og der kan ske en udvikling i kreditinstitutternes forretningsmodeller og produkter, som kan indebære, at andre kriterier end de her anbefalede bør tages i betragtning ved identifikation af SIFier. Det vil derfor være relevant, at Det Systemiske Risikoråd hvert år henstiller til Finanstilsynet om, hvilke danske kreditinstitutter der bør udpeges som danske SIFier. Rådet bør endvidere kunne henstille til regeringen om at revurdere kriterierne for at identificere danske SIFier. Finanstilsynet og regeringen vil skulle give en offentlig begrundelse, såfremt rådets henstillinger ikke følges. Det vil være hensigtsmæssigt, at institutter, der udpeges som SIFier, får et vist tidsrum til at leve op til de ekstra krav, der stilles til SIFier, jf. kapitel 3.

## **2.4 Færøerne og Grønland**

Der findes en gruppe af lokalt baserede pengeinstitutter, som har Færøerne og Grønland som deres primære aktivitetsområder. Af tabel 8 fremgår det, at det største institut på Færøerne, BankNordik, har en markedsandel for udlån på ca. 47 pct., og instituttets balance svarer til ca. 86 pct. af Færøernes BNP. Eik Banki er det andet største institut på Færøerne med en markedsandel for udlån på ca. 37 pct., og en balance der svarer til ca. 61 pct. af Færøernes BNP. Tilsvarende har Grønlandsbanken en markedsandel for udlån på ca. 79 pct. i Grønland, og instituttets balance svarer til ca. 42 pct. af Grønlands BNP.

**Tabel 8: Færøske og grønlandske institutters størrelsesandele og balance i forhold til det lokale BNP, juni 2012**

	Balance i pct. af BNP	Udlån i pct. af sekto- rens samlede udlån	Indlån i pct. af sekto- rens samlede indlån
<b>Færøerne</b>			
BankNordik	86,3	46,8	38,3
Eik Banki	61,1	37,4	45,4
Nordoya Sparikassi	16,2	12,1	11,3
Suduroyar Sparikassi	5,8	3,7	5,1
I alt	169,4	100	100
<b>Grønland</b>			
Grønlandsbanken	42,2	78,5	88,0
BankNordik (filial)	7,4	21,5	12,0
I alt	49,6	100	100

Anm.: Størrelsesandele baseret på udlån for de færøske pengeinstitutter er beregnet som det enkelte færøske instituts udlån i pct. af de færøske institutters samlede udlån på Færøerne. Størrelsesandele for de grønlandske institutter er beregnet på tilsvarende vis. Balance i pct. af BNP er beregnet som det enkelte pengeinstituts balance i pct. af BNP på Grønland hhv. Færøerne. For BankNordik er kun medtaget henholdsvis færøske og grønlandske aktiviteter, men koncernen har også aktiviteter i Island og i Danmark. BNP for Færøerne er i løbende priser for 2011 i mio. DKK, mens BNP for Grønland er i løbende priser for 2010 i mio. kr. Det bemærkes, at personer og virksomheder på Færøerne og i Grønland også kan benytte et pengeinstitut, der ligger i Danmark. Finanstilsynet kan ikke udskille kreditinstitutaktiviteter på Færøerne og i Grønland for de danske kreditinstitutter.

Kilde: BankNordik, Interim Report, H1 2012, Hagstova Føroya, Grønlands Statistik, Finanstilsynet og egne beregninger.

Bedømt ud fra de færøske og grønlandske institutters størrelse i forhold til den samlede danske økonomi og kreditinstitutsektor vil disse institutter ikke blive identificeret som SIF'er. Der er imidlertid flere forhold, der gør sig gældende for afgrænsede samfund som Færøerne og Grønland, og som kan have betydning for, om de største institutter på Færøerne og Grønland skal identificeres som SIF'er.

Kreditinstitutmarkederne på Færøerne og i Grønland er underlagt samme regulering og tilsyn som i Danmark og enkelte institutter fra Færøerne og Grønland – særligt BankNordik – har aktiviteter i Danmark. Det er dog udvalgets opfattelse, at kreditinstitutmarkederne på Færøerne og Grønland i vid udstrækning kan ses som selvstændige bankmarkeder adskilt fra det danske bankmarked. Herudover har Færøerne og Grønland – givet hjemmestyret og selvstyret – en selvstændig økonomi med egen finanslov m.v. Da BankNordik, Eik Banki og Grønlandsbanken er store i forhold til henholdsvis Færøernes og Grønlands BNP, er der tale om kreditinstitutter, der spiller en central rolle i den lokale samfundsøkonomi.

Det er endvidere ikke givet, at andre institutter – herunder danske – reelt vil have interesse i at overtage de største færøske og grønlandske institutters forretninger, hvis disse skulle komme i problemer. Sammensætningen af de færøske og grønlandske samfundsøkonomier og i høj grad også privatøkonomier, som er meget afhængige af udviklingen i fiskeriet, betyder, at der er tale om et særligt kundesegment, som danske institutter ikke nødvendigvis vil være interesserede i at overtage. Den færøske bankkrise i starten af 1990'erne viste, at der ikke var interesse blandt danske institutter for at overtage fæ-

røske institutter, og man fandt i stedet en løsning, hvor den danske stat stillede finansiering til rådighed, som muliggjorde Landsstyrets overtagelse og kapitalisering af Føroya Banki (den nuværende BankNordik).<sup>34</sup>

På den baggrund anbefales det, at de største færøske og grønlandske institutter vurderes selvstændigt fra det danske kreditinstitutmarked, og at der således kan være institutter på Færøerne og i Grønland, som ikke vil blive identificeret som SIFler i en ren dansk kontekst, men som kan være SIFler på Færøerne eller Grønland. Det vil i den forbindelse være hensigtsmæssigt at lægge samme indikatorer til grund for identifikation som for rent danske SIFler, dvs. udlån og indlån som andel af den lokale sektors udlån og indlån og balancen set i forhold til det lokale BNP samt eventuelt med andre grænseværdier.

Det er et politisk spørgsmål, hvem der skal foretage den konkrete identifikation af SIFler på Færøerne og i Grønland, hvilket også bør ses i sammenhæng med spørgsmålet om, hvordan krisehåndtering af SIFler på Færøerne og i Grønland skal finansieres. Såfremt identifikation af SIFler på Færøerne og i Grønland skal være et dansk anliggende, anbefales det, at identifikation foretages af Finanstilsynet efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd. Såfremt krisehåndtering af SIFler på Færøerne og i Grønland skal være et dansk anliggende, anbefales det, at der anvendes samme fremgangsmåde som for danske SIFler. De to spørgsmål skal ses i sammenhæng. Det ligger imidlertid uden for udvalgets kommissorium at komme med anbefalinger på disse områder.

## 2.5 Opsummering

Identifikation af SIFler er ikke en eksakt videnskab. En række forskellige kriterier kan lægges til grund, hvilket også er afspejlet i det igangværende internationale arbejde og erfaringerne fra de andre lande, der har identificeret eller er i færd med at identificere SIFler.

Udvalget anbefaler, at der i en dansk sammenhæng anvendes en relativt simpel identifikationsmodel med henblik på at afspejle forholdene på det danske kreditinstitutmarked og for at sikre en gennemsigtig identifikationsproces.

I lyset af, at forhandlingerne om CRD4 i EU-regi endnu ikke er endeligt afsluttet, kan det ikke afvises, at kommende EU-regulering på området i et vist omfang vil begrænse handlefriheden nationalt til at opstille egne modeller for identifikation af SIFler. Der kan derfor være behov for at tilpasse national regulering vedrørende identifikation af SIFler, når de endelige EU-regler foreligger.

Udvalgets samlede anbefalinger i forhold til identifikation af SIFler i Danmark fremgår af boks 4.

---

<sup>34</sup> Det bemærkes dog, at det efter Eik Banks kollaps og Finansiell Stabilitet A/S' overtagelse af både det færøske moderinstitut og den danske datterbank lykkedes at finde en færøsk køber til den færøske del af instituttet. Det er imidlertid ikke givet, at der i en tilsvarende fremtidig situation vil være færøske købere til et stort nødlidende færøsk institut.

#### **Boks 4: Udvalgets anbefalinger i forhold til identifikation af SIFler**

Det anbefales, at:

- Danske SIFler identificeres på koncernniveau på baggrund af størrelsen af balancen set i forhold til BNP, størrelsen af udlån set i forhold til sektorens samlede udlån og størrelsen af indlån set i forhold til sektorens samlede indlån. Identifikation som SIFI vil kræve, at blot én af indikatorerne er opfyldt. Der bør i forbindelse med identifikationen efter nøje overvejelse kunne inddrages et kvalitativt element.
- Grænsen for identifikation sættes til 10 pct. på balanceindikatoren og 5 pct. på indikatorerne for udlån og indlån.
- Identifikation foretages af Finanstilsynet efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd, og identifikationen revurderes hvert år.
- Kreditinstitutter på Færøerne og i Grønland identificeres som SIFler på baggrund af samme kriterier og indikatorer som for kreditinstitutter i Danmark, men baseret på størrelsen af den lokale sektor og det lokale BNP samt eventuelt med andre grænseværdier.



### **Kapitel 3: Krav til SIFler**

En udpegning som SIFI indebærer, at der stilles særlige krav til instituttet. Udvalget skal ifølge kommissoriet udarbejde anbefalinger til, hvilke ekstrakrav der skal stilles til danske SIFler. I dette kapitel behandles først de internationale overvejelser på området og dernæst de krav, som udvalget anbefaler stilles til danske SIFler.

Særlige krav til SIFler skal udgøre et ekstra værn, som skal minimere risikoen for, at et SIFI bliver nødlidende, da dette kan medføre betydelige skadevirkninger for samfundsøkonomien. Større kapital- og likviditetsbuffer, krav til god selskabsledelse, styrket tilsyn og en struktureret proces omkring udarbejdelsen af genopretnings- og krisehåndteringsplaner kan alle bidrage til at begrænse risikoen for, at et SIFI bliver nødlidende. Derudover kan ekstrakrav også bidrage til at mindske incitamentet til, at institutter vokser sig uhensigtsmæssigt store og komplekse. Endelig kan kravene sikre, at institutterne på baggrund af forudgående organisering og planlægning kan håndteres effektivt, såfremt de alligevel bliver nødlidende.

Ifølge udvalgets kommissorium skal skærpede krav til danske SIFler tage udgangspunkt i internationale standarder og udviklingen i andre lande. Herudover kan tages hensyn til konkrete erfaringer fra den finansielle krise.

Figur 13 illustrerer de forskellige faser – forebyggelse, kapitalbevaring, genopretning og krisehåndtering – og giver et samlet overblik over udvalgets anbefalinger. Figuren svarer til figur 4 i indledningen. Anbefalingerne vedrørende de krav, der stilles til SIFler i forebyggelses-, kapitalbevarings- og genopretningsfaserne, uddybes i det følgende.

**Figur 13: Overblik over udvalgets anbefalinger i forhold til krav til og krisehåndtering af SIFler**

Samlet kapitalkrav →	Kapitalbevaringsbuffer (2,5 pct.)	SIFI-kapitalkrav (1-3,5 pct.)	Søjle II-krav (Individuelt)	Krisehåndteringsbuffer (5 pct.)	Krav til egentlig kernekapital (4,5 pct.)
	Trigger for kapitalbevaringsfasen	Trigger for genopretningsfasen	Trigger for krisehåndteringsfasen (10,125 pct.)		
Forebyggelse	Kapitalbevaring	Genopretning	Krisehåndtering		
Kapitalkrav	Kapitalbevaringsplan	Genopretningsplan	Indkaldelse til generalforsamling	Konvertering af krisehåndteringsbuffer (5 pct.) til egentlig kernekapital	
Likviditetskrav	Udbyttebegrænsning		Udskiftning af direktions- eller bestyrelsesmedlemmer	Krisehåndteringsplan iværksættes, og instituttet overgår til krisehåndtering	
Genopretningsplaner	Begrænsning på bonus		Begrænsning på rentebetaling på Tier 2-instrumenter	Krisehåndteringsmyndigheden tager kontrol, og ejerskab og ledelse udskiftes helt eller delvist	
Krisehåndteringsplaner	Begrænsning på rentebetaling på Tier 1-instrumenter			<b>Værktøjer:</b> Bridgebank Salg af aktiver Gældsnedskrivning Gældskonvertering Stabilitetsfond	
Corporate governance					
Styrket tilsyn					
Bankens ledelse har kontrol – men Finanstilsynets involvering stiger →				Krisehåndteringsmyndigheden har kontrol	

Anm: Søjle II-kravet vil som udgangspunkt skulle udgøres af egentlig kernekapital, men kan under visse omstændigheder bestå af anden ansvarlig kapital, som automatisk konverteres til egenkapital ved brud på solvensbehovet

### 3.1 Internationale overvejelser

FSB og BCBS har vedtaget internationale standarder om krav til globale og nationale SIFler, ligesom der er indeholdt krav i CRD4, jf. også afsnit 2.1. Herudover har visse europæiske lande af egen drift igangsat arbejde med at stille ekstra krav til deres nationale SIFler. Disse krav uddybes i det følgende.

#### 3.1.1 Gældende og kommende kapitalkrav for alle kreditinstitutter

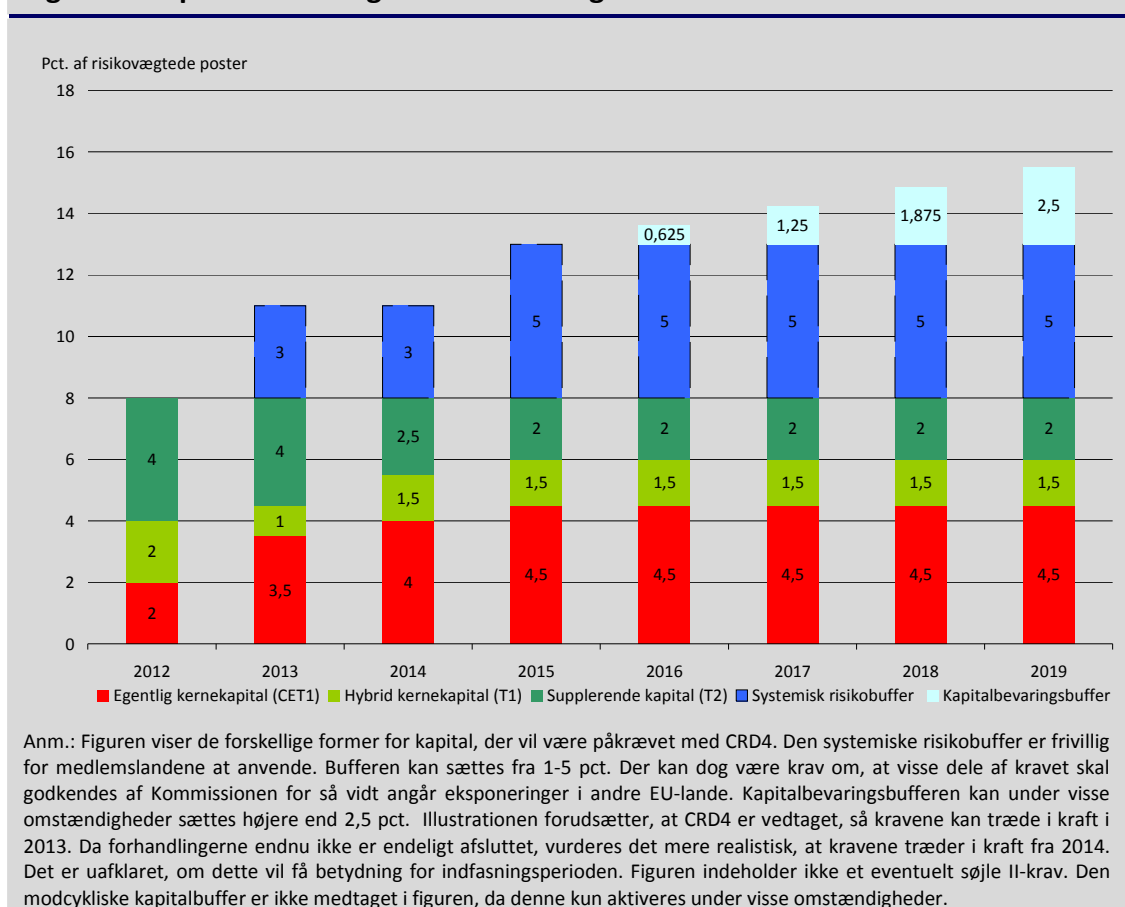
Basel-standarderne, som implementeres i EU via CRD4, indebærer en ændring af kravene til kreditinstitutternes minimumskapital. Basiskapitalen skal som hidtil udgøre mindst 8 pct. af de risikovægtede poster.<sup>35</sup> Derudover er der krav til, hvor stor kernekapitalen og den egentlige kernekapital skal være. Fremover skal den egentlige kernekapi-

<sup>35</sup> Kreditinstitutternes minimumskapitalgrundlag betegnes basiskapitalen (Total Capital). Basiskapitalen er sammensat af egentlig kernekapital (Common Equity Tier 1 Capital), hybrid kernekapital (Additional Tier 1 Capital) og supplerende kapital (Tier 2 Capital), som hver især har forskellig evne til at absorbere tab. Egentlig kernekapital og hybrid kernekapital betegnes samlet som kernekapital (Tier 1 Capital).

tal efter en overgangsperiode således udgøre mindst 4,5 pct. af de risikovægtede poster. Tidligere skulle denne kapital alene være mindst 2 pct., ligesom den hidtidige definition tillod at tælle kapital med af lavere kvalitet end i den nye definition. Kernekapitalen skal efter en overgangsperiode fremover udgøre mindst 6 pct. af de risikovægtede poster. Kravet er i dag mindst 4 pct.

De samlede kommende kapitalkrav fremgår af figur 14. Det bemærkes i relation til figuren, at de forskellige farver i figuren illustrerer forskellige kategorier af kapitalkrav, der aktiveres på forskellig vis og indebærer forskellige konsekvenser ved brud på kravene. Flere af kategorierne vil skulle udgøres af den samme kapitaltype fx egentlig kernekapital. De forskellige kapitaltyper uddybes i bilag 2.

**Figur 14: Kapitalkrav før og efter Basel III og CRD4**



Udover ændringer i minimumskapitalkravet indføres en såkaldt kapitalbevaringsbuffer, som skal udgøre 2,5 pct. af de risikovægtede poster i egentlig kernekapital. Det vil være tilladt for institutterne at ligge under kravet til kapitalbevaringsbufferen, men i givet fald træder begrænsninger i kraft, bl.a. på muligheden for udbyttebetalinger, bonusbetalinger og rentebetalinger på hybrid (Tier 1)-instrumenter. Bufferen skal sikre, at der ikke finder en yderligere udhuling af kapitalen sted.

Herudover stilles krav om indførelse af en såkaldt modcyklisk kapitalbuffer. Den modcykliske kapitalbuffer kan aktiveres af de nationale myndigheder i perioder, hvor der er

overnormal udlånsvækst i økonomien. Med den modcykliske kapitalbuffer kan institutterne pålægges at have op til 2,5 pct. ekstra egentlig kernekapital i forhold til det grundlæggende kapitalkrav. De nationale myndigheder kan sætte bufferkravet endnu højere, hvis der er vægtige grunde hertil. Hensigten med den modcykliske kapitalbuffer er, at den bygges op i tider, hvor der er overnormal udlånsvækst i økonomien, og nedbringes i dårlige tider. Det vil ligesom for kapitalbevaringsbufferen være tilladt for institutterne at ligge under kravet til den modcykliske kapitalbuffer, men også her træder en række begrænsninger i givet fald i kraft.

Kapitalkravene og kapitalbufferne indføres over en periode frem til 2019.

Der er endelig indeholdt mulighed i CRD4 for, at landene kan fastsætte supplerende krav til egentlig kernekapital for SIFler. Det vil kræve Kommissionens forudgående godkendelse, hvis nationale myndigheder ønsker at fastsætte supplerende kapitalkrav til SIFler, som er større end 3 procent af de risikovægtede poster. Der vil dog efter 2015 være mulighed for at fastsætte et ekstra kapitalkrav på op til 5 pct. uden Kommissionens godkendelse, såfremt kravet alene baseres på institutternes nationale eksponeringer og eksponeringer i lande uden for EU. Dette skal forebygge mulige negative effekter på det indre marked, hvis kravet baseres på eksponeringer i andre EU-lande.

### **3.1.2 SIFI-kapitalkrav**

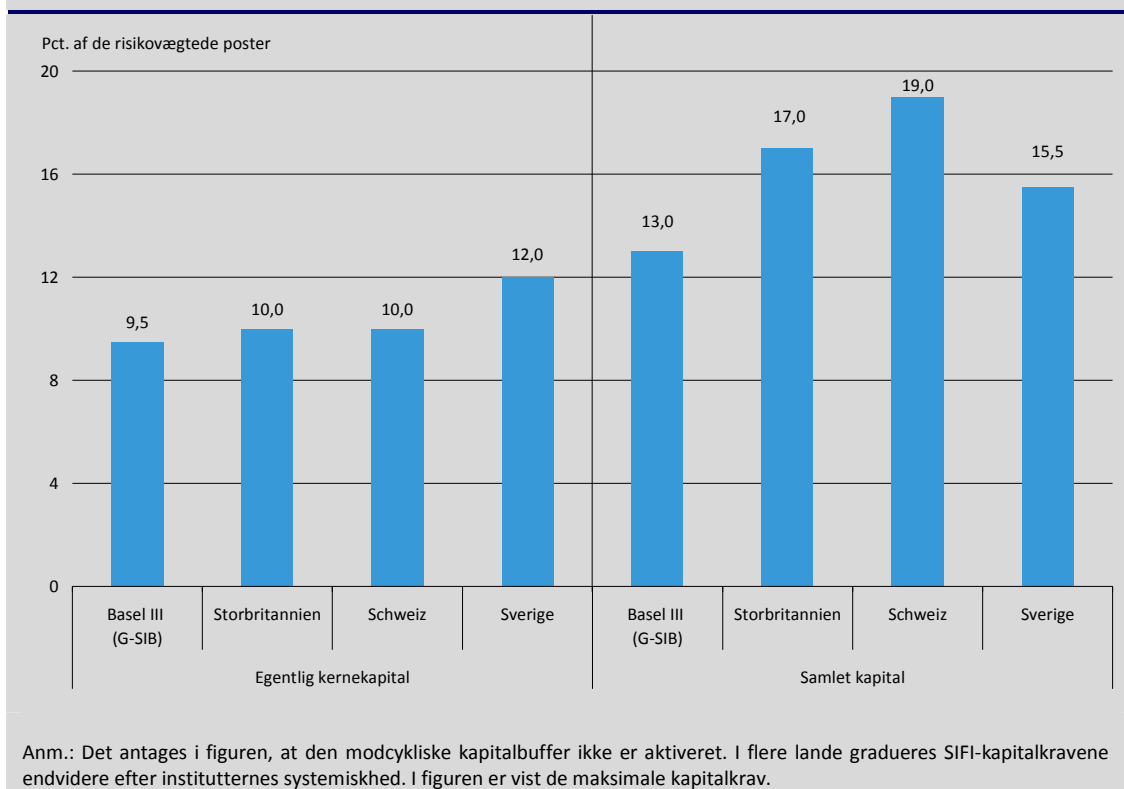
Af BCBS' standarder for globale SIFler fremgår, at disse afhængigt af deres systemiskhed pålægges et ekstra kapitalkrav i intervallet 1-2,5 pct. Kravet kan stige til 3,5 pct., hvis institutterne vokser og dermed bliver mere systemiske. FSB lægger op til en lignende tilgang for nationale SIFler dog uden at foreskrive, hvor højt et ekstra kapitalkrav skal være. Det overlades til de nationale myndigheders diskretion. Kapitalkravet skal opfyldes med egentlig kernekapital.

Der lægges endvidere op til, at det ekstra kapitalkrav for nationale SIFler fastsættes nationalt også for datterselskaber af udenlandske institutter, herunder for globale SIFler, der opererer i det pågældende land. Et datterselskab vil kunne pålægges et højere kapitalkrav end koncernens krav som globalt SIFI. Der skal i den forbindelse sikres koordination med koncernens hjemland.

BCBS' standarder får først retskraft i Danmark, hvis de indarbejdes i EU-reguleringen. Der er som nævnt ovenfor indført mulighed i CRD4 for, at der nationalt kan fastsættes supplerende kapitalkrav til SIFler.

Enkelte europæiske lande har parallelt med det internationale arbejde igangsat eller gennemført egen SIFI-regulering. Der er dog fortsat en lang række lande, som ikke har taget stilling til regulering af SIFler. I Storbritannien, Sverige og Schweiz forventes kravene til egentlig kernekapital for nationale SIFler at blive strammere end BCBS' minimumskrav for globale systemisk vigtige kreditinstitutter, jf. figur 15.

**Figur 15: Internationale kapitalkrav til SIFler**



I Sverige er det planen, at de største institutter skal pålægges et SIFI-kapitalkrav på 5 pct. af de risikovægtede poster i egentlig kernekapital gældende fra 2015. I Storbritannien planlægger regeringen at indføre juridisk afskærmning af de aktiviteter, som er kritiske for realøkonomien, jf. kapitel 2. Der arbejdes med, at de største afskærmede kreditinstitutter pålægges et ekstra kapitalkrav på 3 pct. af de risikovægtede poster i egentlig kernekapital. Kravet forventes at være fuldt indfaset i 2019. Principperne for graduering af kravet for mindre afskærmede institutter er endnu ikke fastlagt. I Schweiz skal SIFlerne allerede i dag leve op til et ekstra kapitalkrav på 3 pct. egentlig kernekapital.<sup>36</sup>

I Schweiz og Storbritannien stilles endvidere krav om ekstra tabsabsorberende kapacitet. I Schweiz skal de nuværende SIFler have yderligere 9 pct. betingede konvertible obligationer. Heraf konverteres de 3 pct., når den egentlige kernekapital falder til 7 pct. (med henblik på genopretning af instituttet), mens de resterende 6 pct. konverteres ved et fald til 5 pct. (med henblik på kontrolleret afvikling). I Storbritannien lægges der op til, at afskærmede kreditinstitutter og globale SIFler skal have en afviklingsbuffer bestående af almindelig usikret gæld på 7 pct. af de risikovægtede poster.

<sup>36</sup> Lovbehandlingen er færdig i Schweiz. I Sverige afventer implementeringen vedtagelse af CRD4. Den britiske regering fremlagde et udkast til lovforslag i februar 2013. De endelige regler ventes vedtaget i løbet af 2013.

### 3.1.3 Genopretnings- og afviklingsplaner

FSB's standarder for afvikling af kreditinstitutter indeholder krav om, at alle institutter udarbejder genopretnings- og afviklingsplaner. Tilsvarende krav er indeholdt i Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter, som også tildeler tilsynsmyndigheden styrkede indgrebsmuligheder i genopretningsfasen.

Direktivforslaget stiller krav om, at alle institutter skal udarbejde en genopretningsplan, der skal indeholde nærmere retningslinjer for, hvordan instituttet vil kunne rette op på sin økonomiske situation i tilfælde af en væsentlig forværring af denne. Individuelle genopretningsplaner skal udarbejdes for institutter, der ikke er under et konsolideret tilsyn, hvorimod der skal udarbejdes genopretningsplaner for koncerner, der er under konsolideret tilsyn. I koncernplanen skal der være individuelle planer for hvert institut i koncernen. Genopretningsplanen skal opdateres mindst én gang om året. Den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at foretage en vurdering af genopretningsplanen og kan om nødvendigt kræve, at instituttet udarbejder en revideret plan. Såfremt den reviderede genopretningsplan ikke adresserer de identificerede problemer, kan tilsynsmyndigheden kræve, at instituttet iværksætter diverse tiltag såsom reduktion af risici, ændring af forretningsstrategien etc.

Det er i udgangspunktet forventningen, at instituttets ledelse selv tager initiativer til at bringe instituttet tilbage på rette spor, hvis instituttets udvikling bevæger sig i en negativ retning. Fokus er her på, at ledelsen genopretter virksomhedens styrke, så dens levedygtighed sikres. Her kan ledelsens initiativer fx være en styrkelse af kapitalgrundlaget, begrænsning af udlånet, frasalg af forretningsområder m.v. Direktivet giver også mulighed for, at der – under en række forudsætninger – kan ydes økonomisk støtte i form af lån, garantistillelse eller pantsætning af aktiver mellem selskaber inden for samme koncern. I genopretningsfasen er det således fortsat instituttets ledelse, der driver instituttet og tager beslutningerne.

Såfremt instituttets økonomiske stilling forværres, og det er sandsynligt, at instituttet inden for relativt kort tid vil bryde lovkravene, vil tilsynsmyndighederne have mulighed for at tage konkrete tiltag til at bidrage til genopretning af instituttet. I medfør af direktivforslaget vil myndighederne således fx kunne kræve, at hele eller dele af genopretningsplanen sættes i værk, at instituttet indkalder til generalforsamling, at direktions- eller bestyrelsesmedlemmer udskiftes, at instituttet genforhandler gældskontrakter med sine kreditorer, at der tages kontakt til potentielle købere af instituttet med henblik på at forberede en afvikling og i sidste ende at indsætte en særlig forvalter.

Udover en genopretningsplan og styrkede indgrebsmuligheder i genopretningsfasen stiller direktivet krav om, at der udpeges en afviklingsmyndighed<sup>37</sup>, og at denne i samarbejde med tilsynsmyndigheden for hvert institut skal udarbejde en afviklingsplan, som skal opdateres mindst én gang om året. Planen skal indeholde en stillingtagen til, hvilke afviklingsbeføjelser afviklingsmyndigheden kan gøre brug af, såfremt instituttet skulle opfylde kriterierne for afvikling.

---

<sup>37</sup> Det er endnu ikke besluttet, hvordan en afviklingsmyndighed skal organiseres i Danmark. Spørgsmålet berøres i rapportens kapitel 4.

For så vidt angår koncerner, skal der både udarbejdes en afviklingsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen. Afviklingsmyndigheden skal på baggrund af afviklingsplanen vurdere, hvorvidt et institut vil kunne afvikles. Denne håndterbarhedsevaluering baseres på, hvorvidt det er muligt og troværdigt for afviklingsmyndigheden at håndtere instituttet via afviklingsværktøjerne uden at skabe betydelige negative effekter for det finansielle system. Hvis myndigheden vurderer, at instituttet ikke er afviklingseget, kan myndigheden kræve forskellige ændringer af instituttet. Der kan eksempelvis stilles krav om, at koncernstrukturen ændres, at funktioner adskilles, at der indgås serviceaftaler for videreførelse af kritiske funktioner, eller at rapporteringskrav øges m.v. Der sikres derved en forberedelse af en eventuel krisehåndtering.

Med direktivet vil tilsyns- og afviklingsmyndighederne endvidere få mulighed for at kræve forebyggende tilpasninger af instituttets organisering, struktur m.v. med henblik på at fremme mulighederne for effektiv genopretning og afvikling af instituttet.

Kravene til genopretnings- og afviklingsplaner skal være proportionale i forhold til institutternes størrelse, forretningsmodel og kompleksitet. Det samme gælder i forhold til de informationer, de enkelte institutter til hver en tid er forpligtet til at levere til afviklingsmyndigheden.

Direktivets bestemmelser i forhold til afvikling af kreditinstitutter beskrives i kapitel 4.

### **3.1.4 Styrket tilsyn**

FSB har udarbejdet en række anbefalinger til styrkelse af tilsynet med SIFler.<sup>38</sup> Anbefalingerne fokuserer på forskellige tilsynsmetoder, som kan medvirke til at intensivere tilsynet med SIFler. FSB anbefaler bl.a., at tilsynsmyndighederne etablerer en tættere dialog med SIFler både på generelt ledelsesniveau og på mere teknisk niveau på de væsentligste risikoområder med henblik på at sikre en løbende informationsudveksling og understøtte tilsynets løbende overvågning.

Som led i den direkte tilsynsvirksomhed anbefaler FSB bl.a. en større anvendelse af undersøgelser på tværs af flere institutter. Tværgående undersøgelser kan dels medvirke til en mere effektiv identifikation af institutter med en ringere praksis end sammenlignelige institutter dels tilvejebringe et grundlag for at vurdere, om praksis blandt SIFler generelt set er tilstrækkelig betryggende i forhold til de involverede risici.

Metodemæssigt peger FSB tillige på relevansen af finansielle analyser, herunder detaljerede analyser af SIFlens indtjening på forskellige forretningsområder, med henblik på tidligere at kunne identificere afvigende udviklingstendenser i forhold til instituttets risikotagning og forretningsmodel. Endvidere anbefales det at styrke sammenhængen mellem overvågningen af den samfundsøkonomiske udvikling og tilsynet med SIFlerne med henblik på at adressere systemiske risici så tidligt som muligt i tilsynet med institutterne.

---

<sup>38</sup> Financial Stability Board, "Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision – Recommendations for enhanced supervision", 2. november 2010.

På området for god selskabsledelse har FSB anbefalet et øget tilsynsmæssigt fokus på bestyrelsens opgavevaretagelse og håndteringen af den interne risikostyring. Velfungerende og organisatorisk slagkraftige risikostyringsfunktioner vurderes at være et væsentligt grundlag for at tilvejebringe en sund risikokultur og holde SIFlens ledelse velinformeret om udviklingen i risici.

Som led i anbefalingerne om et intensiveret tilsyn med SIFler har FSB påpeget vigtigheden af, at tilsynsmyndighederne råder over tilstrækkelige ressourcer og kompetencer til at løfte opgaven.

### **3.1.5 Afskærmning af systemiske funktioner**

I Storbritannien planlægger regeringen, som også omtalt i afsnit 2.1, at indføre en adskillelse af institutternes aktiviteter, således at aktiviteter, der er kritiske for realøkonomien, kun kan udføres af juridisk afskærmede særligt sikre institutter. Det vil særligt angå institutternes indlånsforretning. Dette skal mindske risikoen for, at ikke-essentielle aktiviteter, som fx investeringsaktiviteter, underminerer de systemiske vigtige aktiviteter. Det skal endvidere bidrage til at gøre krisehåndtering af de afskærmede institutter nemmere. Der er lignende, men mindre vidtgående, initiativer undervejs i Frankrig og Tyskland.

På foranledning af EU-Kommissionen har den såkaldte Liikanen-gruppe endvidere set på behovet for at reformere strukturen af den europæiske banksektor. Gruppen foreslår i sin rapport bl.a., at der gennemføres en juridisk opsplitning af kreditinstitutternes handels- og investeringsaktiviteter fra institutternes øvrige aktiviteter, hvilket generelt er i tråd med reformerne i Storbritannien. Sådanne reformer kan i særlig grad få betydning for SIFler. Der er endnu ikke taget stilling til, om der vil blive fremsat forslag til EU-regulering på baggrund af gruppens anbefalinger.

## **3.2 Kapitalkrav til danske SIFler**

I afsnit 3.1 er beskrevet de kommende kapitalkrav for alle kreditinstitutter og de internationale tendenser i forhold til at fastsætte ekstra kapitalkrav for SIFler. Udvalget anbefaler, at der udover de generelle krav til alle kreditinstitutter fastsættes skærpede kapitalkrav for danske SIFler med henblik på at øge deres modstandsdygtighed og dermed mindske risikoen for, at SIFler kommer i problemer. Der anbefales dels fastsættelse af et SIFI-kapitalkrav og dels fastsættelse af krav om etablering af en krisehåndteringsbuffer.

Udover de lovfæstede kapitalkrav kan Finanstilsynet i den konkrete tilsynsproces fastsætte højere individuelle krav (søjle II-krav) end minimumskravet for hvert institut. Søjle II-kravet skal dække institutspecifikke ekstraordinære risici, som ikke dækkes af minimumskapitalkravet. Dette gælder for alle kreditinstitutter, herunder SIFler.



### 3.2.1 SIFI-kapitalkrav

SIFI-kapitalkravet skal fungere som en ekstra stødpude, der skal mindske risikoen for, at danske SIFier bliver nødlidende. I overensstemmelse med BCBS' retningslinier bør SIFI-kapitalkravet opfyldes med egentlig kernekapital.

SIFI-kapitalkravet bør fastsættes på baggrund af en simpel model for på den måde at sikre gennemsigthed for institutter og investorer. Der skal ved fastsættelsen af kapitalkravet tages hensyn til, at der bør være en tilskyndelse for institutterne til ikke at blive så store, at krisehåndtering bliver meget vanskelig. Dette taler for, at der sættes relativt høje ekstra kapitalkrav for danske SIFier, og at kapitalkravet differentieres mellem SIFierne afhængig af deres systemiskhed.

En konkret model for fastsættelse af kapitalkrav for danske SIFier bør tage udgangspunkt i de samme indikatorer, som er anvendt til at identificere SIFier i kapitel 2, dvs. udlånets andel af sektorens samlede udlån, indlånets andel af sektorens samlede indlån og balancens størrelse i forhold til BNP, da de pågældende indikatorer kan ses som mål for instituttets systemiskhed.

Der kan arbejdes med forskellige modeller for fastsættelse af SIFI-kapitalkravet, herunder en model hvor kapitalkravet pålægges baseret på én af de tre indikatorer, eller en model hvor kapitalkravet pålægges baseret på et sammenvejet mål for systemiskhed fx beregnet som gennemsnittet af instituttets score på de tre indikatorer. For at sikre, at der tages tilstrækkeligt hensyn til alle relevante indikatorer, anbefales det at anvende en model, hvor systemiskhed beregnes som en sammenvejning af de tre indikatorer for systemiskhed.

Som omtalt i afsnit 2.2.3 tages der ved identifikation af SIFier på koncernniveau højde for koncernens samlede systemiske betydning og det forhold, at koncernens virksomheder er tæt forbundne og dermed indebærer risiko for koncernintern smittespredning i tilfælde af økonomiske problemer i dele af koncernen. Af samme grund bør SIFI-kapitalkravet fastsættes på koncernniveau med samme procentvise krav på konsolideret niveau og til hvert enkelt kreditinstitut i koncernen. Dette indebærer også, at udenlandsk ejede institutter, der er SIFier i Danmark, pålægges et SIFI-kapitalkrav på delkoncern- og institutniveau, uanset at koncernen som sådan allerede er pålagt et SIFI-kapitalkrav i hjemlandet.

Det er forskelligt, hvor stort et ekstra kapitalkrav der pålægges SIFier i forskellige lande og i forhold til internationale standarder. Dette afspejler også behovet for at tage hensyn til særlige nationale forhold og markedsvilkår i forbindelse med fastsættelsen af kravet.

Udvalgets kommissorium peger på, at SIFI-kapitalkravet bør tilstræbes fastsat på linje med øvrige EU-lande med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår for danske kreditinstitutter. Der kan dog kun på nuværende tidspunkt blive tale om en begrænset hensyntagen hertil, da kommende EU-regulering endnu ikke er vedtaget, og da de fleste lande endnu ikke har taget stilling til, hvordan de vil regulere SIFier. Et primært formål er

endvidere at fastsætte kravene, således at de i videst muligt omfang bidrager til sikring af finansiel stabilitet i Danmark.

CRD4 giver mulighed for, at kapitalkravet for SIFler i udgangspunktet kan variere i intervaller af 0,5 procentpoint fra 1 til 5 pct. Der kan dog være krav om, at dele af kravet skal godkendes af Kommissionen, for så vidt angår eksponeringer i andre EU-lande. Dette skal forebygge mulige negative effekter på det indre marked, hvis kravet baseres på eksponeringer i andre EU-lande.

For så vidt angår graduering af SIFI-kapitalkravet afhængig af systemiskhed, er det relevant at se på, hvilken tilgang der er anvendt i andre europæiske lande.

I Sverige er der på nuværende tidspunkt lagt op til, at alle SIFler skal have det samme ekstra kapitalkrav. Der arbejdes således ikke på nuværende tidspunkt med en niveauinddeling af kapitalkravet.

I Storbritannien har regeringen endnu ikke lagt sig endeligt fast på kapitalkravet til SIFler. Der foreligger dog en foreløbig udmelding omkring kapitalkrav til de kreditinstitutter, der bliver omfattet af kravet om juridisk afskærmning. Sådanne institutter forventes at skulle holde mellem 1 og 3 pct. ekstra kapital gradueret efter institutternes risikovægtede poster set i forhold til BNP. Der foreligger imidlertid endnu ikke en eksplicit metode til at tildele de enkelte institutter et konkret kapitalkrav, herunder grænser for de forskellige niveauer af kapitalkravet.

I Schweiz pålægges SIFler et ekstra kapitalkrav på 3 pct. egentlig kernekapital.

BCBS' standarder for globale systemisk vigtige kreditinstitutter anvender som beskrevet en tilgang, hvor kapitalkravet pålægges efter en sammenvejning af institutternes resultater på en række indikatorer, der afspejler BCBS' fem generelle SIFI-kriterier, til en samlet bedømmelse for systemiskhed.

Der er således ikke en entydig international fremgangsmåde, som en model for at pålægge danske SIFler et konkret ekstra kapitalkrav kan tage udgangspunkt i.

I det følgende beregnes de identificerede danske SIFlers "systemiskhed" som et simpelt gennemsnit af institutternes score på de tre indikatorer, der blev anvendt ved identifikationen af SIFler i kapitel 2, dvs. balancen, udlån og indlån. For at ensarte skalaerne og dermed sikre, at de tre indikatorer får samme vægt, anvendes et mål for instituttets balance i pct. af sektorens samlede balance i beregningen af systemiskhed frem for balancen som andel af BNP, jf. tabel 9.

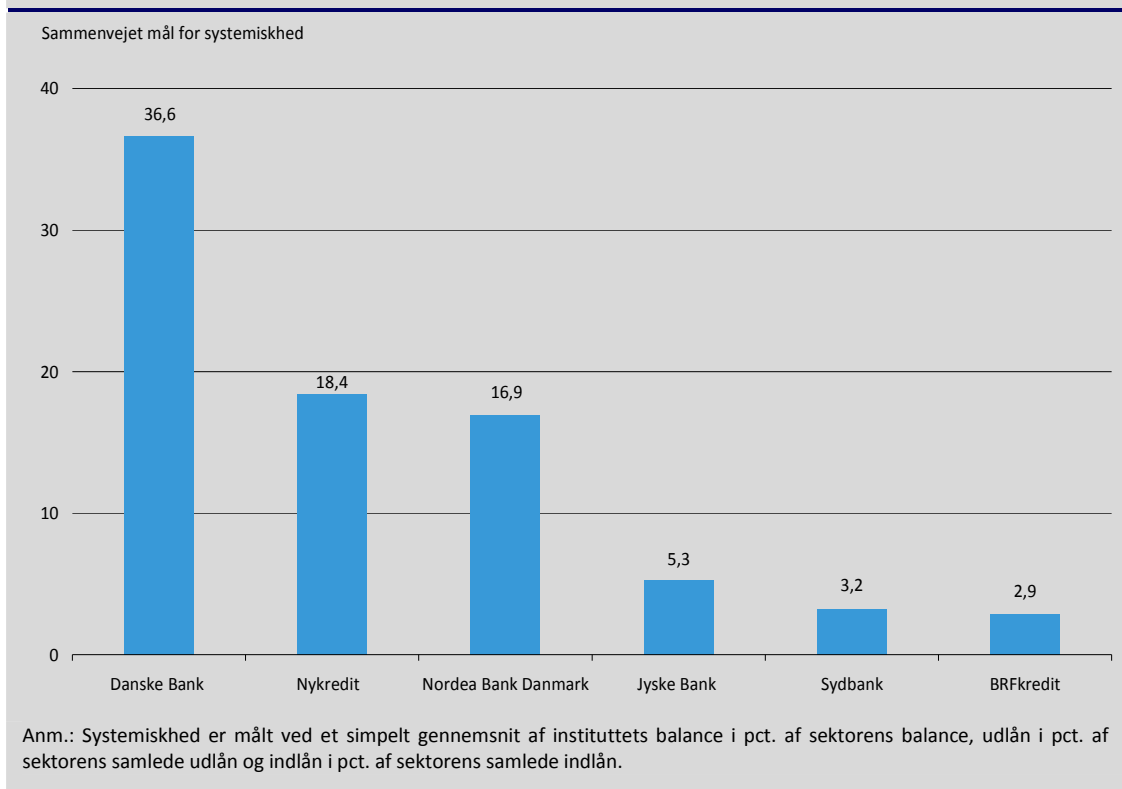
**Tabel 9: Karakteristika ved de danske SIFler, koncernniveau, 30. juni 2012**

	Balance i pct. af BNP	Balance i pct. af sektorens samlede balance	Udlån i pct. af sektorens samlede udlån	Indlån i pct. af sektorens samlede indlån	Systemisk- hed
Danske Bank	182,6	46,5	30,6	32,6	36,6
Nykredit	80,4	20,5	30,8	4,0	18,4
Nordea Bank Danmark	48,9	12,5	15,9	22,2	16,8
Jyske Bank	14,4	3,7	3,2	8,9	5,3
BRFKredit	12,6	3,2	5,2	0,4	2,9
Sydbank	8,9	2,3	1,9	5,4	3,2

Anm.: Udlån og indlån er hvor hensigtsmæssigt skønsmæssigt korrigeret for datterbanker og filialer i udlandet. Balancen er inkl. datterbanker og filialer i udlandet. BNP for 2011 er i løbende priser, mio. kr. Udlån og indlån er inkl. repoforretninger. Udlån er ekskl. garantier.

Kilde: Finanstilsynet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

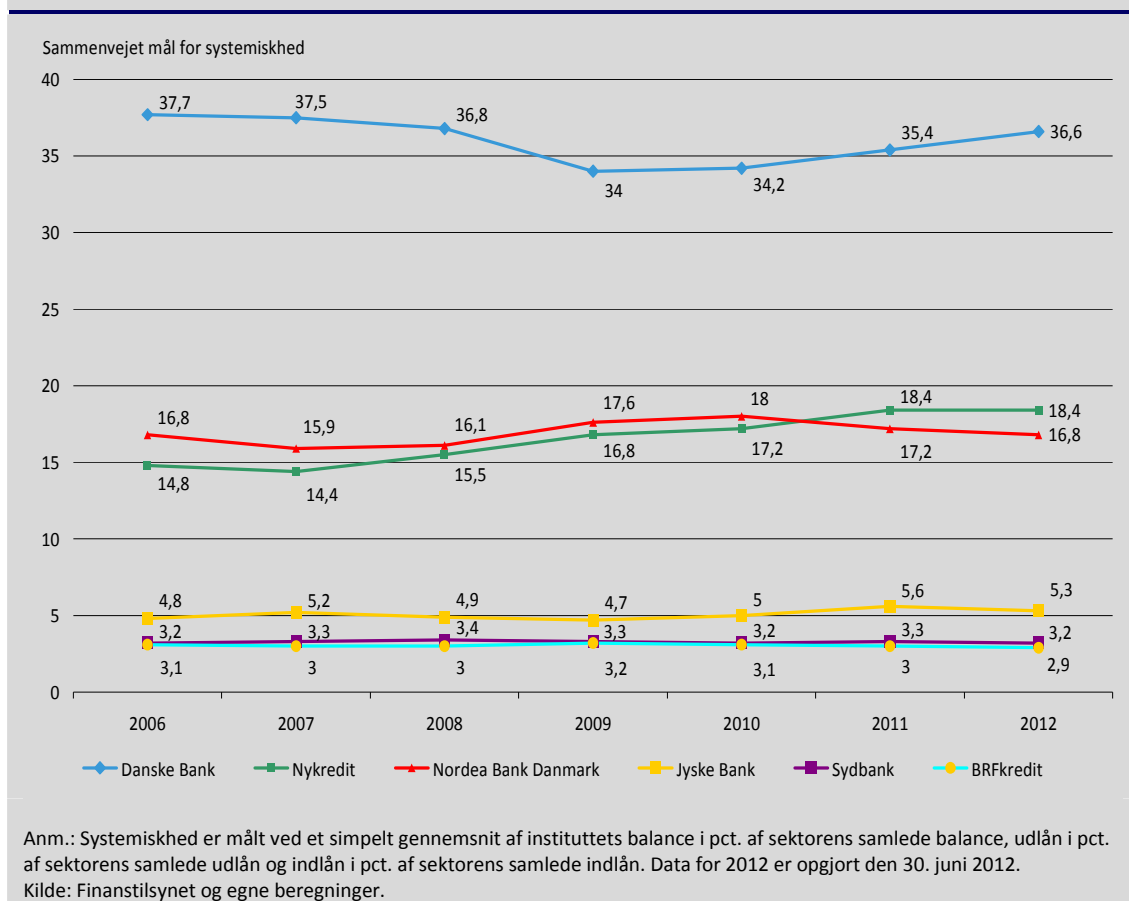
Figur 16 illustrerer, hvordan institutterne fordeler sig på skalaen for systemiskhed.

**Figur 16: Danske SIFlers systemiskhed**

Det fremgår af figur 16, at de identificerede institutter fordeler sig i tre grupper, hvor Danske Bank er væsentligt mere systemisk end de øvrige SIFler. Figur 17 viser udviklingen i indikatoren for systemiskhed i perioden 2006-2012. Figuren illustrerer, at der

har været udsving i niveauet af systemiskhed i perioden særligt for de mest systemiske institutter.

**Figur 17: Danske SIFlers systemiskhed – udvikling i perioden 2006-2012**



Med henblik på at give incitamerter til at institutterne holder igen med at vokse eller mindsker deres systemiskhed, anbefales det, at der arbejdes med en relativt detaljeret inddeling af kategorier af systemiskhed som udgangspunkt for, at institutterne kan pålægges et ekstra kapitalkrav. Et konkret forslag er vist i tabel 10.

Tabel 10: Ekstra kapitalkrav til danske SIFler								
Kapitalkrav								
		1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
Systemiskhed	≤ 5	BRF kredit (2,9) Sydbank (3,2)	-	-	-	-	-	-
	5-15	-	Jyske Bank (5,3)	-	-	-	-	-
	15-25	-	-	Nordea (16,8) Nycredit (18,4)	-	-	-	-
	25-30	-	-	-	( )	-	-	-
	30-35	-	-	-	-	( )	-	-
	35-40	-	-	-	-	-	Danske Bank (36,5)	-
	40-45	-	-	-	-	-	-	( )

Det anbefales, at det ekstra kapitalkrav starter ved 1 pct. af de risikovægtede poster, og med intervaller på et halvt procentpoint kan gå op til 3,5 pct. af de risikovægtede poster. Der bør endvidere være mulighed for at pålægge yderligere kapitalkrav på et halvt procentpoint op til 4,0 pct., såfremt et institut vokser i systemiskhed. Dermed kan der gives et incitament til, at også de mest systemiske institutter holder igen med at vokse. Skulle der komme et institut i denne øverste kategori, bør der oprettes nye kategorier over denne. Kapitalkravet bør kunne justeres et halvt procentpoint op eller ned baseret på en kvalitativ vurdering. Kapitalkravet bør dog ikke kunne være mindre end 1 pct. Institutter, der eventuelt udpeges som SIFI ud fra en kvalitativ vurdering, men som i øvrigt ikke opfylder identifikationskriterierne, bør tildeles et kapitalkrav på 1 pct.

Det bemærkes, at et ekstra kapitalkrav over 3 pct. vil skulle godkendes af Kommissionen i medfør af CRD4, hvis det ønskes pålagt instituttets eksponeringer i andre EU-lande. Det bør afklares, hvorledes det fulde krav kan pålægges inden for EU-reglerne, såfremt en godkendelse fra Kommissionen til et krav over 3 pct. for alle eksponeringer ikke kan opnås.

Det anbefales, at det ekstra kapitalkrav indføres parallelt med de generelle skærpede krav til kreditinstitutter i medfør af CRD4, således at kapitalkravene er fuldt indførte i 2019. En konkret model for indfasning, hvor det antages af indfasning påbegyndes i 2014, er illustreret i tabel 11.

**Tabel 11: Indfasning af ekstra kapitalkrav til danske SIFler**

Årstal/ Kapitalkrav	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,0	0,17	0,33	0,50	0,67	0,83	1,0
1,5	0,25	0,50	0,75	1,0	1,25	1,5
2,0	0,33	0,67	1,0	1,33	1,67	2,0
2,5	0,42	0,83	1,25	1,67	2,08	2,5
3,0	0,50	1,0	1,50	2,0	2,50	3,0
3,5	0,58	1,17	1,75	2,33	2,92	3,5
4,0	0,67	1,33	2,0	2,67	3,33	4,0

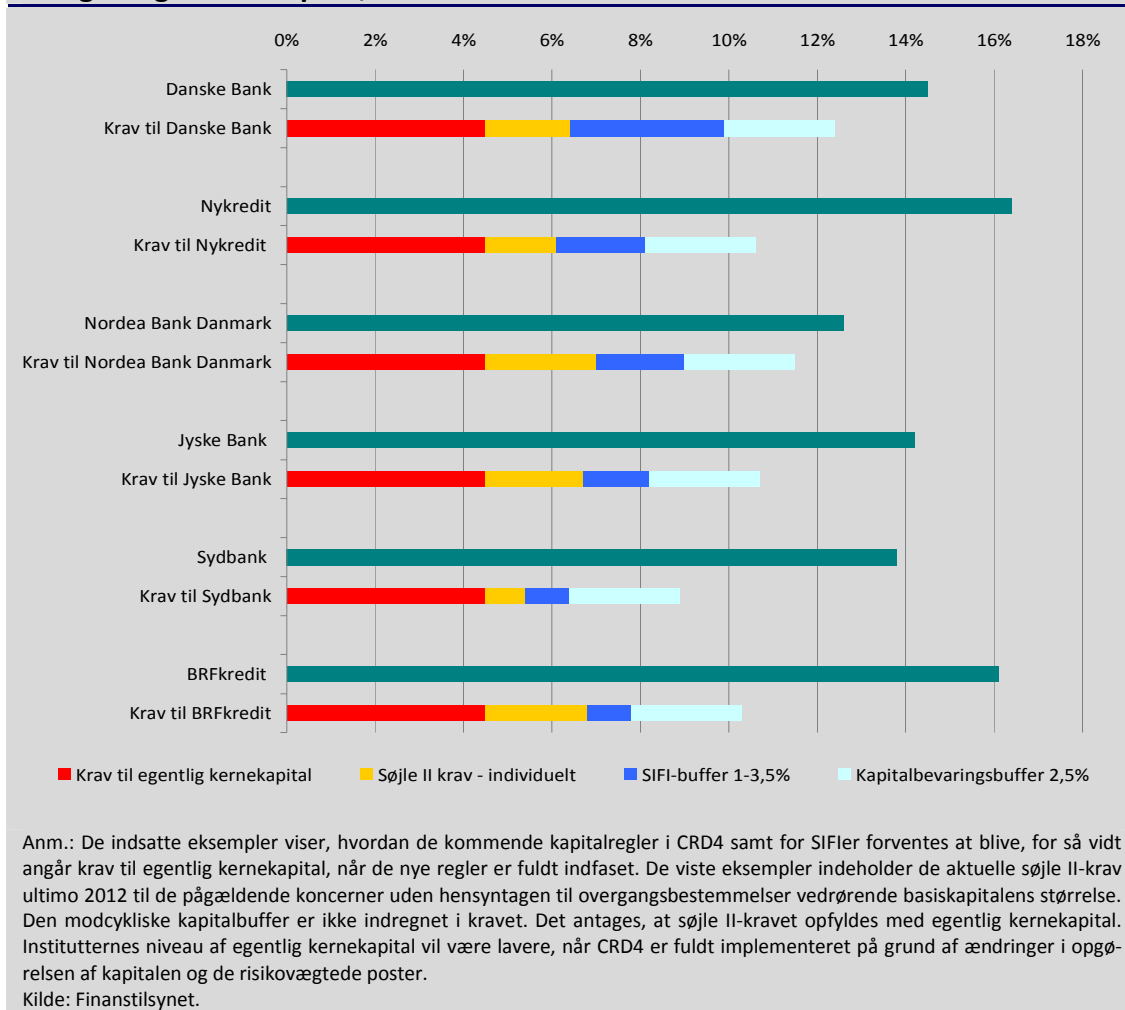
Det ekstra kapitalkrav bør revurderes hvert år i forbindelse med, at Finanstilsynet efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd revurderer sin identifikation af danske SIFler, jf. afsnit 2.3. Det vil være relevant med en overgangsperiode ved ændring af kapitalkravet, således at instituttet får mulighed for at tilpasse sig det nye krav indtil udgangen af det pågældende år. Hvis et institut fx har indfaset et 1 pct. ekstra kapitalkrav i 2019, men er blevet mere systemisk, og derfor skal pålægges et krav på 1,5 pct. i 2020, så vil instituttet senest skulle leve op til det nye krav ved udgangen af 2020.

Såfremt et institut udpeges som SIFI, bør der være en overgangsperiode på 2 år, inden instituttet skal leve fuldt ud op til kravet.

Med indførelsen af de kommende skærpede kapitalkrav i CRD4, og såfremt der indføres de ovenfor anbefalede SIFI-kapitalkrav, vil kravet til institutternes egentlige kernekapital stige. Figur 18 illustrerer de samlede kommende krav til institutternes egentlige kernekapital for hvert enkelt af de institutter, der vil blive identificeret som SIFI med den anbefalede tilgang og deres nuværende niveau af egentlig kernekapital. Det bemærkes i den forbindelse, at flere institutter har øget den egentlige kernekapital i forbindelse af den finansielle krise og i forventning om øgede kapitalkrav. Da den modcykliske kapitalbuffer kun vil være aktiveret i perioder med højkonjunktur, er denne ikke taget med i figuren.

Det skal endvidere fremhæves i relation til figur 18 – og figur 19 nedenfor – at institutternes nuværende kapitalprocenter er opgjort efter eksisterende regler. Kapitalprocenterne vil være lavere opgjort efter reglerne i CRD4. Det skyldes blandt andet, at institutterne kan have kapitalelementer, der ikke lever op til kravene i CRD4, og at justeringerne af fradragene i kapitalen kan føre til lavere opgjort kapital for visse institutter. Endelig er der elementer i CRD4, der kan øge de risikovægtede poster, og dermed reducere kapitalprocenterne. Effekten heraf er meget forskellig for institutterne. For Danske Bank forventes de ændrede regler fx at betyde et fald i den egentlige kernekapitalprocent på ca. 2 procentpoint. For Jyske Bank forventes den samlede solvens at falde med 0,2-0,5 procentpoint.

**Figur 18: Fuldt indfasede krav til egentlig kernekapital og koncernernes nuværende egentlige kernekapital, 31. december 2012**



Som det fremgår af figur 18, vil Danske Bank som det mest systemiske institut fremover have et krav til egentlig kernekapital på 12,4 pct. inklusive søjle II-kravet, der ultimo 2012 var på 1,9 pct. uden hensyntagen til overgangsbestemmelser vedrørende basiskapitalens størrelse. Det mindst systemiske institut, BRFkredit, vil have et krav til egentlig kernekapital på 10,3 pct. Endvidere kan der komme et ekstra krav på op til 2,5 pct. point, såfremt den modcykliske kapitalbuffer aktiveres. Krisehåndteringsbufferen, jf. nedenfor, indgår ikke heri, da den ikke vil skulle bestå af egentlig kernekapital.

Det vil fremadrettet være udgangspunktet, at søjle II-kravet alene kan opfyldes med egentlig kernekapital. Ændringen af lov om finansiel virksomhed i december 2012 indebærer således, at Finanstilsynet kan bestemme hvilken type kapital, det enkelte institut skal benytte for at opfylde søjle II-kravet. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at Finanstilsynet skal foretage en konkret og individuel vurdering af det enkelte instituts forhold, men at udgangspunktet vil være, at Finanstilsynet vil stille krav om, at søjle II-kravet skal opfyldes ved egentlig kernekapital. Det fremgår supplerende af bemærkningerne, at anden ansvarlig kapital, som automatisk konverteres til egenkapital ved brud på solvensbehovet, også vil kunne komme i betragtning. Udvalgets anbefalinger vedrør-

rer ikke disse ændringer. Det er i figur 18 antaget, at der søjle II-kravet opfyldes med egentlig kernekapital.

Udover det lovbestemte kapitalkrav vil institutterne, bl.a. af hensyn til markedet, ønske at have en vis yderligere egentlig kernekapital, således at man ligger et stykke over det lovbestemte krav.

Det bemærkes i den forbindelse, at Finanstilsynet i sin vurdering af institutternes kapitalisering udover kapitalens sammensætning overordnet set fokuserer på instituttets samlede solvensbehov, dvs. alle former for kapital og ikke kun på den egentlige kernekapital. Der ses nærmere på det samlede kapitalbehov i afsnit 3.2.3.

### **3.2.2 Krisehåndteringsbuffer**

I både Storbritannien og Schweiz indgår det som en del af den foreslåede eller indførte regulering af SIFler, at disse også skal have ekstra kapital i form af konvertérbare obligationer eller konvertibel seniorgæld, som skal bruges til at finansiere krisehåndtering af SIFler. I Schweiz skal institutterne have konvertible obligationer til brug for krisehåndtering, og størrelsen af denne krisehåndteringsbuffer er afhængig af SIFlens systemiskhed. De nuværende schweiziske SIFler skal holde 9 pct. konvertible obligationer baseret på størrelsen af deres balance og markedsandele i indlån og udlån.

I Storbritannien er der lagt op til et krav om op til 7 pct. konvertibel seniorgæld, som nedskrives i en afviklingssituation. Derudover foreslås det, at yderligere 3 pct. konvertibel gæld skal kunne kræves af SIFler, som er organiseret på en måde, der vanskeliggør afvikling.

Det er udvalgets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt med et tilsvarende krav i Danmark, således at SIFlerne skal have en såkaldt "krisehåndteringsbuffer" bestående af gældsinstrumenter, der kan konverteres til egentlig kernekapital eller nedskrives, hvis instituttet skal krisehåndteres. Hvis instituttet ønsker det, kan kravet i stedet opfyldes med egentlig kernekapital.

En sådan krisehåndteringsbuffer foreslås at være på 5 pct. af de risikovægtede poster og skal konverteres til egentlig kernekapital eller nedskrives, senest når instituttets egentlige kernekapital falder til under en vis grænse. Ved konverteringen overgår instituttet endvidere til krisehåndtering. Det fastsættes i CRD4, at hybrid kernekapital skal konverteres til egentlig kernekapital, hvis den egentlige kernekapital falder under 5,125 pct., jf. afsnit 4.2.1. Det anbefales, at samme grænse anvendes som udløser for overgangen til krisehåndtering for SIFler, da hybridkapital under visse omstændigheder vil kunne medregnes i krisehåndteringsbufferen og for at undgå for mange kvantitative grænser.

For at sikre, at der altid er en betydelig mængde kapital til rådighed til brug for krisehåndteringen, bør krisehåndtering ligeledes blive udløst, såfremt summen af krisehåndteringsbufferen og den egentlige kernekapital kommer under 10,125 pct. af de risikovægtede poster. Det bør med andre ord være et krav, at krisehåndteringsbufferen altid



er til stede. Såfremt instituttet opfylder krisehåndteringsbufferen med egentlig kernekapital, bør grænsen for overgang til krisehåndtering tilsvarende være 10,125 pct., da der vil være behov for samme mængde egentlig kernekapital til brug for krisehåndteringen, uanset hvordan krisehåndteringsbufferen opfyldes.

Da et institut kan komme i problemer ved et niveau af egentlig kernekapital over 5,125 pct. af de risikovægtede poster, og der derfor kan være behov for en krisehåndtering på et tidligere tidspunkt, bør der kunne indledes krisehåndtering, såfremt Finanstilsynet vurderer, at instituttet er nødlidende eller forventeligt vil blive det, og der ikke er udsigt til, at et privat eller tilsynsmæssigt initiativ kan forhindre, at instituttet bliver nødlidende inden for en rimelig tidsfrist. Man taler her om en såkaldt ”point-of-non-viability trigger”, jf. også forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter som beskrevet i afsnit 4.2.1. Baggrunden for Finanstilsynets vurdering bør i overensstemmelse med direktivet kunne være forventning om snarligt brud på kapital-, likviditets- eller andre krav, der er en forudsætning for instituttets ret til at drive virksomhed.

De forskellige grænser for overgang til krisehåndtering uddybes i kapitel 4.

Det bemærkes, at der eventuelt kan være udfordringer for dårligt kapitaliserede institutter i forhold til at sælge de påkrævede gældsinstrumenter på markedet og dermed leve op til kravet. I det tilfælde vil kravet reelt fungere som et ekstra krav til egentlig kernekapital, da det er udvalgets anbefaling, at SIF'er til hver en tid skal have enten krisehåndteringsbufferen på 5 pct. eller tilsvarende egentlig kernekapital.

Med konvertering eller nedskrivning af bufferen ved overgang til krisehåndtering sikres, at der er en betydelig mængde egentlig kernekapital i instituttet i forbindelse med krisehåndteringen, hvilket bidrager til at reducere sandsynligheden for tab for andre end aktionærer og ejere af hybrid og supplerende kapital og til at mindske eventuelle tab for øvrige parter i forbindelse med krisehåndteringen, hvis sådanne skulle opstå.

Konkret bør der fastsættes minimumskrav til den konvertible gæld, der sikrer, at den er til stede, når der er behov for den. Sådanne krav vil omfatte, at:

- Den oprindelige løbetid skal være på mindst 2 år,
- Instituttet skal sikre, at under 1/8 del af kapitalen forfalder i samme kvartal,
- Instrumentet ikke kan forfalde til tilbagebetaling, hvis summen af egentlig kernekapital og krisehåndteringsbufferen efter tilbagebetalinger er under 10,125 pct. af de risikovægtede poster,
- Førtidig indfrielse eller tilbagebetaling ved udløb alene kan ske med Finanstilsynets godkendelse.

Konverteringsvilkår og konverteringstidspunkt m.v. fastsættes mellem instituttet og kreditor. Konverteringsvilkårene bør udformes, så eksisterende aktionærer kan imødesee

en mærkbar udvanding og derfor har et klart incitament til at bidrage med ny kapital i genopretningsfasen.

Det vil være muligt, at den kernekapital (Tier 1) og supplerende kapital (Tier 2) på 3,5 pct., som alle institutter vil kunne holde som del af minimumskapitalkravet i medfør af CRD4, kan indregnes som en del af krisehåndteringsbufferen, hvis de lever op til kravene ovenfor. Med forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter forventes netop indført krav om, at kernekapital og supplerende kapital skal kunne konverteres eller nedskrives.

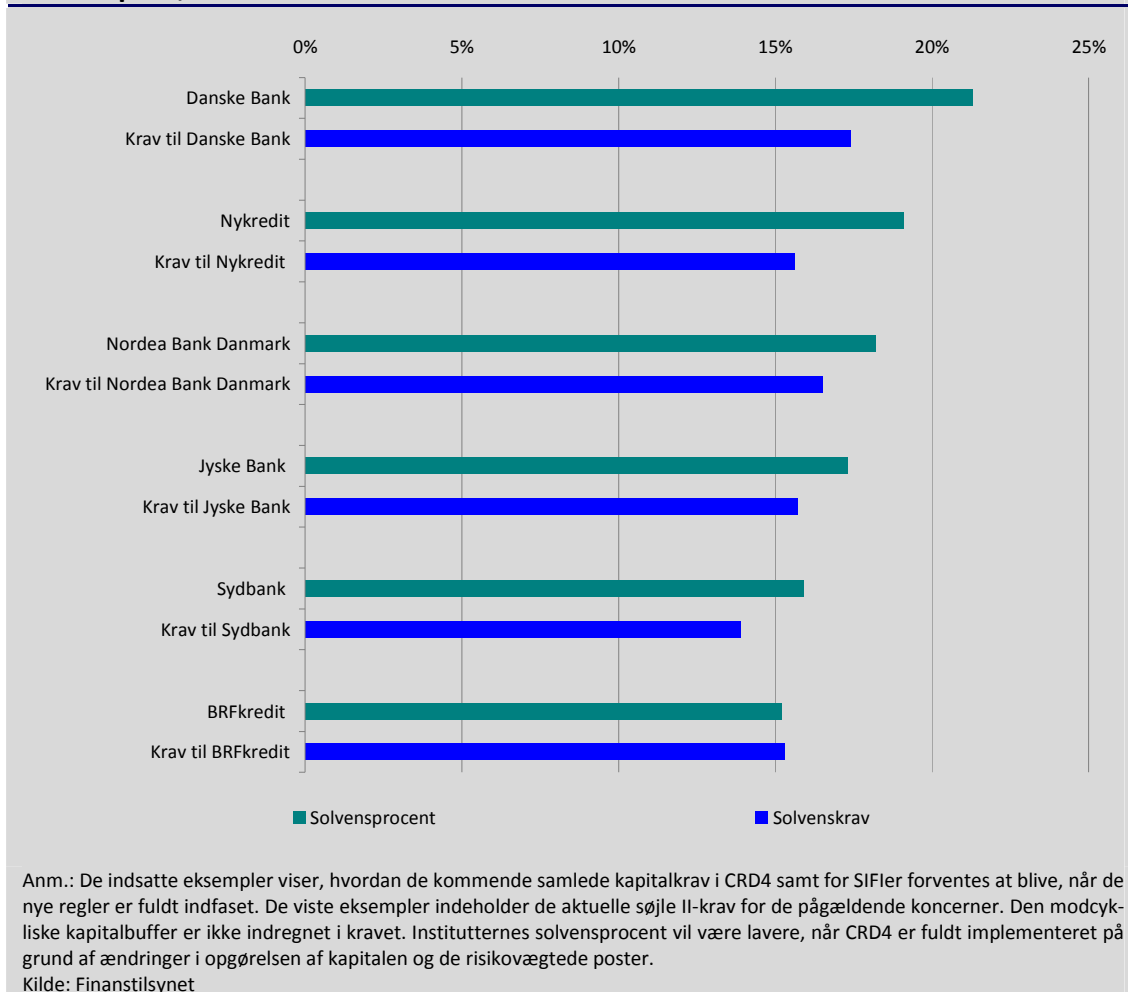
Det reelle ekstra krav ved krisehåndteringsbufferen, når EU-reglerne er trådt i kraft, vil derfor kunne være 1,5 pct. af de risikovægtede poster.

Af hensyn til den samlede påvirkning af de opstillede krav på institutternes udlånsvilighed anbefales det, at krisehåndteringsbufferen først vil skulle etableres over en treårig periode fra 2020, dvs. når det ekstra kapitalkrav er fuldt indfaset. Dermed kan der også tages hensyn til de endelige EU-regler om genopretning og afvikling af kreditinstitutter, som eventuelt vil kunne få betydning for indførelse af krav om etablering af en krisehåndteringsbuffer.

### **3.2.3 Samlet anbefaling om kapitalkrav**

Det er i ovenstående anbefalet, at der indføres et særligt SIFI-kapitalkrav på 1-3,5 pct. af de risikovægtede poster i egentlig kernekapital, samt at der indføres krav om etablering af en krisehåndteringsbuffer på 5 pct. af de risikovægtede poster. SIFI-kapitalkravet skal mindske risikoen for, at SIFler bliver nødlidende, mens krisehåndteringsbufferen skal bidrage til en effektiv krisehåndtering af instituttet, såfremt det alligevel skulle blive nødlidende. Figur 19 opsummerer det samlede kapitalkrav for de seks institutter, der vil blive identificeret som SIFler i Danmark, såfremt den anbefalede tilgang lægges til grund, sammenholdt med institutternes aktuelle kapitalssituation målt ved solvensprocenten.

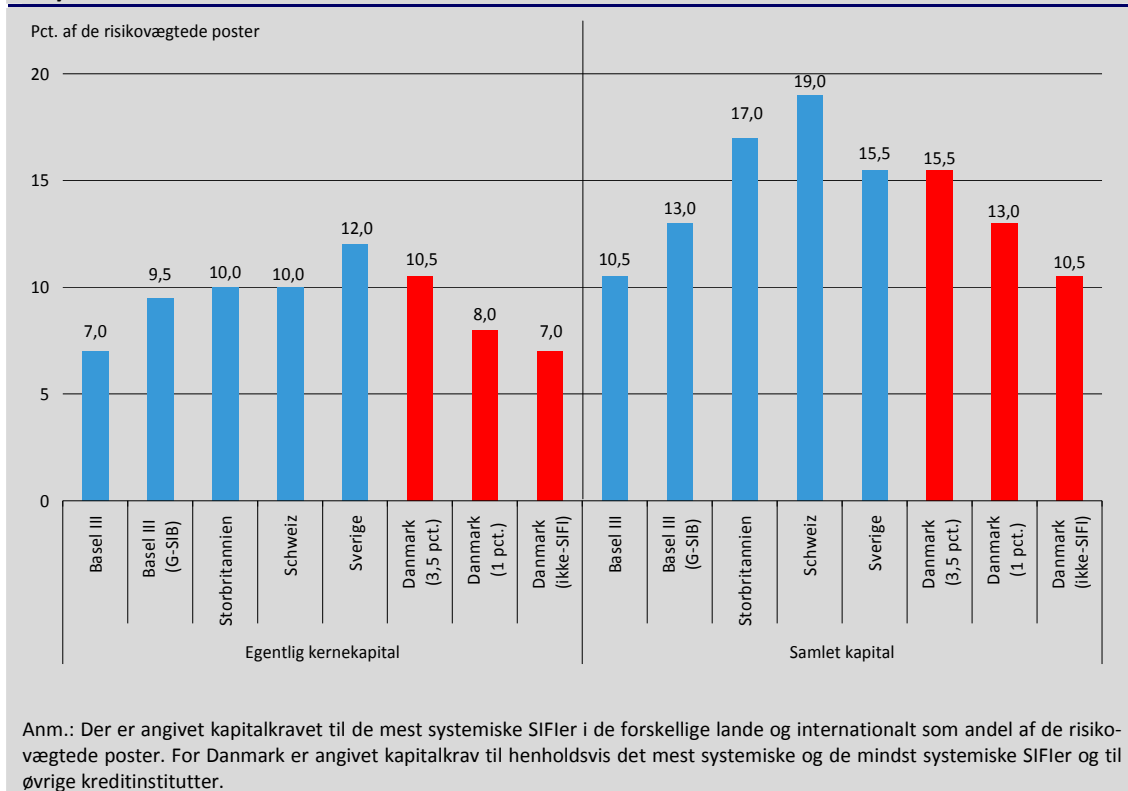
**Figur 19: Fuldt indfasede krav til samlet kapital og koncernernes nuværende samlede kapital, 31. december 2012**



Som det fremgår, vil det samlede kapitalkrav til Danske Bank, som er det mest systemiske institut, være 17,4 pct. inklusive søjle II-kravet ultimo 2012 uden hensyntagen til overgangsbestemmelser vedrørende basiskapitalens størrelse. For det mindst systemiske institut, BRFkredit, vil det samlede krav være 15,3 pct. I alle tilfælde antages, at den modcykliske kapitalbuffer ikke er aktiveret. Det skal i relation til figuren bemærkes, at institutternes aktuelle ansvarlige lån og hybride kernekapital ikke vil have de konverteringselementer, som kræves, for at disse kan benyttes til at opfylde krisehåndteringsbufferen. Disse instrumenter vil altså potentielt skulle erstattes med nye instrumenter.

Figur 20 sammenholder både det højeste og laveste samlede kapitalkrav og kravet til egentlig kernekapital for danske SIFler med tilsvarende krav til SIFler i andre lande, som har indført eller er ved at indføre SIFI-regulering samt de internationale kapitalkrav (Basel). Figuren indeholder ikke søjle II-kravet, da dette ikke offentliggøres i andre lande end Danmark. Det antages også her, at den modcykliske kapitalbuffer ikke er aktiveret. Figuren viser også kravene til øvrige danske kreditinstitutter, som svarer til kravene i CRD4.

**Figur 20: Kapitalkrav til danske og udenlandske SIFler og ikke-SIFler (fuldt indfasede)**



De anbefalede krav i Danmark vil betyde, at kapitalkravene til de mest systemiske danske SIFler vil ligge over de internationale krav til de globalt mest systemiske SIFler, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at de internationale krav er generelle minimumskrav, som ikke tager hensyn til nationale forskelle. Det samlede kapitalkrav vil ligge på linje med kravet til SIFler i Sverige, mens kravet til egentlig kernekapital vil være lidt lavere end i Sverige. I den sammenhæng bemærkes, at der i Sverige på nuværende tidspunkt lægges op til et ensartet kapitalkrav for alle identificerede SIFler, mens kapitalkravet som nævnt foreslås differentieret i Danmark, således at institutterne kan pålægges et højere eller lavere kapitalkrav afhængig af, om de bliver mere eller mindre systemiske over tid.

Det bemærkes afslutningsvist, at forskellene i henholdsvis pengeinstitutters og realkreditinstitutters forretningsmodel og tilhørende risici – konkret at realkreditinstitutter traditionelt har haft væsentligt lavere tab end pengeinstitutter og dermed kan opfattes som værende mindre risikable – kan tilsige, at der differentieres i kapitalkravene til forskellige typer af institutter. En egentlig differentiering vurderes imidlertid ikke at være hensigtsmæssig, da der allerede er indbygget en hensyntagen til institutternes risici i de anbefalede kapitalkrav. Både SIFI-kapitalkravet og krisehåndteringsbufferen udmåles således i forhold til institutternes risikovægtede poster, som netop tager hensyn til risikoen ved det enkelte institut. Risikovægtene på sikrede udlån, som i vid udstrækning omfatter realkreditinstitutternes udlån, er således generelt lavere end risikovægtene på andre typer af udlån, hvor der ikke er stillet tilsvarende sikkerhed. Herudover beregnes målet for systemiskhed ud fra et gennemsnit af indikatorerne for balance, udlån og ind-

lån. Da realkreditinstitutter ikke har indlån, opnår de ved inddragelse af indlånsindikatoren i beregningen af deres systemiskhed en væsentlig reduktion i systemiskhed og dermed potentielt et lavere kapitalkrav.

### **3.3 Krav til genopretningsfasen samt krisehåndteringsplaner**

Med henblik på at styrke mulighederne for at institutter, der nærmer sig en situation, hvor de bliver nødlidende, kan bringes tilbage til bæredygtig drift, vil det være centralt at skærpe kravene til SIF'erne i genopretningsfasen og styrke Finanstilsynets muligheder for at gribe tidligt ind.

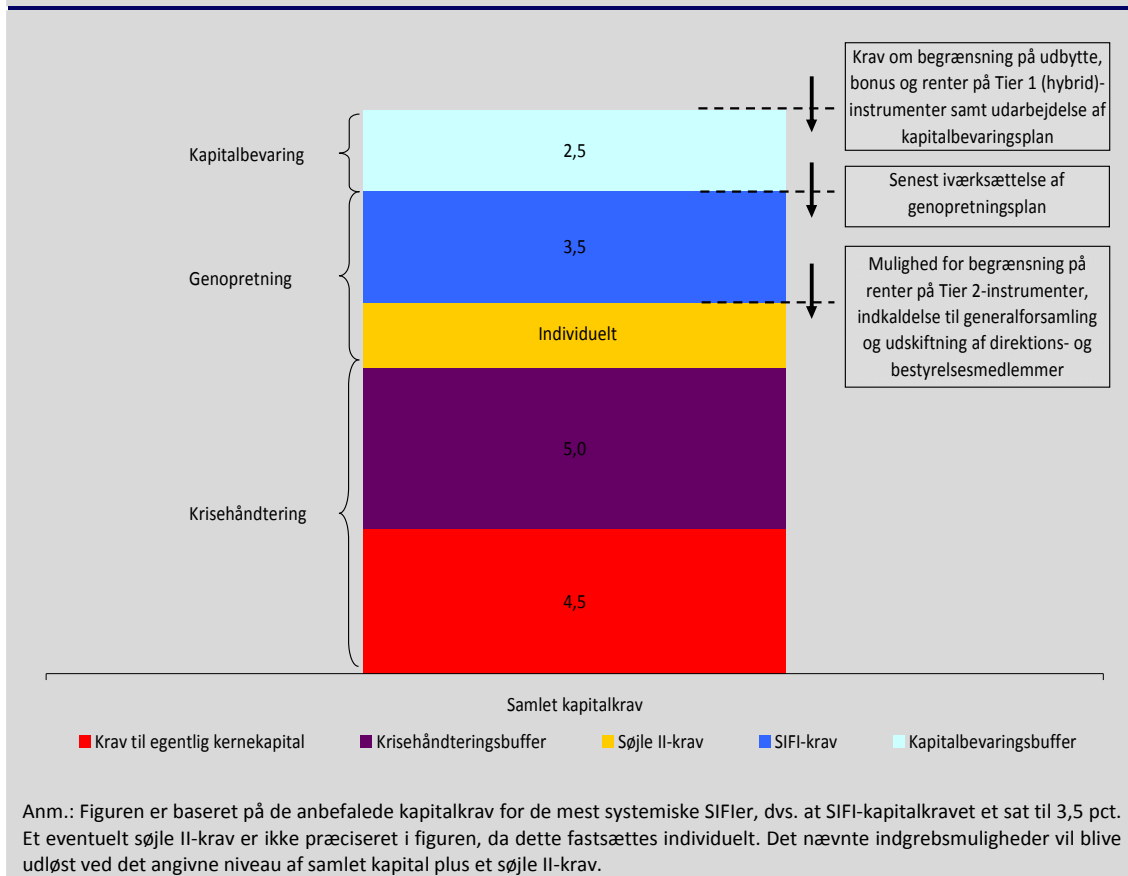
Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter stiller krav om, at alle kreditinstitutter skal udarbejde genopretnings- og afviklingsplaner, ligesom der indeholdes styrkede beføjelser for tilsynsmyndigheden til at gribe ind i genopretningsfasen, jf. afsnit 3.1.3.

#### **3.3.1 Kapitalbevaring og genopretning**

Hvis der ses tegn på, at et institut udvikler sig i en retning, som kan blive problematisk, vil det i første omgang være forventningen, at instituttets ledelse selv tager initiativer til at bringe instituttet tilbage på rette spor. Det kan være i form af interne omstruktureringer, kapitaltilførsel på markedet, frasalg e.l.

Såfremt instituttet alligevel kommer i konflikt med kapitalkravene, bør der være mulighed for, at Finanstilsynet kan stille krav om iværksættelse af en række tiltag, som skal bidrage til genopretning af instituttet. Figur 21 illustrerer de forskellige faser, instituttet vil kunne gennemgå, og indikerer hvilke yderligere værktøjer, Finanstilsynet bør have til rådighed i de pågældende faser.

**Figur 21: Finanstilsynets værktøjer i forskellige faser**



I CRD4 fastsættes det, at et brud på kapitalbevaringsbufferen indebærer begrænsninger på at udbetale udbytte til instituttets aktionærer, bonus til ansatte, samt rentebetalinger på instituttets hybride kernekapital (Tier 1-instrumenter). Sanktionerne skal forhindre en yderligere udhuling af kapitalen eller reduktion af et løbende overskud, så længe instituttet ligger under bufferkravet. Instituttet skal desuden ifølge CRD4 udarbejde og indsende en kapitalbevaringsplan til tilsynsmyndighedens godkendelse.<sup>39</sup> Kapitalbevaringsbufferen anbefales at "ligge øverst" i forhold til andre kapitalkrav, jf. figur 21. De mest systemiske institutter vil med den af udvalget anbefalede model komme ind i denne "kapitalbevaringsfase" ved et niveau af samlet kapital på 15,5 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 10,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet, jf. figur 21. For de mindste SIFier vil kapitalbevaringsfasen blive indledt ved et niveau af samlet kapital på 13 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 8 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

Den egentlige genopretningsfase indledes senest ved et brud på SIFI-kapitalkravet. Her vil instituttet senest skulle iværksætte sin genopretningsplan. Det er således udvalgets anbefaling, at alle SIFier skal udarbejde individuelle genopretningsplaner, jf. direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter. Finanstilsynet bør kunne kræve gen-

<sup>39</sup> Der stilles tilsvarende krav ved brud på den modcykliske kapitalbuffer. Da denne imidlertid ikke er aktiveret kontinuert, fokuseres her på brud på kapitalbevaringsbufferen.

opretningsplanen iværksat tidligere end ved brud på SIFI-kapitalkravet, fx hvis initiativerne i planen tager væsentlig tid om at få effekt. Det vil endvidere være relevant, at genopretningsplanen udover ved brud på SIFI-kapitalkravet også vil kunne aktiveres ved brud på en individuel grænseværdi baseret på instituttets likviditetssituation. Det er generelt hensigten, at genopretningsplanen iværksættes i passende tid, inden instituttet potentielt kan komme i konflikt med enten kravet til egentlig kernekapital, en individuel likviditetsgrænse e.l., således at krisehåndtering kan undgås. Der skal således være et forventet tidsmæssigt råderum for, at handlinger i genopretningsplanen kan få den ønskede effekt.

De mest systemiske institutter vil med den af udvalget anbefalede model komme ind i genopretningsfasen og vil senest skulle aktivere genopretningsplanen ved et niveau af samlet kapital på 13 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 8 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet. For de mindste SIFier vil genopretningsplanen senest skulle aktiveres ved et niveau af samlet kapital på 10,5 pct. plus søjle II-kravet og et niveau af egentlig kernekapital på 5,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

De konkrete generelle krav til genopretningsplaner kan fastsættes i forbindelse med et eventuelt lovgivningsarbejde, men vurderes som minimum at skulle indeholde retningslinjer for, hvordan instituttet vil rette op på sin økonomiske situation i tilfælde af en væsentlig forværring af denne under forskellige scenarier. Dette bør omfatte, hvilke konkrete initiativer i form af fx kapitalrejsning, effektiviseringer, omstruktureringer og frasalg e.l. instituttet forventer at gennemføre i en eventuel genopretningsituation. Der bør ligeledes kunne fastsættes institutspecifikke krav i genopretningsplanerne. Finanstilsynet bør skulle godkende genopretningsplanerne og vil i øvrigt være ansvarlig for tilsyn med håndtering af genopretningsituationen.

Såfremt instituttet – udover SIFI-kapitalkravet – også kommer i konflikt med søjle II-kravet, bør Finanstilsynet i genopretningsfasen kunne gribe mere direkte ind over for instituttet for at sikre, at der tages yderligere initiativer til genopretning af instituttet.<sup>40</sup> Finanstilsynet har allerede i dag kompetence til at påbyde et institut at foretage nødvendige foranstaltninger i situationer, hvor virksomhedens økonomiske stilling er så forringet, at indskydernes eller investorenes interesser er udsat for fare, eller hvor der er en betydelig risiko for, at virksomhedens økonomiske stilling udvikler sig således, at instituttet mister sin tilladelse. Det kan imidlertid være relativt sent i genopretningsfasen.

Med forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter gives der mulighed for, at tilsynsmyndighederne, såfremt instituttets ledelse ikke selv iværksætter initiativer, kan gribe ind og stille krav til instituttet, herunder muligheden for at indkalde instituttets generalforsamling og udskifte direktions- eller bestyrelsesmedlemmer, jf. også afsnit 3.1.3. Finanstilsynets muligheder for at gribe ind bør tilsvarende forbedres. Det anbefales derfor, at de ekstra beføjelser i forhold til Finanstilsynets mulighed for tidlig indgriben i forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter

---

<sup>40</sup> Der er netop gennemført en lovændring, som introducerer en ny tilgang til håndhævelsen af søjle II-kravet. Den nye tilgang indebærer, at manglende efterlevelse af kravet i første omgang alene har dispositionsbegrænsende virkning og dermed ikke umiddelbart udgør grundlaget for en eventuel afvikling af instituttet, som det har været tilfældet i Danmark indtil nu.

implementeres hurtigst muligt for danske SIFler. Det anbefales endvidere, at Finanstilsynet ved brud på søjle II-kravet vil skulle kunne stille krav om begrænsninger på rentebetalinger på instituttets supplerende kapital (Tier 2-instrumenter). Dette vil ved den anbefalede model være tilfældet for alle SIFler ved et niveau af samlet kapital på 9,5 pct. plus søjle II-kravet og ved et niveau af egentlig kernekapital på 4,5 pct. plus den egentlige kernekapital, instituttet anvender til at dække søjle II-kravet.

Som omtalt i kapitel 4 skal den tilsynsmæssige håndtering af en genopretning af kreditinstitutkoncerner med væsentlige aktiviteter i andre EU-lande allerede i dag koordineres og gennemføres i samarbejde med tilsynsmyndighederne i tilsynskollegierne, herunder EBA. Dette vil også være gældende for danske SIFler med væsentlige aktiviteter i andre EU-lande.

### **3.3.2 Krisehåndteringsplaner**

Udover genopretningsplaner bør der i tråd med forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter stilles krav om, at der skal udarbejdes krisehåndteringsplaner for alle SIFler med henblik på at understøtte en effektiv og hensigtsmæssig krisehåndtering af SIFler, der måtte komme i problemer. Krisehåndteringsplaner bør som minimum indeholde en stillingtagen til, hvilke konkrete krisehåndteringsbeføjelser krisehåndteringsmyndigheden hensigtsmæssigt kan gøre brug af, såfremt et institut overgår til krisehåndtering. For så vidt angår koncerner, bør der både udarbejdes en krisehåndteringsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen, da der kan være en særlig udfordring i at krisehåndtere koncernforbundne selskaber.

Den nationale krisehåndteringsmyndighed bør være ansvarlig for udarbejdelse af krisehåndteringsplanerne i tæt samarbejde med Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank og med den inddragelse af institutterne, der vurderes nødvendig. Ledelsen i institutterne skal levere den information, der er nødvendig for udarbejdelsen af krisehåndteringsplanen. I lighed med genopretning vil krisehåndtering af SIFler med væsentlige aktiviteter i andre EU-lande skulle koordineres og gennemføres i samarbejde med krisehåndteringsmyndighederne i de relevante lande. Der er i nordisk-baltisk regi allerede etableret en samarbejdsaftale om krisehåndtering af grænseoverskridende institutter og etableret en generel krisehåndteringsgruppe med deltagelse af ministerier, centralbanker og tilsynsmyndigheder, jf. afsnit 4.5.

## **3.4 Likviditetskrav og gearingsmål**

Basel III-standarderne og CRD4 indeholder udover kapitalkrav også krav om, at kreditinstitutter skal holde tilstrækkelig likviditet til at modstå stressede situationer, og om at der eventuelt skal indføres et såkaldt gearingsmål, som vil sætte en grænse for forholdet mellem instituttets aktiver og kapital. FSB og BCBS har ikke, som for kapitalkravene, fastsat særlige skærpede likviditetskrav eller gearingsmål i deres standarder for globale og nationale SIFler.



I forhold til indførelse af et bindende gearingsmål vurderes det hensigtsmæssigt at afvente færdiggørelsen af CRD4, hvor der i udgangspunktet lægges op til, at et sådan krav først kan gælde fra 2018. Det vil dog i forhold til SIF'er være hensigtsmæssigt at give Finanstilsynet hjemmel til ud fra en konkret og individuel vurdering at sætte krav til gearingen som led i tilsynsprocessen.

I forhold til indførelse af likviditetskrav bemærkes det, at Sverige pr. 1. januar 2013 har indført skærpede likviditetskrav for deres SIF'er i form af krav om, at SIF'erne skal leve op til det kortsigtede likviditetskrav i Basel III-standarderne (Liquidity Coverage Ratio – LCR).<sup>41</sup>

LCR stiller krav om, at omfanget af likvide aktiver af høj kvalitet skal kunne dække kreditinstituttets likviditetsbehov i 30 dage under stressede forhold. Overholdelse af LCR fra 2013 er væsentligt før, et sådan krav vil blive stillet i EU-regi. CRD4 indeholder en mulighed for gradvis indfasning for alle eller udvalgte kreditinstitutter fra 2015 indtil 2018, idet der dog vil være adgang til at indføre kravet med fuld virkning fra 2015. Schweiz valgte allerede meget tidligt at indføre en skærpet version af Basel III-standarderne, for så vidt angår likviditet og gearingsmål.

Det vurderes allerede nu at være behov for, at der stilles særlige likviditetskrav til danske SIF'er, da den seneste finansielle krise viste, at adgang til finansiering på stressede markeder kan være centralt for kreditinstitutternes overlevelsesmuligheder. Målet er således at sikre en tilstrækkelig robust likviditet hos de største institutter. Konkret bør danske SIF'er overholde LCR fuldt ud allerede fra 2015, hvor kravet er endeligt fastlagt på EU-niveau, således at der ikke gøres brug af den tilladte overgangsperiode frem til formentlig 2018.

LCR gælder som udgangspunkt for instituttets samlede likviditet uanset valuta. Da institutterne holder aktiver og passiver i forskellige valutaer, kan der opstå valutarisiko i institutternes likviditetsstyring i form af manglende mulighed for at honorere forpligtelser eller opnå finansiering i en bestemt valuta. Dette var fx tilfældet under den finansielle krise i forhold til dollaren. Med henblik på at imødegå disse risici vil det være relevant, at LCR for SIF'er gælder for hver af de relevante valutaer, så SIF'et for hver valuta holder tilstrækkelig likviditet til at dække behovet i 30 dage under stressede forhold. Afgrænsningen af væsentlige valutaer kan enten foretages med udgangspunkt i det enkelte instituts konkrete forhold eller som udvalgte valutaer for alle SIF'er. Det er derfor udvalgets anbefaling, at LCR for SIF'er skal gælde for hver af de væsentligste valutaer for instituttet med henblik på at sikre en tilstrækkelig robust likviditet.

Basel III-standarderne indfører også et krav om langsigtet stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, NSFR), der skal sikre en bedre overensstemmelse mellem institutternes langsigtede udlån og finansiering. Kravet vil dog med CRD4 tidligst kunne gælde fra 2018, såfremt det vælges indført i EU. Det vurderes hensigtsmæssigt at afvente færdiggørelse af EU-reglerne på dette punkt.

---

<sup>41</sup> Der er tale om en lettere justeret udgave af det internationale krav.

Stor afhængighed af kortfristet finansiering kan imidlertid være problematisk i stressede situationer og kan vanskeliggøre genopretning af instituttet. Med henblik på at begrænse afhængighed af kortsigtet finansiering og dermed sikre en tilstrækkelig robust likviditet for SIFler, anbefales det – uanset at NSFR ikke er indført – at der stilles krav til omfanget af SIFernes stabile kernefinansiering. Der er tale om et mere simpelt krav end det forventede NSFR. Konkret vil det være relevant at stille krav til omfanget af instituttets indlån fra privatkunder og markedsfinansiering mv. med restløbetid over et år som en andel af SIFiets samlede udlån. Det er udvalgets anbefaling, at der indføres et sådan krav om stabil kernefinansiering for SIFler fra 2014. Der bør ved fastsættelsen af kravet tages højde for SIFiets realkreditaktiviteter.

Finanstilsynet vil fortsat ud fra en konkret og individuel vurdering kunne sætte strammere krav til likviditet og finansieringsstruktur som led i tilsynsprocessen.

Gennem finanskrisen har særligt de største pengeinstitutter øget deres brug af finansiering på sikret basis, dvs. at pengeinstituttet har stillet aktiver som sikkerhed for den opnåede likviditet, idet adgangen til optagelse af usikret finansiering blev vanskeligere i takt med krisens eskalering. Udviklingen har understreget vigtigheden af, at SIFler i normale perioder har en tilstrækkelig mængde af ubehæftede kvalitetsaktiver. Disse kvalitetsaktiver kan efterfølgende udgøre en ekstra stødpude, hvis det viser sig, at de usikrede finansieringsmarkeder bliver ustabile. Hermed vil SIFlers handlemuligheder forøges i perioder med stress.

Der pågår i EU-regi aktuelt et arbejde med bl.a. at sikre, at institutterne har en tilstrækkelig mængde ubehæftede kvalitetsaktiver under normale omstændigheder. Det vurderes hensigtsmæssigt at følge dette arbejde nøje og i givet fald tage udgangspunkt i europæiske konklusioner i forbindelse med udarbejdelsen af krav på dette område til danske SIFler. Dette vil selvsagt ikke omfatte realkreditinstitutterne, hvis forretningsmodel netop er baseret på sikret finansiering i form af realkreditobligationer.

### **3.5 Krav til god selskabsledelse (Corporate governance)**

Udover skærpede kapital- og likviditetskrav vurderes det hensigtsmæssigt, at der fastsættes særlige skærpede krav til SIFler, for så vidt angår god selskabsledelse. Krav til god selskabsledelse skal bidrage til at sikre, at institutterne har interne procedurer og retningslinjer, der i videst muligt omfang bidrager til ansvarlig og effektiv drift af instituttet og dermed reducerer risikoen for, at instituttet kommer i problemer. Dette vurderes at være ekstra vigtigt for SIFler, da SIFler som følge af deres størrelse ofte er relativt komplekse, ligesom effekten af, at en SIFI bliver nødlidende, kan være stor for samfundsøkonomien.

På den baggrund anbefales det, at der stilles følgende skærpede krav til SIFler:

- De eksisterende egnethedskrav (fit & proper) skal også gælde for de ledende medarbejdere i instituttet og ikke kun for bestyrelse og direktion.

- Der fastsættes særlige krav til organisering og bemanning af risikostyringsfunktioner. Dette indebærer, at institutterne har risikostyring på niveau med best practice for internationale SIFler, og at risikostyringen er relevant i forhold til institutternes forretningsmodel og kompleksitet.
- Der fastsættes særlige krav på it-området. Udover it-beredskabsplaner, der håndterer svigt i it-systemer, skal institutternes it-systemer understøtte en særlig effektiv og betryggende risikostyring i institutterne.

### 3.6 Krav om styrket tilsyn

Det vil endvidere være centralt, at tilsynet med SIFler styrkes, således at myndighederne får et bedre grundlag for tidligt at gribe ind i et SIFI samt er velinformede, hvis der skulle blive behov for indgreb. Dette vil også være i overensstemmelse med internationale retningslinjer fra FSB, hvor der lægges stor vægt på, at tilsynet med SIFler styrkes markant, jf. afsnit 3.1.4.

Der er allerede i dag et differentieret tilsyn med kreditinstitutter i Danmark, hvor de største institutter er underlagt et mere indgående tilsyn end de mindre institutter. Der vil imidlertid være behov for en formalisering og yderligere skærpelse af tilsynet i forhold til de institutter, der identificeres som danske SIFler.

Et styrket tilsyn vurderes at skulle vedrøre en række specifikke områder:

- *Øget fokus på overordnet vurdering af institutterne og benchmarking med sammenlignelige institutter.* Der skal større fokus på institutternes overordnede risikotagning og sammenligning af denne på tværs af de danske SIFler og i forhold til sammenlignelige institutter i andre europæiske lande. Der skal endvidere sikres bedre overblik over markedets og markedsaktørers vurderinger af risici og institutter.
- *Øget fokus på god selskabsledelse* i form af fx fokus på kvartalsvis gennemgang af bestyrelsesprotokollen, udvalgt intern ledelsesrapportering, referater af møder i relevante interne komitéer/udvalg, intern rapportering fra compliance-funktionen m.v. Herudover vil det være relevant, at Finanstilsynet jævnligt undersøger procedurerne omkring institutternes risikoansvarlige og risikostyringsfunktioner med henblik på at sætte fokus på krav om en proaktiv og gennemslagskraftig risikoorganisation med en betryggende kvalitet.
- *Styrket løbende overvågning og dialog* i form af en forøgelse af omfanget af faste tilbagevendende møder med ledelsen eller ledende medarbejdere i de institutter, der udpeges som SIFler. Hyppighed og omfang kan differentieres mellem SIFler og afhænge af ledelsesniveauet. Endvidere bør der som led i dialogen blive stillet eksplicit krav om, at SIFler i god tid skal orientere Finanstilsynet om væsentlige forhold som fx påtænkte strategiændringer eller påtænkte organisationsændringer.

- *Øget fokus på modelrisiko og kapitalallokering* i form af et øget fokus på modelrisiko via en styrket identifikation af risici forbundet med interne beregningsmodeller og sikring af en passende risikomæssig afdækning. Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt at styrke det tilsynsmæssige fokus på sammenhængen mellem allokering af kapital og risiko, så der afsættes tilstrækkelig kapital til dækning af risici både i koncernens respektive selskaber og på koncernniveau.
- *Øget undersøgelsesaktivitet* i form af en forøgelse af omfanget og/eller hyppigheden af undersøgelser på stedet, herunder i form af tværgående temaundersøgelser blandt SIFler. Der kan fx gennemføres årlige funktionsundersøgelser på de identificerede væsentligste risikoområder. På kreditområdet vurderes en årlig undersøgelsesfrekvens ikke at indebære en forøget tilsynsindsats i forhold til i dag for visse af de største institutter (Danske Bank, Nordea Bank Danmark), mens der vil kunne være tale om en øget aktivitet i forhold til øvrige SIFler. På andre risikoområder (markedsrisiko, likviditetsrisiko og it) vil der være tale om en øget tilsynsaktivitet.
- *Mere restriktiv praksis for tilladelser til koncerninterne engagementer* i form af lavere maksimale rammer for finansielle virksomheder i en SIFI-koncern. En mere restriktiv praksis for SIFler vil medvirke til at begrænse risikoen for koncernintern smittespredning i tilfælde af økonomiske problemer i dele af koncernen.

### **3.7 Krav til datterselskaber, herunder datterbanker af udenlandske koncerner**

Ligesom andre institutter skal danske datterselskaber af udenlandske kreditinstitutkoncerner under hensyntagen til almindelige proportionalitetshensyn overholde kravene i lov om finansiel virksomhed.

Det er udvalgets anbefaling, at de særlige krav til SIFler skal gælde for de udpegede koncerner og deres respektive dattervirksomheder i form af kreditinstitutter, herunder også datterbanker af udenlandske koncerner. Datterbanker af udenlandske koncerner, der er etableret i Danmark, vil skulle leve op til de krav, der stilles i de danske regler, uagtet at der eventuelt stilles højere krav i moderselskabets hjemland.

Det vil indebære, at kapitalkrav og krav om krisehåndteringsbuffer skal opfyldes på både konsolideret niveau for danske delkoncerner og for de enkelte kreditinstitutter i koncernen.

I forbindelse med CRD4 vil der blive mulighed for helt eller delvist at dispensere fra likviditetskrav (LCR og NSFR) til datterselskaber af kreditinstitutter under hensyntagen til forskellige betingelser. SIFlers systemiske betydning vil imidlertid formentlig vanskeliggøre, at der vil kunne dispenseres for likviditetskravene til datterselskaber. De anbefalede likviditetskrav på koncernniveau bør derfor tillige gælde for SIFler, der er

datterselskaber af udenlandske kreditinstitutter, i det omfang kravene er relevante for selskabstypen.

Genopretnings- og krisehåndteringsplaner bør, udover at gælde for koncernen, også udarbejdes for de enkelte kreditinstitutter i koncernen.

De anbefalede krav på området for god selskabsledelse og krav om et styrket tilsyn vil tilsvarende være relevante for alle kreditinstitutter i koncernen. En mere restriktiv praksis for tilladelser til koncerninterne engagementer vil også omfatte SIFler, som er datterselskab af en udenlandsk kreditinstitutkoncern.

For SIFler, som er datterselskab af en udenlandsk kreditinstitutkoncern, tilsiger hensynet til finansiel stabilitet i Danmark, at der stilles samme krav til organisering, herunder bl.a. med hensyn til ledelse og styring, som til øvrige danske SIFler. Koncernintern outsourcing vil dog kunne finde sted under hensyntagen til de almindelige regler om outsourcing.

Ved at lade SIFI-kravene være gældende også for de enkelte kreditinstitutter i koncernen, bedres mulighederne for krisehåndtering, hvor fx dele af en koncern vil kunne fortsætte i tilfælde af problemer i andre dele af koncernen.

### **3.8 Samlet vurdering af de anbefalede krav**

Det er som tidligere fremhævet udvalgets vurdering, at skærpede krav til danske SIFler er afgørende for at understøtte den finansielle stabilitet og for at mindske risikoen for, at staten skal bære omkostningerne ved krisehåndtering af danske SIFler. Stærke bolværker i form af kapital- og likviditetskrav, krav til god selskabsledelse, intensivt tilsyn samt en effektiv genopretningsplan skal minimere sandsynligheden for, at et SIFI kommer i så store problemer, at der vil være behov for at indlede en krisehåndtering.

Der skal dog findes en passende balance, så at finansiel stabilitet understøttes så omkostningseffektivt som muligt. Der er således omkostninger for institutterne ved skærpede krav. Skærpede krav til SIFler vil i et vist omfang øge SIFlernes omkostninger, da der bl.a. vil skulle rejses ekstra kapital, holdes mere likviditet, udarbejdes genopretningsplaner m.v. Sådanne øgede omkostninger vil kunne påvirke de pågældende institutters mulighed for at låne ud, særligt i den periode det tager instituttet at tilpasse sig de skærpede krav. Dette kan få en afsmittende effekt på samfundsøkonomien.

Herudover er der indbygget overgangsordninger og forskudt indfasning i udvalgets anbefalinger, så alle kravene ikke skal indføres med det samme og på samme tid. Det ekstra kapitalkrav til SIFler indfases over en årrække fra 2015 til 2019. Endvidere vil krisehåndteringsbufferen og stabilitetsfonden tilsvarende kunne indfases over en årrække og det først fra 2020, dvs. når SIFI-kapitalkravet er indfaset.

De fleste danske SIFler har endvidere allerede – som følge af forventninger til kommende skærpet regulering samt forventninger i markedet til bedre kapitalisering – gennemført en del af den tilpasning, som vil være påkrævet i lyset af udvalgets anbefalinger.

ger. Størstedelen af SIFierne lever således allerede nu op til de skærpede kapitalkrav, som det fremgår af figur 18 og 19, jf. afsnit 3.2.

Disse forhold mindsker den umiddelbare belastning af sektoren som følge af de anbefalede skærpede krav.

Det bemærkes endvidere, at de samlede omkostninger ved at holde ekstra kapital ikke nødvendigvis er så store, da en bedre kapitalisering sædvanligvis vil indebære, at afkastkravet til både kreditorer og egenkapital vil falde, og derved give lavere finansieringsomkostninger for instituttet. De højere omkostninger kommer i form af bl.a. en forholdsvis beskedent ekstraudgift som følge af selskabsbeskatningen, der generelt gør egenkapitalfinansiering mindre attraktiv. Ved velfungerende kapitalmarkeder er byrden ved øget kapitalkrav dog forholdsvis beskedent. Der er således først og fremmest tale om, at risikoen flyttes rundt mellem forskellige aktører, der kan tilvejebringe kapital, hvilket ikke burde øge de totale omkostninger. Har instituttet højere egenkapital, bliver risikoen for tab nedbragt for indskydere af ansvarlig fremmedkapital og almindelige indlånere med lavere renter til følge. Det kan dog ikke udelukkes, at der specielt på kortere sigt vil være en vis effekt, såfremt kapitalmarkederne kun gradvist tilpasser sig de nye forhold.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at den samlede effekt på samfundsøkonomien af de anbefalede skærpede krav til SIFierne på sigt vil være positiv. En stabil finansiel sektor er således en grundlæggende forudsætning for langsigtet vækst og beskæftigelse, og det er udvalgets vurdering, at de anbefalede krav i væsentlig grad vil bidrage til den finansielle stabilitet fremadrettet.

Udvalget baserer sig i sin vurdering af de makroøkonomiske konsekvenser af de fremsatte anbefalinger på tilgængelige internationale analyser fra FSB og BCBS af effekten af lignende krav på den globale økonomi. FSB og BCBS har således estimeret, at den samlede effekt på samfundsøkonomien af de internationale kapitalkrav – Basel III – herunder de særlige krav til globalt systemisk vigtige kreditinstitutter, vil være positive på lang sigt.<sup>42</sup>

Konkret estimeres det, at det ekstra kapitalkrav til globale SIFier maksimalt vil medføre en negativ effekt på globalt BNP på 0,1 pct. i indfasningsperioden. Omvendt estimeres fordelen ved kravet at være, at globalt BNP vil blive forøget med omkring 0,4 pct. på lang sigt. Tilsvarende estimeres de samlede Basel III-regler, inklusive kravene til globale SIFier, at ville medføre en negativ effekt på globalt BNP på 0,34 pct. i indfasningsperioden. De langsigtede permanente positive effekter af en reduceret sandsynlighed for en systemisk bankkrise estimeres omvendt at kunne betyde, at globalt BNP vil blive forøget med op til 2,5 pct.

FSB og BCBS anerkender, at der er betydelige usikkerheder forbundet med skønnet, men finder at der under alle omstændigheder er en klar indikation af, at der vil være en positiv effekt på samfundsøkonomien på lang sigt af de skærpede krav. Det bemærkes, at Kommissionen i sit forslag til CRD4 tilsvarende finder, at de positive effekter af for-

---

<sup>42</sup> Se note 9.

slaget kan betyde, at BNP i EU vil blive forøget med mellem 0,3 og 2 pct. på lang sigt.<sup>43</sup>

Selvom det ikke er muligt at overføre konklusionen fra de internationale studier direkte til danske forhold, er det udvalgets vurdering, at de estimerede effekter af den internationale regulering understøtter konklusionen om, at en skærpet regulering af SIFier også i Danmark vil have en langsigtet positiv effekt på samfundsøkonomien.

### 3.9 Opsummering

Med henblik på at mindske risikoen for, at danske SIFier kommer i problemer, bør SIFier pålægges ekstra krav. Med udgangspunkt i internationale anbefalinger og udviklingen i andre lande anbefales det, at sådanne ekstra krav vedrører et SIFI-kapitalkrav og krav om en krisehåndteringsbuffer, krav om udarbejdelse af genopretnings- og krisehåndteringsplaner, likviditetskrav, skærpede krav til god selskabsledelse samt krav om styrket tilsyn.

I lyset af, at forhandlingerne om CRD4 og direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter endnu ikke er afsluttet, kan det ikke afvises, at kommende EU-regulering på området i et vist omfang vil begrænse handlefriheden til nationalt at fastsætte ekstra krav til danske SIFier.

For så vidt angår spørgsmålet om krav til kreditinstitutternes interne organisering, herunder særligt adskillelse af detailaktiviteter og investeringsaktiviteter, som er undervejs i Storbritannien, Frankrig og Tyskland, og som er foreslået i EU-regi af Liikanengruppen, vurderes det mest relevant at afvente eventuel kommende EU-regulering, før der tages stilling til, om sådanne krav er relevante for danske SIFier.

Boks 5 opstiller udvalgets samlede anbefalinger i forhold til krav til danske SIFier.

---

<sup>43</sup> Se note 2.

## Boks 5: Udvalgets anbefalinger i forhold til krav til SIFler

Det anbefales, at:

### Kapitalkrav

- Der fastsættes et SIFI-kapitalkrav, som med den anbefalede tilgang på nuværende tidspunkt vil være på 1-3,5 pct. af de risikovægtede poster afhængig af institutternes systemiskhed. Der bør være mulighed for at pålægge et højere krav end 3,5 pct., hvis institutterne bliver mere systemiske.
- SIFI-kapitalkravet skal opfyldes med egentlig kernekapital. Kapitalkravet fastsættes på konsolideret niveau og soloniveau. Kravet indføres indtil 2019.
- Der fastsættes krav om en krisehåndteringsbuffer bestående af gæld, der kan nedskrives eller konverteres, på 5 pct. af de risikovægtede poster. Kravet kan under visse omstændigheder delvist opfyldes med eksisterende hybridkapital og supplerende kapital. Krisehåndteringsbufferen skal etableres over en treårig periode startende fra 2020.

### Genopretnings- og krisehåndteringsplaner

- Der udarbejdes genopretnings- og krisehåndteringsplaner for danske SIFler. Genopretningsplaner udarbejdes af instituttet selv og godkendes af Finanstilsynet. Krisehåndteringsplaner udarbejdes af krisehåndteringsmyndigheden i tæt samarbejde med Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank og med den inddragelse af institutterne, der vurderes nødvendig. Planerne skal opdateres årligt.
- Genopretningsplanen skal senest iværksættes, såfremt instituttet bryder SIFI-kapitalkravet. Yderligere indgrebsmuligheder bør kunne anvendes af Finanstilsynet, hvis instituttet kommer i konflikt med søjle II-kravet. Disse bør omfatte muligheden for at indkalde instituttets generalforsamling og for at udskifte direktions- eller bestyrelsesmedlemmer i instituttet samt at begrænse rentebetalinger på Tier 2-instrumenter. Krisehåndteringsplanen skal iværksættes, såfremt instituttet overgår til krisehåndtering.

### Likviditetskrav

- Det kortsigtede likviditetskrav (LCR) indføres hurtigere for SIFler, end EU-reglerne lægger op til, således at SIFler skal leve fuldt ud op til dette allerede fra 2015.
- Der stilles krav om mere stabil finansiering for SIFler fra 2014 med henblik på at sikre, at SIFlers afhængighed af meget kortsigtet finansiering mindskes.

### God selskabsledelse

- De eksisterende egnethedskrav (fit & proper) udvides til også at gælde for SIFlernes ledende medarbejdere og ikke kun for bestyrelse og direktion. Der fastsættes særlige krav til SIFlernes organisering og bemanding af risikostyringsfunktioner samt til SIFlernes it-systemer.

### Styrket tilsyn

- SIFler underlægges et styrket tilsyn, som i højere grad end i dag fokuserer på god selskabsledelse, løbende overvågning og dialog, modelrisiko og kapitalallokering, øget undersøgelsesaktivitet samt koncerninterne engagementer.



## **Kapitel 4: Krisehåndtering af SIFler i Danmark**

Udvalget skal ifølge sit kommissorium vurdere, hvordan SIFler, som måtte komme i vanskeligheder, kan krisehåndteres, således at skadevirkningerne for samfundsøkonomien begrænses mest muligt. Konkret skal udvalget udarbejde anbefalinger til, hvilke værktøjer der bør indgå i et nationalt regime til krisehåndtering. Udvalget skal tage udgangspunkt i internationale standarder på området, herunder EU-regulering, samt udviklingen i andre lande.

Et kreditinstituts sundhedstilstand kan variere over tid som følge af instituttets strategi, de økonomiske konjunkturer m.v. Instituttet kan derfor gennemgå forskellige faser, der spænder fra normal drift, hvor krisesituationer forebygges af instituttet selv og af myndighederne gennem regulering og tilsyn, over genopretningstiltag fra instituttet selv eller myndighederne for at sikre, at instituttet genoprettes, hvis det er på vej i problemer, og endelig egentlig krisehåndtering, der indtræder, såfremt instituttet bliver nødlidende.

I dette kapitel ses på, hvorledes SIFler, der måtte blive nødlidende, kan krisehåndteres. Der ses først på de gældende danske regler og den internationale udvikling på området, hvorefter der anbefales specifikke krisehåndteringsværktøjer for danske SIFler. Det bemærkes i den forbindelse, at der, som følge af manglende klarhed om kommende EU-regler på området, fra udvalgets side tages et generelt forbehold i forhold til den præcise udmøntning af et krisehåndteringsregime for danske SIFler. Udvalget henholder sig derfor til principielle anbefalinger, som vil skulle præciseres i en efterfølgende lovgivningsproces.

Figur 22 illustrerer de forskellige faser – forebyggelse, kapitalbevaring, genopretning og krisehåndtering – og giver et samlet overblik over udvalgets anbefalinger. Figuren svarer til figur 4 i indledningen. Anbefalingerne vedrørende krisehåndtering uddybes i det følgende.

**Figur 22: Overblik over udvalgets anbefalinger i forhold til krav til og krisehåndtering af SIFler**

Samlet kapitalkrav →	Kapitalbevaringsbuffer (2,5 pct.)	SIFI-kapitalkrav (1-3,5 pct.)	Søjle II-krav (Individuelt)	Krisehåndteringsbuffer (5 pct.)	Krav til egentlig kernekapital (4,5 pct.)
	Trigger for kapitalbevaringsfasen	Trigger for genopretningsfasen	Trigger for krisehåndteringsfasen (10,125 pct.)		
Forebyggelse	Kapitalbevaring	Genopretning	Krisehåndtering		
Kapitalkrav	Kapitalbevaringsplan	Genopretningsplan	Indkaldelse til generalforsamling	Konvertering af krisehåndteringsbuffer (5 pct.) til egentlig kernekapital	
Likviditetskrav	Udbyttebegrænsning		Udskiftning af direktions- eller bestyrelsesmedlemmer	Krisehåndteringsplan iværksættes, og instituttet overgår til krisehåndtering	
Genopretningsplaner	Begrænsning på bonus		Begrænsning på rentebetaling på Tier 2-instrumenter	Krisehåndteringsmyndigheden tager kontrol, og ejerskab og ledelse udskiftes helt eller delvist	
Krisehåndteringsplaner	Begrænsning på rentebetaling på Tier 1-instrumenter			<u>Værktøjer:</u> Bridgebank Salg af aktiver Gældsnedskrivning Gældskonvertering Stabilitetsfond	
Corporate governance					
Styrket tilsyn					
Bankens ledelse har kontrol – men Finanstilsynets involvering stiger →			Krisehåndteringsmyndigheden har kontrol		

Anm: Søjle II-kravet vil som udgangspunkt skulle udgøres af egentlig kernekapital, men kan under visse omstændigheder bestå af anden ansvarlig kapital, som automatisk konverteres til egenkapital ved brud på solvensbehovet

## 4.1 Afviklingsregler for danske penge- og realkreditinstitutter

I de følgende afsnit redegøres kort for de eksisterende afviklingsregler for pengeinstitutter og realkreditinstitutter i Danmark.

### 4.1.1 Eksisterende afviklingsregler for pengeinstitutter

Der er i dag ikke en skelnen mellem krisehåndtering af henholdsvis SIFI-pengeinstitutter og øvrige pengeinstitutter.

Med Bankpakke 3 er indført et afviklingsværktøj som alternativ til konkursbehandling af nødlidende pengeinstitutter. Formålet er at sikre en kontrolleret afvikling, som søger at bevare værdierne af instituttets aktiver og understøtter finansiell stabilitet. I Bankpakke 3 overtager Finansiell Stabilitet A/S alle det nødlidende pengeinstituts aktiver samt passiver svarende til aktivernes værdi, som placeres i et af Finansiell Stabilitet A/S dertil indrettet datterselskab. Aktiekapital og efterstillet kapital samt en nedskrevet del (hair cut) af den udækkede seniorgæld og de udækkede indskydere efterlades i skallen efter det nødlidende institut, som konkursbehandles. Indskydgarantifonden

bidrager endvidere til afviklingen ved at træde i stedet for de dækkede indskydere i konkursboet.

Som alternativ til Bankpakke III-afvikling kan Indskydergarantifonden yde en medgift til det institut, der overtager hele det nødlidende institut. Det er en forudsætning for anvendelsen af medgiftsordningen, at en sådan afvikling påfører Indskydergarantifonden færre omkostninger end afvikling efter Bankpakke 3, hvorfor det vurderes, hvorvidt det i det konkrete tilfælde må anses som mest hensigtsmæssigt at tilføre midler eller at stille garanti til dækning af instituttets ikke-efterstillede kreditorer eller at gennemføre afvikling efter Bankpakke III.

Når det nødlidende institut får en frist af Finanstilsynet til opfyldelse af solvenskravene, skal instituttet beslutte, om det vil håndteres via bankpakkerne, såfremt det ikke måtte lykkes at opfylde solvenskravet inden for fristen. Hvis dette fravælges, sker der almindelig konkursbehandling efter fristens udløb.

Da det er bestyrelsen for instituttet, der træffer beslutning om håndtering via bankpakkerne, er der ikke tale om ekspropriation, når Finansiell Stabilitet A/S overtager det nødlidende institut.

#### **4.1.2 Eksisterende afviklingsregler for realkreditinstitutter**

Det er aldrig sket, at et dansk realkreditinstitut er blevet erklæret konkurs, men der eksisterer en udførlig lovgivning for, hvordan et realkreditinstitut i givet fald skal afvikles. I bilag 3 er processen beskrevet mere detaljeret.

Erklæres et realkreditinstitut konkurs, overtager kurator administrationen af realkreditinstituttet. Selv om et realkreditinstitut erklæres konkurs, kan obligationsejerne ikke kræve førtidig indfrielse af obligationerne. Låntagernes rettigheder – fx med hensyn til indfrielse – er desuden uændrede. Det betyder, at afviklingen af instituttet kan ske gradvist, som lånene udløber. Det er dog også muligt at frasælge kapitalcentre – dvs. dele af instituttet, som sammenknytter obligationsudstedelserne med de ydede lån og de stillede sikkerheder.

Kuratoren vil primært anskue realkreditinstituttet som et antal kapitalcentre, som skal behandles som selvstændige enheder, og som kan afvikles hver for sig. Kurator skal først og fremmest søge at sikre rettidig betaling til investorerne i realkreditobligationerne, jf. konkursrækkefølgen.

For hvert kapitalcenter skal kurator honorere de enkelte investorer, efter hvilken type investering de har gjort i det oprindelige realkreditinstitut. De forskellige investerings typer honoreres efter følgende rækkefølge:

1. Udgifter til konkursboets behandling,
2. SDO, SDRO og RO<sup>44</sup>, og
3. JCB'er.<sup>45</sup>

Overskydende midler i kapitalcentret og instituttet i øvrigt, efter de foranstillede kreditorer er blevet fyldestgjort, indgår i konkursmassen, som fordeles til kreditorerne. Krav fra indehavere af realkreditobligationer, SDO, SDRO og andre værdipapirer, der ikke er blevet fyldestgjort i kapitalcentret eller instituttet i øvrigt, betales i konkursmassen forud for, at betaling sker til de almindelige simple kreditorer. I konkursmassen er krav fra indehavere af JCB et simpelt krav.

Reglerne ved konkurs er som ovenfor nævnt baseret på, at obligationsinvestorerne i videst muligt omfang skal sikres rettidig betaling. Obligationsinvestorerne krav forfalder ikke automatisk som følge af konkursen. Kurator skal altså løbende betale til obligationsinvestor i overensstemmelse med obligationens betalingsvilkår. Dette betyder, at konkursen må forventes at komme til at løbe lige så længe som den længste obligations løbetid.

## 4.2 International regulering og udvikling i andre lande

I det følgende gives et generelt overblik over den internationale udvikling på området i forhold til krisehåndtering af kreditinstitutter. I den forbindelse ses på tiltag i andre relevante europæiske lande.

### 4.2.1 International regulering

FSB vedtog i 2011 standarder vedrørende afvikling af kreditinstitutter. Formålet med standarderne er at sikre, at alle lande har effektive afviklingsregimer på plads, som minimerer omkostningerne for staten i forbindelse med afvikling af kreditinstitutter. Konkret er indeholdt en række krav til institutterne samt nye indgrebsmuligheder for national tilsyns- og afviklingsmyndigheder.

---

<sup>44</sup> Realkreditobligationer (RO) adskiller sig fra særligt dækkede obligationer (SDO) og særligt dækkede realkreditobligationer (SDRO) ved, at de gældende lånegrænser for RO'er alene skal overholdes på det tidspunkt, hvor lånet ydes. Ved SDO'er og SDRO'er skal lånegrænserne løbende overholdes i hele lånets løbetid. Hvis det bagvedliggende aktiv falder i værdi, skal kreditinstituttet derfor stille supplerende sikkerhed. Således får SDO'er og SDRO'er en lavere risikovægt i kreditinstitutternes solvensopgørelse end RO'er. SDO'er udstedes af pengeinstitutter og realkreditinstitutter, mens SDRO'er alene udstedes af realkreditinstitutter. Undertiden betegnes begge typer særligt dækkede obligationer som SDO'er.

<sup>45</sup> JCB er seniorgæld udstedt med henblik på at stille supplerende sikkerhed i SDO/SDRO-kapitalcentre. Der er dog netop vedtaget en revision af lovgivningen om udvidelse af anvendelsesområdet til RO kapitalcentre og dermed til andre formål end supplerende sikkerhed – fx supplerende sikkerheder til opretholdelse af en rating.

I EU-regi har Kommissionen på baggrund af FSB's standarder fremsat forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter, jf. også afsnit 3.1.3. Direktivet er fortsat under forhandling mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Nedenstående beskrivelse er baseret på Kommissionens oprindelige forslag.

Formålet med direktivet er bl.a. at sikre ensartede regler for krisehåndtering, herunder gennem afvikling m.v., af nødlidende og potentielt nødlidende kreditinstitutter på tværs af grænser i EU. Direktivet omfatter alle kreditinstitutter, det vil sige både pengeinstitutter, realkreditinstitutter og finansielle holdingvirksomheder, og vedrører ikke kun SIF'er. Reglerne skal ifølge forslaget træde i kraft fra 1. januar 2015, dog med en mulighed for senere implementering af reglerne om gældsnedskrivning, jf. nedenfor, som senest skal kunne anvendes fra 1. januar 2018. Der skal i hvert medlemsland udpeges en offentlig afviklingsmyndighed, som skal have beføjelser til at benytte de afviklingsværktøjer, som direktivet fastsætter.

### *Afvikling*

Mislykkes en genopretning, og opfylder instituttet ikke centrale lovkrav, vil instituttet være i en krisesituation, som må håndteres af myndighederne. Med direktivforslaget kan en afviklingsproces således igangsættes, såfremt tilsynsmyndigheden vurderer, at instituttet er nødlidende eller forventeligt vil blive det, og der ikke er udsigt til, at et privat eller tilsynsmæssigt initiativ kan forhindre, at instituttet bliver nødlidende inden for en rimelig tidsfrist ("point of non-viability"). Anvendelsen af afviklingsbeføjelserne skal ske for at opfylde bestemte formål og under hensyntagen til en række generelle betingelser, jf. boks 6.

#### **Boks 6: Formål med og betingelser for afvikling**

Formål med afvikling:

- Sikre at centrale funktioner kan videreføres,
- Undgå væsentlige negative effekter på finansiell stabilitet,
- Beskytte skatteyderne ved at mindske behovet for statsstøtte,
- Undgå unødige værditab,
- Beskytte indskyderne.

Centrale betingelser for afvikling:

- Aktionærerne er de første til at tage tab,
- Kreditorerne tager tab efter aktionærer og i henhold til den kreditorrækkefølge, som direktivet foreslår,
- Ledelsen udskiftes og står til ansvar,
- Kreditorer inden for samme klasse behandles rimeligt, men forskellig behandling kan retfærdiggøres af hensyn til finansiell stabilitet,
- Ingen kreditor lider et større tab i afviklingen, end de ville have gjort, hvis instituttet var gået konkurs efter gældende konkursregler.

Direktivforslaget indeholder derudover fire forskellige afviklingsværktøjer, som en afviklingsmyndighed som minimum skal kunne gøre brug af. Ud over disse afviklingsværktøjer udelukker forslaget ikke, at det enkelte land kan have yderligere afviklingsværktøjer, såfremt disse ikke er til hinder for en effektiv afvikling af koncerner og er i overensstemmelse med direktivets formål og de generelle afviklingsprincipper. De fire værktøjer er:

- *Frasalg*: Giver afviklingsmyndigheden muligheden for at sælge hele eller dele af et institut på markedsvilkår uden aktionærernes samtykke. Salget sker til en køber, der har en permanent tilladelse til at drive sådan virksomhed, fx et andet kreditinstitut, og køber kan dermed ikke være en bridgebank.
- *Etablering af en bridgebank*: Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at sælge hele eller dele af et instituts aktiver, rettigheder og forpligtelser til en bridgebank, der er helt eller delvist statsligt ejet, og som senere kan videresælge aktiverne som led i en ordnet afvikling.
- *Udskilning af aktiver*: Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at frasælge værdiforringede aktiver til et offentligt ejet selskab ("asset management vehicle") med henblik på afvikling af disse aktiver. Det skal samtidig sikres, at det afgivende institut undergår en omstrukturering.
- *Gældsnedskrivning/-konvertering*: Giver afviklingsmyndigheden mulighed for – uden det på forhånd er fastsat i gældskontrakterne – at:
  - *Åben bank model* – rekapitalisere et institut, så dette igen opfylder kapitalkravene, ved at konvertere gæld til egentlig kernekapital eller ved at nedskrive gæld. Det undgås dermed, at det pågældende institut skal afvikles, da den ansvarlige kapital genoprettes, og instituttet kan fortsætte sin drift. For at rekapitalisering kan anvendes, er det et krav, at gældskonvertering eller -nedskrivning medfører en realistisk mulighed for, at instituttet efterfølgende kan overleve på lang sigt. Der skal i denne forbindelse udarbejdes en restruktureringsplan, ligesom der skal udpeges en administrator, som skal udarbejde og gennemføre denne plan.
  - *Lukket bank model* – nedskrive gæld eller at konvertere gæld til egentlig kernekapital (i en bridgebank) som led i overdragelsen af aktiver og passiver fra en nødlidende bank til en bridgebank, således at bridgebanken kun overtager gæld svarende til den reelle (forringede) værdi af de overtagne aktiver.

Værktøjerne kan bruges hver for sig eller i kombination undtagen for udskilning af aktiver, som skal bruges sammen med et eller flere af de andre afviklingsværktøjer. Såfremt værktøjerne anvendes – på nær gældsnedskrivning eller gældskonvertering – er det en forudsætning, at den del af instituttet, der ikke videreføres, afvikles. Afviklingsværktøjerne vil som hovedprincip skulle bruges, før der kan blive tale om brug af offentlige midler.

Direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter indeholder også krav om, at instituttets hybride kernekapital og supplerende kapital skal kunne nedskrives, såfremt tilsynsyndighederne vurderer, at instituttet ikke længere er levedygtigt ("point of non-viability trigger"). Nedskrivning kan først ske, når instituttets egentlige kernekapital er fuldt nedskrevet. Tilsynsmyndighederne kan vælge at tildele egentlig kernekapital til de tidligere ejere af instituttets hybride kernekapital og supplerende kapital, hvorved nedskrivningen reelt svarer til en konvertering til egentlig kernekapital. En sådan nedskrivning – og eventuel konvertering – af kapitalen er en forudsætning for, at direktivets afviklingsværktøjer kan anvendes. Hvis nedskrivningen er tilstrækkelig til at genoprette instituttet, vil instituttet kunne fortsætte sin drift uden at skulle afvikles.

I medfør af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter vil der endvidere formentlig blive stillet krav om, at hybrid kernekapital og supplerende kapital skal nedskrives eller konverteres til egentlig kernekapital i følgende situationer: 1) Den relevante myndighed bestemmer, at instituttet ikke længere vil være levedygtigt, medmindre nedskrivning eller konvertering sker; eller 2) Instituttet har modtaget statsstøtte i form af egentlig kernekapital. Muligheden for nedskrivning eller konvertering skal enten være kontraktuelt fastsat eller fastsat i den nationale lovgivning. CRD4 vil også indeholde krav om konvertering eller nedskrivning af hybridkapital, når instituttets niveau for egentlig kernekapital kommer under 5,125 pct.

Det er endnu uafklaret, hvordan de endelige EU-regler omkring nedskrivning og konvertering af forskellige kapitalelementer kommer til at se ud.

Kommissionens forslag udvider endvidere samarbejdet mellem myndighederne ved krav om etablering af afviklingskollegier med deltagelse af alle relevante myndigheder fra hvert land i relation til håndtering af en tværnational koncern. Afviklingskollegiet vil bl.a. skulle udarbejde en afviklingsplan for koncernen og vil være forum for beslutninger med hensyn til afvikling. Ved afvikling og valg af handlemuligheder skal kollegiet ifølge forslaget tilgodese et hensyn til at bevare værdien af koncernen som helhed, begrænse effekterne for finansiel stabilitet i de relevante lande og begrænse anvendelse af statslig finansiel støtte.

### *Finansiering af afvikling*

Direktivet foreslår, at der skal etableres nationale finansieringsordninger, således at afviklingsmyndigheden effektivt kan anvende afviklingsværktøjerne. På den baggrund foreslår direktivet, at der i hvert medlemsland inden for en 10-års periode opbygges en forhåndsfinansieret afviklingsfond med en formue på mindst 1 pct. af de dækkede indskud. Landene kan, såfremt visse betingelser er opfyldt, vælge, at den nationale indskydergarantifond også skal finde anvendelse som afviklingsfond. I det tilfælde er der ikke krav om opbygning af en separat afviklingsfond, men indskydergarantifondens formue skal udgøre 1 pct. af de dækkede indskud.

Midlerne i afviklingsfonden kan ifølge direktivforslaget anvendes på forskellig vis, herunder fx som garantier, lån, opkøb af aktiver m.v. Midlerne vil dog efter direktivforslaget først kunne anvendes, når muligheden for at dække omkostningerne ved ned-

skrivning af aktionærers og kreditorers aktiver er udtømt. Med en sådan fortolkning vil det dog sjældent være muligt at anvende fonden i praksis, da der vil kunne nedskrives på simple kreditorer i meget væsentligt omfang.

Såfremt der ikke er tilstrækkeligt med midler i fonden til at dække udgifter i forbindelse med afvikling, kan der opkræves ekstraordinære bidrag fra institutterne med henblik på at dække de resterende omkostninger. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om, at fonde i forskellige lande under visse forudsætninger skal kunne låne af hinanden.

#### 4.2.2 Udvikling i andre lande

I Storbritannien er det forventningen, at nødlidende globale SIF'er i udgangspunktet vil blive håndteret ved en gældsnedskrivning på øverste niveau i koncernen, også selv om problemerne er opstået i en enhed længere nede i koncernen. Det er vurderingen, at dette vil gøre krisehåndteringen mere effektiv og reducere koordineringsproblemer med værtslande.<sup>46</sup> Herudover er vedtaget konkret lovgivning om afvikling af kreditinstitutter, som giver centralbanken beføjelse til bl.a. at videresælge hele eller dele af instituttet til en privat køber eller overføre hele eller dele af forretningen til en bridgebank. Loven giver også mulighed for midlertidigt statsligt ejerskab.<sup>47</sup> Den kommende afskærmning af detailbankerne, jf. afsnit 3.1.5, vil endvidere gøre det nemmere at sikre videreførelsen af systemiske aktiviteter i en krisehåndteringssituation. Der lægges også op til at ændre kreditorrækkefølgen, hvorved Indskydergarantifonden foranstilles alle andre usikrede kreditorer.<sup>48</sup>

Tyskland har i 2010 vedtaget en lov, der skal sikre en hensigtsmæssig håndtering af SIF'er, der ikke længere opfylder kapitalkravene. Her får tilsynsmyndigheden mulighed for at overdrage alle eller dele af instituttets aktiver og passiver til en tredjepart eller et nyetableret selskab, der skal sikre en forsvarlig afvikling af instituttet. Den tyske lovgivning adresserer endvidere de potentielle finansieringsudfordringer i en afvikling ved etableringen af en restruktureringsfond, der er finansieret på forhånd af den finansielle sektor. Fonden kan etablere en bridgebank, til hvilken aktiver og passiver kan overføres, den kan købe dele af bridgebanken, og den kan garantere krav mod eller rekapitalisere den modtagende enhed.<sup>49</sup>

I Holland trådte et nyt afviklingsregime i kraft i 2012, hvor de hollandske myndigheder (centralbanken i tæt samarbejde med finansministeriet) skal udarbejde afviklingsplaner for de hollandske SIF'er. Afviklingsplanerne skal gøre det muligt for de hollandske myndigheder at videreføre driften af kritiske funktioner i en SIFI, mens øvrige dele afvikles. Ejere og kreditorer vil tage tab svarende til de tab, de ville have oplevet i en almindelig likvidationsproces. Afviklingsregimet giver herudover den hollandske centralbank fire nye afviklingsværktøjer, som kan bringes i anvendelse, når en domstol har

---

<sup>46</sup> Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England, "Resolving Globally Active Systemically Important Financial Institutions", 10. december 2012.

<sup>47</sup> Banking Act 2009.

<sup>48</sup> Den såkaldte "depositor preference". Dette spørgsmål drøftes også i forhandlingerne af forslaget om genopretning og afvikling af kreditinstitutter.

<sup>49</sup> Deutsche Bundesbank, "Fundamental features of the German Bank Restructuring Act", juni 2011.



bekræftet, at de nødvendige betingelser for afvikling er til stede. Det drejer sig om, i) overdragelse af det nødlidende instituts aktiekapital til andet institut (og dermed instituttet i sin helhed), ii) overdragelse af indskydere til et andet institut, iii) mulighed for opsplittning i sund ("grøn") og usund ("rød"), dvs. mulighed for at overføre aktiver og passiver, og iv) etablering af en bridgebank, som midlertidigt kan overtage hele eller dele af det nødlidende SIFI, hvis der ikke er private købere.<sup>50</sup>

I Schweiz har tilsynsmyndigheden fra 1. november 2012 fået udvidede beføjelser i forhold til krisehåndteringen af nødlidende pengeinstitutter. Beføjelserne ligger på linje med FSB's anbefalinger. Tilsynsmyndigheden har bl.a. (som afviklingsmyndighed) fået mulighed for at konvertere gæld til egenkapital i en restrukturering af et institut. Indskydere vil være foranstillet andre simple kreditorer i en gældskonvertering. Kreditorer kan ikke tilbagekalde deres lån til instituttet i den periode, hvor restruktureringen pågår. Kravet om, at de schweiziske SIFler har udstedt en vis mængde konvertible obligationer, jf. afsnit 3.2.2, indebærer, at øvrige simple kreditorer vil blive tvangskonverteret på et senere tidspunkt og i mindre omfang, da de konvertible obligationer konverteres forinden.<sup>51</sup>

I Sverige har regeringen indført en ordning, hvorefter der kan gives statslig støtte i form af kapitalindskud, garantier e.l. i forbindelse med krisehåndteringen af nødlidende kreditinstitutter. I den forbindelse etableres en stabilitetsfond, som skal finansiere krisehåndtering af nødlidende institutter. Fonden finansieres af kreditinstitutterne selv gennem en årlig afgift på 0,036 pct. af instituttets balance. Målet er, at fonden skal opbygges til at udgøre 2,5 pct. af BNP i 2023 svarende til ca. 87 mia. svenske kr.<sup>52</sup> Staten har i forbindelse med etableringen af fonden indskudt 15 mia. svenske kroner i fonden, ligesom værdien af statens beholdning af aktier i Nordea indgår i fondens kapital. Staten dækker endvidere udgifter til krisehåndtering, såfremt der ikke er tilstrækkelige midler i fonden.<sup>53</sup> Den svenske ordning er ikke godkendt af Kommissionen i forhold til statsstøttere reglerne.

### **4.3 Krisehåndteringsværktøjer for danske SIFler**

Der eksisterer aktuelt ikke særlige værktøjer til krisehåndtering af danske SIFler. De ovenstående regler finder således som udgangspunkt anvendelse for alle penge- og realkreditinstitutter, herunder SIFler. Der kan imidlertid være u hensigtsmæssigheder ved at afvikle SIFler – både penge- og realkreditinstitutter – efter de eksisterende afviklingsregler.

Det er således udvalgets vurdering, at Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter generelt ikke er tilstrækkelige til at håndtere henholdsvis

---

<sup>50</sup> De Nederlandsche Bank, "Resolution Framework for Systemically Important Banks in the Netherlands", 11. juli 2012.

<sup>51</sup> Swiss Financial Markets Supervisory Authority, "Ordinance of the Swiss Financial Market Supervisory Authority on the Insolvency of Banks and Securities Dealers", 22. oktober 2012.

<sup>52</sup> Beregningen er baseret på Sveriges BNP for 2011, som var ca. 3.500 mia. svenske kr.

<sup>53</sup> Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

nødlidende SIFler, da der af hensyn til samfundsøkonomien vil være behov for at videreføre de systemiske aktiviteter frem for at afvikle instituttet. Det må derfor på nuværende tidspunkt antages at være sandsynligt, at staten kan se sig nødsaget til at intervenere, hvis det i en konkret situation skønnes, at de afledte effekter af en afvikling vil være mere skadelige for samfundsøkonomien, herunder for statens finanser, end hvis staten påtager sig en risiko i forbindelse med krisehåndteringen. Det vil give risiko for tab for de offentlige finanser, som i sidste ende skal dækkes af danske skatteydere.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at der stilles alternative krisehåndteringsværktøjer til rådighed for myndighederne end Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter med henblik på at give de bedst mulige forudsætninger for, at en krisehåndtering kan gennemføres uden væsentlige skadevirkninger for samfundsøkonomien og uden omkostninger for staten fremadrettet.

Ved at have de bedst mulige forudsætninger for at krisehåndtere et SIFI uden omkostninger for staten, forbedres ejernes og kreditorernes incitamentet ligeledes. Det sikrer en mere lige konkurrence mellem SIFler og øvrige kreditinstitutter.

På den baggrund er det relevant at se på, hvilke alternative værktøjer til krisehåndtering af SIFler, både penge- og realkreditinstitutter, der kan reducere disse risici ved den eksisterende værktøjskasse. Der tages her i vid udstrækning udgangspunkt i de forskellige værktøjer, der er indeholdt i direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter. Krisehåndteringsmyndigheden bør gives beføjelser til at anvende disse værktøjer. Der vil i en given krisehåndteringssituation formentlig være behov for en kombination af de forskellige værktøjer. Krisehåndteringsmyndigheden bør derfor have mulighed for fleksibilitet i anvendelsen af værktøjerne.

Det er, som også beskrevet i kapitel 3.2 i relation til krisehåndteringsbufferen, udvalgets anbefaling, at der indføres flere muligheder for aktivering af krisehåndteringsprocessen. For SIFler vil det med udvalgets anbefalinger således ikke længere være 8 pct.-kravet, der er centralt. Der lægges op til følgende muligheder for, at et institut kan overgå til krisehåndtering:

- Hvis instituttet ikke lever op til et krav om at have 10,125 pct. samlet kapital i form af minimumskravet til egentlig kernekapital på 4,5 pct. – plus et mindre direktivbestemt tillæg på 0,6125 pct. point<sup>54</sup> – samt krisehåndteringsbufferen på 5 pct.
- Hvis instituttet vælger at opfylde krisehåndteringsbufferen med egentlig kernekapital, vil grænsen tilsvarende være 10,125 pct. egentlig kernekapital.

---

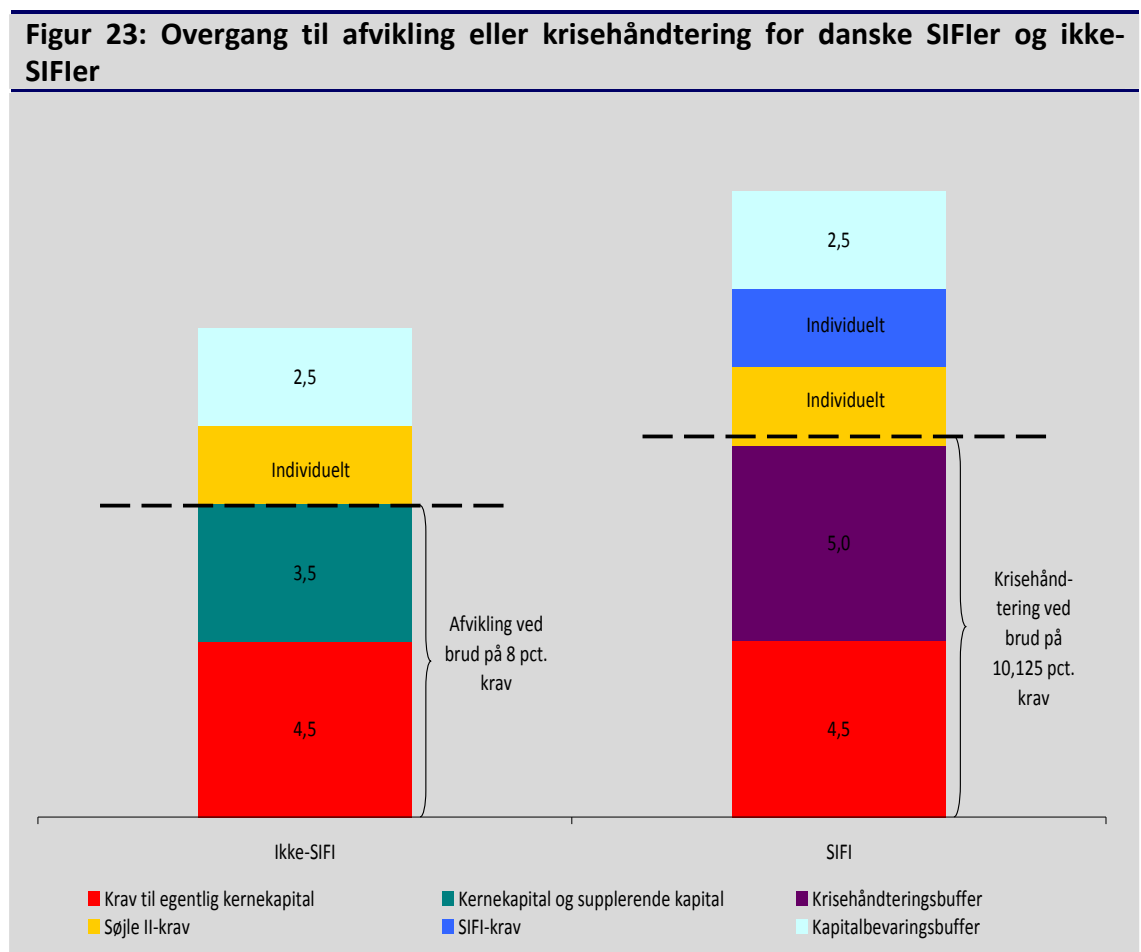
<sup>54</sup> CRD4 indeholder krav om, at hybridkapital skal nedskrives eller konverteres, såfremt instituttet når et niveau af egentlig kernekapital på 5,125 pct. Da hybridkapital under visse omstændigheder vil kunne indgå i den anbefalede krisehåndteringsbuffer, har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at anvende grænsen på 5,125 pct. i fastsættelsen af grænserne for overgang til krisehåndtering. Der er imidlertid ikke et generelt krav i CRD4 eller forslaget til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter om, at krisehåndtering skal indledes ved et niveau af egentlig kernekapital på 5,125 pct.

- Hvis instituttet opfylder krisehåndteringsbufferen med konvertibel gæld, vil også en overskridelse af en grænse på 5,125 pct. egentlig kernekapital medføre krisehåndtering. Omvendt vil en overskridelse af kravet om 5 pct. konvertibel gæld i krisehåndteringsbufferen ikke medføre krisehåndtering, såfremt instituttet har tilstrækkelig egentlig kernekapital til at dække både sit samlede krav til egentlig kernekapital og kravet til krisehåndteringsbufferen.
- Endelig vil Finanstilsynet kunne træffe afgørelse om, at et SIFI skal overgå til krisehåndtering, såfremt instituttet ikke er levedygtigt.

Baggrunden for at indlede krisehåndtering af SIFler tidligere end for andre institutter er at sikre, at der altid er tilstrækkelig kapital i SIFlerne – konkret ca. 10 pct. egentlig kernekapital – til at kunne begrænse yderligere tab i forbindelse med en krisehåndtering.

På trods af, at der således anbefales en række forskellige grænser for overgang til krisehåndtering, arbejdes der i rapporten – for at bevare enkelthed og overskuelighed – primært med grænsen på 10,125 pct. samlet kapital som udløser for krisehåndtering.

For ikke-SIFler vil en afvikling blive indledt ved brud på kravet om 8 pct. samlet kapital, som det også er tilfældet i dag. Figur 23 viser, hvorledes grænsen for overgang til krisehåndtering for SIFler adskiller sig fra afvikling af ikke-SIFler.



Det er udvalgets anbefaling, at krisehåndteringsmyndigheden bør have mulighed for en tvungen anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne. Der bør således ikke, i lyset af SIFlernes systemiske betydning, være en mulighed for, at ejerne af et SIFI "truer" med at vælge at lade instituttet gå konkurs frem for at lade sig håndtere under en krisehåndteringsmodel, da en konkurs vil kunne få meget negative konsekvenser for hele samfundsøkonomien. Aktionærerne kunne have incitament til at fremsætte en sådan trussel for at presse staten til at redde SIFlet. Derved ville aktionærerne formentlig blive bedre stillet end ved en krisehåndtering. Det følger også af Kommissionens direktivforslag om genopretning og afvikling af kreditinstitutter, at anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne skal være tvungen.

Tvangsmæssige krisehåndteringsværktøjer kan imidlertid indebære juridiske udfordringer, som skal håndteres, særligt i forhold til ekspropriation. Viser det sig ikke muligt på kortere sigt at håndtere de juridiske udfordringer ved en tvangsmæssig anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne, finder udvalget, at systemet i første omgang bør baseres på en frivillig ordning, så implementeringen af værktøjerne ikke forsinkes. Ved en frivillig ordning vil instituttets generalforsamling på forhånd beslutte, at instituttet, hvis det måtte komme i problemer, vil lade sig krisehåndtere med krisehåndteringsværktøjerne frem for at gå konkurs. Denne tilgang er anvendt i de tidligere bankpakker.

Det skal her bemærkes, at den anbefalede tilgang både indeholder kontraktuelle muligheder for nedskrivning eller konvertering i form af krisehåndteringsbufferen og lovgivningsmæssige muligheder for nedskrivning eller konvertering af simple kreditorer. En nedskrivning eller konvertering, der afspejler, hvad der kontraktuelt er aftalt, kan ikke være ekspropriation.

Den følgende beskrivelse af de anbefalede krisehåndteringsværktøjer er på baggrund af ovenstående baseret på en antagelse om tvangsmæssig anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne.

#### **4.3.1 Krisehåndteringsmyndighed**

Der bør etableres en krisehåndteringsmyndighed, der har ansvaret for krisehåndtering af SIFler, og som tildeles en række lovbestemte kompetencer til krisehåndtering af kreditinstitutter. Det bør afdækkes, hvordan en krisehåndteringsmyndighed mest hensigtsmæssigt kan organiseres, herunder om denne rolle kan tildeles en eksisterende institution, fx Finansiell Stabilitet A/S.

#### **4.3.2 Bridgebank med overdragelse af hele eller dele af instituttet**

Med forslaget til direktiv om krisehåndtering af kreditinstitutter skal myndighederne, jf. afsnit 4.2.1, tillægges kompetence til at overføre hele eller dele af et instituts aktiver, rettigheder og forpligtelser til en bridgebank, der skal være helt eller delvist statsligt ejet. Formålet med en bridgebank er at sikre en værdibevarende videreførelse af hele eller dele af instituttet, herunder særligt de systemiske funktioner, med henblik på senere salg. Direktivet giver endvidere mulighed for, at krisehåndteringsmyndigheden kan

frasælge værdiforringede aktiver til et offentligt ejet selskab med henblik på afvikling af disse aktiver.

I forbindelse med etablering af en bridgebank kan instituttets systemiske aktiviteter, aktiver med almindelig risikoprofil og ikke-værdiforringede aktiver overføres til bridgebanken og værdiansættes under forudsætning om fortsat drift. Der overføres tilsvarende passiver til bridgebanken. Egenkapital og efterstillede kapitalindskud forbliver sammen med ikke-systemiske aktiver i skallen af det gamle institut som afvikles.

Hvis de overførte aktiver er mindre end passiverne, modtager bridgebanken tillige et krav mod instituttet svarende til differencen. Bridgebanken kapitaliseres ved hjælp af ét af de øvrige krisehåndteringsværktøjer, jf. nedenfor, og søges efterfølgende helt eller delvist solgt på normale markedsvilkår over en kortere årrække.

Krisehåndteringsmyndigheden bør sikres hjemmel til at oprette og drive en bridgebank.

#### **4.3.3 Salg af aktiver til tredjepart**

Salg af hele eller dele af instituttet til tredjepart kan også komme på tale. Dette kan fx blive relevant, hvis et institut har lidt moderate tab, dvs. at det ikke kan overholde kapitalkravet, men dog stadig er solvent. I forhold til realkreditinstitutter kan der være tale om frasalg af ét eller flere kapitalcentre. Et salg indebærer, at både forpligtelserne over for obligationsejerne og rettighederne til at modtage betalinger fra låntagere (inkl. adgang til sikkerhed stillet af låntagerne) overføres til køberen.

#### **4.3.4 Gældskonvertering**

Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter indeholder tillige mulighed for konvertering af gæld til egenkapital i en krisehåndteringssituation.

Til forskel fra gældsnedskrivning, jf. nedenfor, får instituttets kreditorer ved gældskonvertering en ejerandel i instituttet i form af aktier. Der sker dermed en rekapitalisering af instituttet, som derefter kan fortsætte hele eller dele af sin virksomhed under nyt ejerskab. Der tilføres således ny aktiekapital til selskabet i form af konverteret gæld. Det må formodes nødvendigt, at krisehåndteringsmyndigheden eller en administrator varetager driften af virksomheden, indtil der er etableret en ny bestyrelse valgt af de nye ejere.

#### **4.3.5 Gældsnedskrivning**

Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter indeholder som beskrevet i afsnit 4.2.1 krav om, at myndighederne tillægges en generel kompetence til at nedskrive simple kreditorers tilgodehavender i forbindelse med håndteringen af et nødlidende institut.

Formålet med nedskrivningen er at skabe mulighed for, at instituttet kan rekapitaliseres ved at reducere instituttets gældsposter. Dermed kan instituttet genoprettes, og krisehåndteringsmyndigheden eller en administrator kan varetage driften, indtil instituttet kan videresælges. Værktøjet skal i praksis anvendes sammen med bridgebankredskabet, og der skal ske en rekapitalisering.

Realkreditinstitutternes udlån er finansieret ved udstedelse af gæld med sikkerhed i de ydede lån. Denne type gæld kan typisk ikke nedskrives under krisehåndtering af et realkreditinstitut. Samtidig er andelen af efterstillet og usikret gæld forholdsvis lille. For at gældsnedskrivning i praksis kan anvendes ved krisehåndtering af realkreditinstitutter, er det nødvendigt, at der er andre typer gæld, som kan indgå i en gældsnedskrivning eller gældskonvertering. Det skal i den forbindelse bemærkes, at krisehåndteringsbufferen i sig selv giver øgede muligheder for nedskrivning og konvertering.

Krisehåndteringsmyndigheden bør sikres hjemmel til at organisere en sådan gældsnedskrivning ud fra samme tilgang som i Bankpakke 3.

Gældsnedskrivning skal ses som en sidste udvej, der formentlig kun vil være relevant at anvende som krisehåndteringsredskab, såfremt instituttet har negativ egenkapital, jf. også afsnit 4.4.3.

#### **4.3.6 Stabilitetsfond**

Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter stiller krav om, at der etableres en afviklingsfond eventuelt i regi af den eksisterende indskydergarantifond, jf. afsnit 4.2.1.

Det er udvalgets anbefaling, at der etableres en stabilitetsfond finansieret af de danske SIFler, således at der sikres et bidrag fra den finansielle sektor til krisehåndtering af SIFler. En stabilitetsfond kan opbygges fra 2020, når det ekstra kapitalkrav for SIFlerne er fuldt indfaset. Der bør i forbindelse med etablering af fonden tages hensyn til den internationale udvikling, herunder i forhold til indfasning af fonden og fondens størrelse samt mulighederne for at anvende en sådan fond i praksis.

Det er ikke givet, at en sådan fond vil kunne erstatte den i direktivet foreslåede afviklingsfond, da den ikke vil opfylde visse af forslagens nuværende krav, herunder at alle markedsaktører skal indbetale til fonden. Det vil i forbindelse med implementeringen af krisehåndteringsdirektivet skulle vurderes, om det vil være relevant at etablere en sådan fond, herunder om den kan og bør etableres separat fra den eksisterende Indskydergarantifond, og om Indskydergarantifonden kan udgøre den i direktivet påkrævede afviklingsfond for kreditinstitutter, der ikke er SIFler.

Hensigten bag etablering af en stabilitetsfond for SIFler er at opbygge en formue til brug for finansiering af krisehåndtering af danske SIFler. Det vil være hensigtsmæssigt, at der kun etableres én samlet stabilitetsfond for realkreditinstitutter og pengeinstitutter. Fondens vil kunne finde anvendelse i kombination med de øvrige krisehåndteringsværktøjer og vil kunne anvendes til at understøtte likviditeten i et institut under krisehåndte-

ring ved at garantere aktiver eller passiver, give lån eller købe aktiver, eller til at rekapitalisere en bridgebank. Stabilitetsfonden bør etableres som en selvejende offentlig institution, hvor krisehåndteringsmyndigheden kan beslutte, hvordan fondens midler anvendes.

Fondens formue foreslås opbygget med faste årlige bidrag fra SIFlerne baseret på institutternes risikovægtede poster. Bidraget fra de enkelte institutter bør baseres på institutternes andel af SIFernes samlede risikovægtede poster ved udgangen af det foregående år. Ved at basere indbetalingerne til fonden på institutternes risikovægtede poster, søges der taget højde for forskellige forretningsmodeller. Der bør ikke være mulighed for opkrævning af ekstraordinære bidrag i de tilfælde, hvor der sker træk på fonden, da dette vil kunne give risiko for smittespredning mellem SIFlerne. Da fonden alene vil skulle bidrage til krisehåndtering af SIFler, vil kun danske SIFler skulle indbetale til fonden.

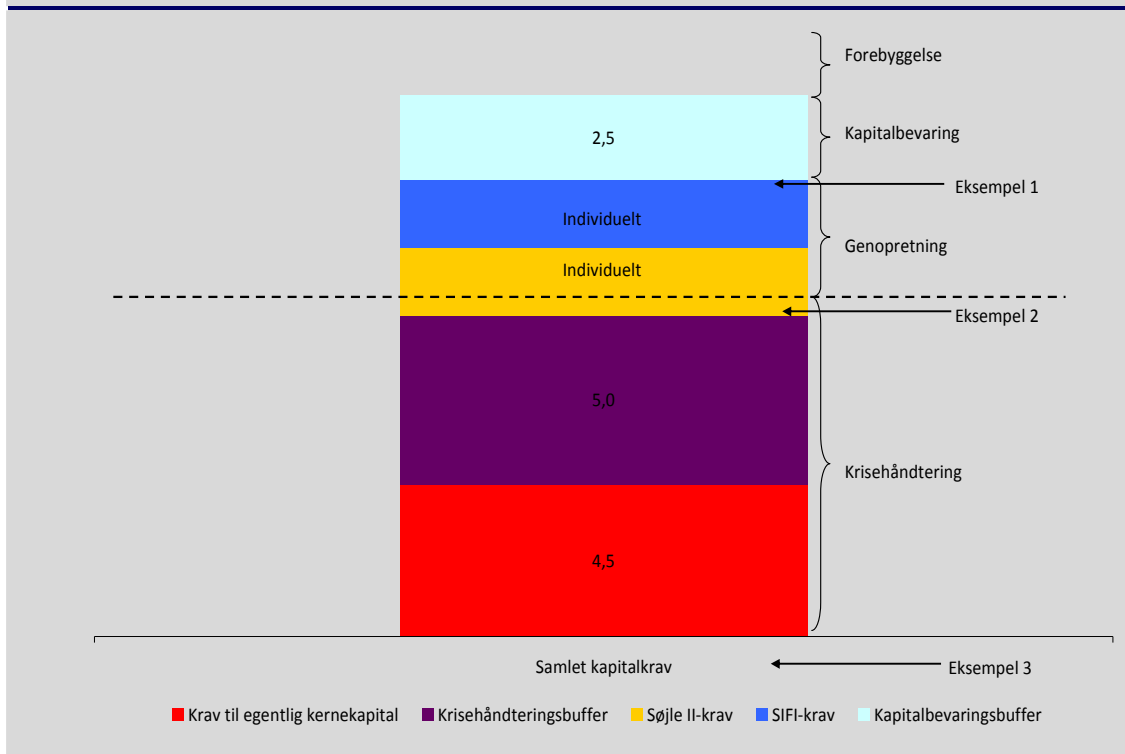
Med etablering af en stabilitetsfond sikres det, at den finansielle sektor i forbindelse med anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne leverer et bidrag til krisehåndteringen af danske SIFler, ligesom der altid være et beløb af en vis størrelse til brug for finansiering af krisehåndteringen af danske SIFler. Omvendt bindes en mængde kapital uden for institutterne, hvilket begrænser institutternes råderum. Herudover vil der formentlig skulle være tale om en ganske stor fond, for at denne ville kunne bidrage væsentligt til at finansiere krisehåndteringen af et af de større danske SIFler.

#### **4.4 Eksempler på genopretning og krisehåndtering af SIFler**

Med henblik på at illustrere relevansen af de forskellige genopretnings- og krisehåndteringsværktøjer opstilles nedenfor konkrete eksempler på henholdsvis genopretning og krisehåndtering af et SIFI.

Genopretningseksemplet vedrører en situation, hvor instituttet endnu ikke er nødlidende. Krisehåndteringseksemplerne vedrører dels en situation, hvor instituttet i mindre omfang bryder kapitalkravet, og dels en situation hvor instituttet har negativ egenkapital. Figur 24 illustrerer, hvordan de tre eksempler passer ind i genopretnings- og krisehåndteringsprocessen.

**Figur 24: Eksempler på genopretning og krisehåndtering**



I alle eksemplerne vil det være relevant at søge at genskabe instituttets levedygtighed med henblik på, at de systemiske vigtige funktioner, primært udlånskapaciteten, videreføres uden væsentlig forstyrrelse af samfundsøkonomien og den finansielle stabilitet.

#### 4.4.1 Eksempel 1: Genopretning

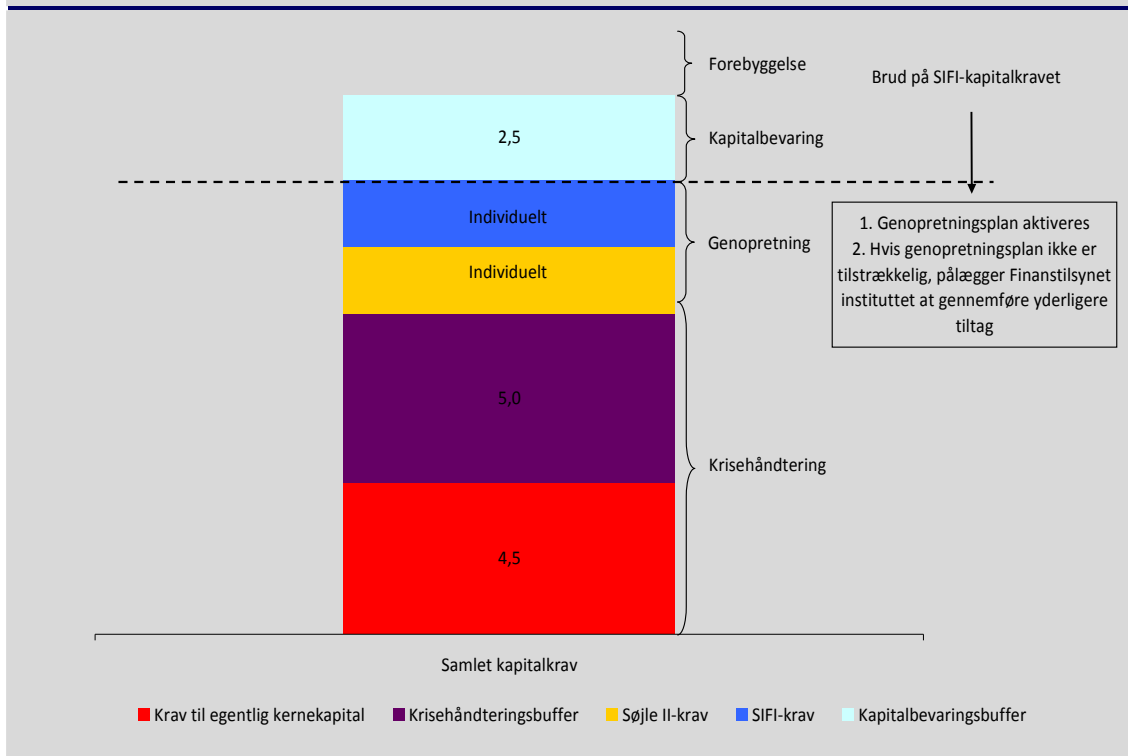
Det første eksempel vedrører en situation, hvor et SIFI er i genopretningsfasen, men ikke er nødlidende. Konkret antages, at SIFiet har været underlagt begrænsningerne i forbindelse med brud på kapitalbevaringsbufferen, uden at dette har kunnet sikre en genopretning af instituttets situation. SIFiet er derfor nu også i konflikt med SIFI-kapitalkravet og eventuelt med søjle II-kravet og er derfor gået ind i genopretningsfasen.

Baggrunden for SIFiets problemer kan fx være, at SIFiet oplever svagere indtjening end tidligere, har voksende nedskrivninger, og at der er usikkerhed om kreditboniteten. SIFiet vil formentlig uden indgriben bevæge sig mod en krisehåndtering.

Da SIFiet er i konflikt med SIFI-kapitalkravet, vil instituttets genopretningsplan skulle aktiveres. Figur 25 illustrerer processen.



**Figur 25: Genopretning af SIFI**



Hvis udvalgets anbefalinger i forhold til genopretningsplaner følges, jf. ovenfor, vil det være individuelt for hvert institut, hvornår genopretningsplanen præcis aktiveres. Planen skal dog senest aktiveres ved et brud på SIFI-kapitalkravet. Det vil tilsvarende være individuelt, hvilke elementer genopretningsplanen indeholder. Konkret kan man forestille sig, at en genopretningsplan indeholder nedbringelse eller afdækning af risici, kapitaludvidelse, frasalg af juridiske enheder eller forretningsområder m.v.

Såfremt genopretningsplanen ikke i tilstrækkelig grad kan sikre genopretning af instituttet, og instituttet også bryder søjle II-kravet, vil det være relevant, at Finanstilsynet pålægger instituttet at foretage nødvendige tiltag til at sikre en genopretning, der ligger ud over instituttets egen genopretningsplan. Finanstilsynet vil have vide beføjelser i denne situation, men konkrete initiativer kan være at kræve en udskiftning af direktions- eller bestyrelsesmedlemmer, krav om salg af aktiver e.l.

I en krisesituation hvor et kreditinstitut befinder sig i genopretningsfasen, men bevæger sig ned mod krisehåndteringsfasen eller risikerer at gøre det, kan instituttet få problemer med at finansiere sig fx som følge af manglende tillid til instituttet eller på grund af en negativ udvikling på de finansielle markeder. Solvente, men illikvide institutter, vil dog mod passende sikkerhed kunne låne i Nationalbanken.

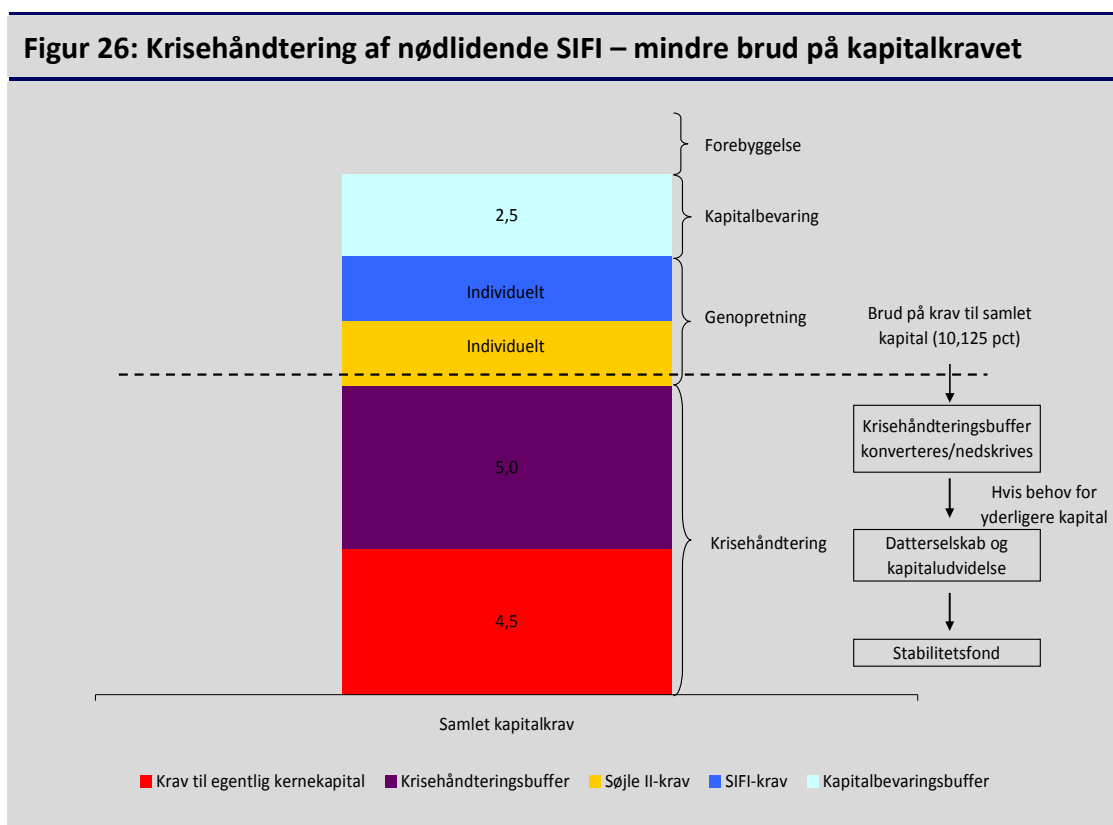
#### 4.4.2 Eksempel 2: Krisehåndtering ved mindre brud på kapitalkravet

I dette eksempel kan instituttet have været gennem genopretningsfasen, uden at det er lykkedes at sikre en genopretning af instituttets kapitalposition. Som følge af fx fortsat

svag indtjening, markante nedskrivninger på udlånsporteføljen og generelle negative økonomiske konjunkturer kommer instituttet fx i konflikt med kravet om 10,125 pct. samlet kapital, jf. figur 24 ovenfor.

Når krisehåndtering aktiveres, vil instituttets krisehåndteringsplan finde anvendelse. Denne vil være individuel, men i det følgende illustreres, hvordan en krisehåndtering kan forløbe. Formålet med en krisehåndtering vil være at rekapitalisere instituttet, således at det igen er levedygtigt som den eksisterende juridiske enhed og ligger over alle kapitalkravene.

Første skridt i en krisehåndtering vil være, at krisehåndteringsbufferen på 5 pct. aktiveres, således at gældsposterne heri konverteres til egentlig kernekapital eller nedskrives. Instituttet vil derfor ved starten af krisehåndteringen have egentlig kernekapital på omkring 10 pct. Figur 26 illustrerer processen.



Krisehåndteringsbufferen kan bidrage til at sikre, at der er midler i instituttet til at minimere øvrige parters tab i forbindelse med en krisehåndtering. Der vil dog være behov for yderligere kapital til at sikre en rekapitalisering af hele eller dele af instituttet.

En sådan yderligere kapital kan fx søges tilvejebragt ved, at krisehåndteringsmyndigheden foranlediger, at instituttets bestyrelse sælger hele instituttet eller de væsentligste dele af instituttet til et datterselskab, hvor instituttet ved etableringen er eneaktionær. Krisehåndteringsmyndigheden kan dernæst foranledige, at instituttets bestyrelse gennemfører en kapitaludvidelse i datterselskabet med tegningsret for aktionærerne i modervirksomheden. Givet at der fortsat er aktiekapital i instituttet på dette tidspunkt, vil

de eksisterende aktionærer have et incitament til at tegne nye aktier for at beskytte deres eksisterende ejerandel.

Efter kapitaludvidelsen fortsætter datterselskabet driften med ny ledelse og eventuelt nye aktionærer. Da der skal udarbejdes prospekt mv., vil der være behov for en tegningsgaranti, der sikrer tiltro til instituttet, frem til kapitaludvidelsen er gennemført. Kapitaludvidelsen kan fx garanteres af en eventuel stabilitetsfond.

Hvis nogle aktiver med forhøjet risikoprofil ikke overføres til datterselskabet, kan disse aktiver enten forblive i modervirksomheden eller overføres til et særskilt datterselskab. I dette tilfælde bibeholdes kapital i modervirksomheden til dækning af risikoen ved de pågældende aktiver. Likviditeten hertil kan komme fra krisehåndteringsmyndigheden, en eventuel stabilitetsfond eller datterselskabet, som viderefører instituttets tidligere aktiviteter.

Såfremt en sådan kapitaludvidelse i et datterselskab ikke er succesfuld, kan yderligere kapital søges tilvejebragt ved anvendelse af andre krisehåndteringsværktøjer. Her kan en gældskonvertering være relevant.

Rekapitaliseringen skal være tilstrækkelig til at sikre, at datterselskabet med de systemiske og sunde dele af instituttet er levedygtigt fremadrettet. Det vil være en forudsætning, at instituttets ledelse udskiftes, og at instituttet omstruktureres i krisehåndteringsprocessen.

#### **4.4.3 Eksempel 3: Krisehåndtering ved betydeligt brud på kapitalkravet**

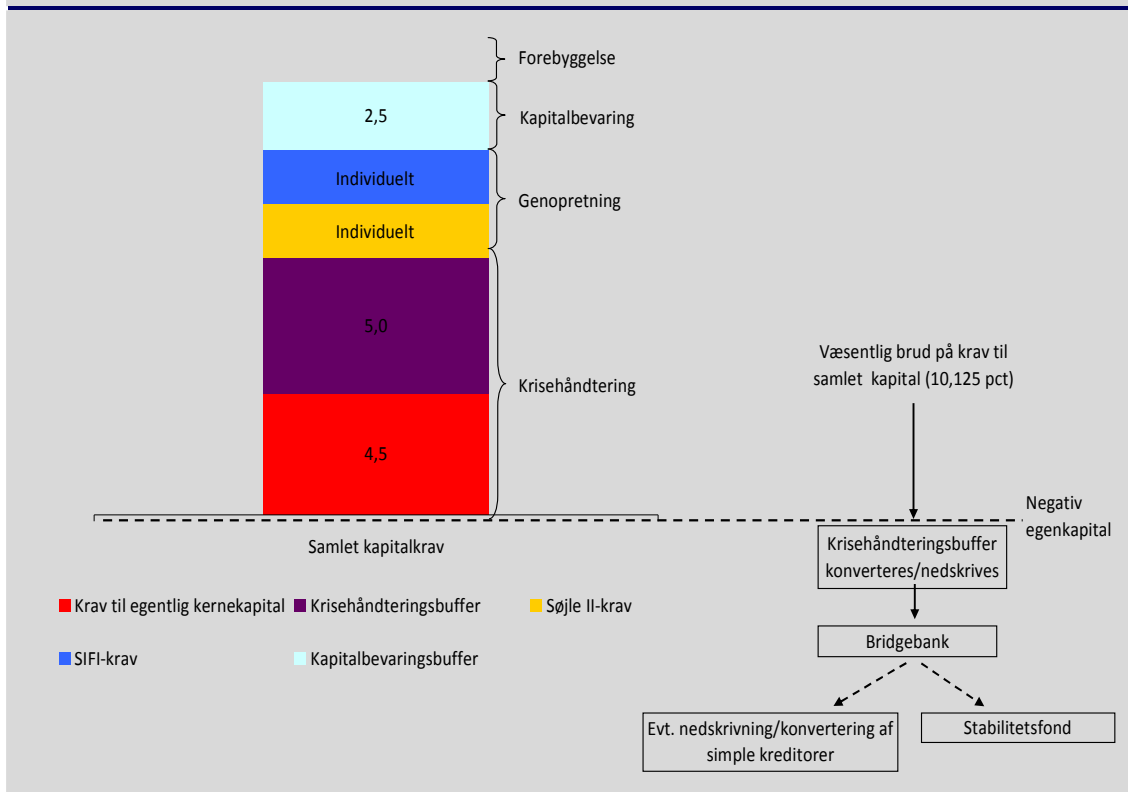
Sandsynligheden for, at et SIFI pludselig vil skulle krisehåndteres med en negativ egenkapital, må anses for at være meget beskednen. Der må som udgangspunkt forventes at være tale om en glidende proces, hvor Finanstilsynet og krisehåndteringsmyndigheden løbende overvåger SIFiet og indleder en krisehåndtering, så snart instituttet bryder kravet til egentlig kernekapital eller vurderes ikke længere at være levedygtigt af Finanstilsynet, jf. eksempel 2.

Der kan imidlertid ikke helt udelukkes, at et SIFI – på baggrund af pludseligt opståede tab, fx som følge af operationelle risici (fejl i it-systemer e.l.) eller store isolerede tab på meget risikable eventuelt uautoriserede handelsaktiviteter – pludselig kan komme i en situation, hvor hele egenkapitalen er tabt.

I dette tilfælde vil det være nødvendigt hurtigt at isolere de systemiske dele af SIFiet med henblik på videreførelse – uden for store tab på aktiverens værdi og uden væsentlige tab af udlånskapacitet. De systemiske og sunde dele af instituttet kan derfor overføres til en bridgebank, mens instituttets øvrige aktiviteter efterlades i skallen af det gamle institut og afvikles.

Forløbet af krisehåndteringen vil overordnet svare til beskrivelsen i eksempel 2. Figur 27 illustrerer processen.

**Figur 27: Krisehåndtering af nødlidende SIFI – væsentligt brud på kapitalkravet**



Ved brud på kapitalkravet aktiveres instituttets krisehåndteringsplan. Der vil først ske en konvertering eller nedskrivning af krisehåndteringsbufferen med henblik på at tilvejebringe et første niveau af egentlig kernekapital til at dække tabene og bidrage til rekapitalisering af bridgebanken. Som følge af de store tab vil der dog ud fra en samfundsmæssig vurdering kunne være situationer, hvor krisehåndteringsmyndigheden vil vælge at gennemføre en nedskrivning og/eller konvertering af instituttets simple kreditorer. En eventuel stabilitetsfond vil kunne bidrage til at rekapitalisere instituttet. Samspillet mellem bidrag fra en eventuel stabilitetsfond og eventuel anvendelse af gældsnedskrivning og/eller konvertering vil skulle undersøges nærmere, herunder for at sikre ligebehandling af kreditorer og konsistens med kommende EU-regulering.

Rekapitaliseringen skal være tilstrækkelig til at sikre, at bridgebanken med de systemiske og sunde dele af instituttet er levedygtigt fremadrettet. Det vil være en forudsætning, at instituttets ledelse udskiftes, og at instituttet omstruktureres i krisehåndteringsprocessen.

#### 4.4.4 Opsummering

Det er udvalgets vurdering, at Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter generelt ikke er tilstrækkelige til at håndtere nødlidende SIFler, da der af hensyn til samfundsøkonomien vil være behov for at videreføre de systemiske aktiviteter frem for at afvikle instituttet. Det må derfor på nuværende tidspunkt antages at være sandsynligt, at staten kan se sig nødsaget til at intervenere, hvis det i en konkret

situation skønnes, at de afledte effekter af en afvikling vil være mere skadelige for samfundøkonomien, herunder for statens finanser, end hvis staten påtager sig en risiko i forbindelse med krisehåndteringen. Det vil give risiko for tab for de offentlige finanser, som i sidste ende skal dækkes af danske skatteydere.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at der stilles yderligere krisehåndteringsværktøjer til rådighed for myndighederne end Bankpakke 3 og den eksisterende afviklingsordning for realkreditinstitutter med henblik på at give de bedst mulige forudsætninger for, at en krisehåndtering kan gennemføres uden væsentlige skadevirkninger for samfundøkonomien og uden omkostninger for staten fremadrettet.

De alternative værktøjer til krisehåndtering og det centrale fokus på videreførelse af SIFiets systemiske aktiviteter kan bidrage til at mindske de negative effekter af en krise i et SIFI. Krisehåndteringsbufferen og en eventuel stabilitetsfond har til formål at bidrage til, at der er tilstrækkeligt med midler i SIFiet i forbindelse med krisehåndteringen til både at dække tab og rekapitalisere de fortsættende dele af instituttet, uden at krisehåndteringen får væsentlige negative konsekvenser for samfundet.

Mulighederne for at etablere en bridgebank og/eller købe aktiver skal give krisehåndteringsmyndigheden fleksibilitet til så effektivt som muligt at videreføre de systemiske dele af instituttet.

Myndighedernes kompetence til at kunne nedskrive eller konvertere instituttets kreditorer skal medvirke til at sikre, at der kan tilvejebringes finansiering til at dække tab og til rekapitalisering også i tilfælde, hvor SIFiet har lidt meget store tab. Muligheden for gældsnedskrivning vurderes kun at være relevante i en situation med meget store tab i instituttet.

#### **4.5 Krisehåndtering af danske institutters udenlandske aktiviteter**

For en koncern med tværnationale aktiviteter koordineres det løbende tilsyn efter de gældende EU-regler i et tilsynskollegium nedsat af myndigheden i moderinstituttets hjemland med tilsynsansvaret på koncernniveau. Foruden koncerntilsynet er tilsynsmyndigheder fra værtslande for dattervirksomheder eller væsentlige filialer af koncernens moderinstitut samt EBA medlemmer af tilsynskollegiet. Efter de gældende regler skal tilsynsmyndighederne i tilsynskollegiet bl.a. i fællesskab vurdere koncernens og de enkelte koncernvirksomheders risici og træffe en fælles beslutning om kapitalbehovet. Endvidere skal tilsynsmyndighederne samarbejde i tilfælde af en kritisk udvikling i koncernens økonomiske stilling og i tilfælde af egentlig krisehåndtering.

Kommissionens forslag til direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter udvider samarbejdet mellem myndighederne ved krav om etablering af afviklingskollegier med deltagelse af alle relevante myndigheder fra hvert land i relation til håndtering af en tværnational koncern. Afviklingskollegiet vil bl.a. skulle udarbejde en afviklingsplan for koncernen og vil være forum for beslutninger med hensyn til afvikling. Ved afvikling og valg af handlemuligheder skal kollegiet ifølge forslaget tilgodese et hensyn

til at bevare værdien af koncernen som helhed, begrænse effekterne for finansiel stabilitet i de relevante lande og begrænse anvendelse af statslig finansiel støtte.

For danske SIF'er med væsentlige aktiviteter i andre EU-lande i form af datterbanker eller væsentlige filialer skal den tilsynsmæssige håndtering af en genopretning allerede i dag koordineres og gennemføres i samarbejde med tilsynsmyndighederne i tilsynskollegiet. Tilsvarende gælder for danske SIF'er, der indgår i en udenlandsk baseret koncern.

Med henblik på at implementere tiltagene i den europæiske samarbejdsaftale i 2008 om grænseoverskridende finansiel stabilitet indgik myndighederne i de nordiske og baltiske lande i 2010 en samarbejdsaftale om grænseoverskridende finansiel stabilitet, krisehåndtering og kriseløsning.<sup>55</sup> Formålet med aftalen er at styrke samarbejdet om forebyggelse, håndtering og løsning af kriser i tværnationale finansielle virksomheder. Aftalen er ikke juridisk bindende, men angiver praktiske procedurer for informationsdeling og koordination. En nordisk-baltisk koordinationsgruppe er etableret med henblik på at implementere aftalen.

Med direktivforslaget om genopretning og afvikling af kreditinstitutter kan det forventes, at danske myndigheder i højere grad bliver forpligtet til at inddrage udenlandske myndigheders stabilitetshensyn ved håndtering af krisesituationer i danske tværnationale koncerner og institutter, der indgår i udenlandske bankkoncerner. Den danske implementering af metoder til krisehåndtering af SIF'er, som er eller indgår i tværnationale koncerner, kan således ikke ses isoleret fra implementeringen i andre lande.

I forbindelse med krisehåndtering af et nødlidende SIFI med grænseoverskridende aktiviteter kan det være relevant at overveje, om SIF'ets koncernstruktur har betydning for, hvordan krisehåndteringen vil forløbe. Konkret kan der være forskel på, hvordan et SIFI skal håndteres afhængig af, om SIF'et er organiseret med filialer eller datterselskaber i udlandet. Såfremt SIF'et har væsentlige udenlandske aktiviteter i filialform, vil der være behov for koordinering af krisehåndteringen med udenlandske myndigheder, herunder i forhold til fordeling af finansieringen af eventuelle tab. Omvendt vil en filialstruktur have den fordel, at hjemlandets myndigheder har ansvaret for krisehåndteringen. Såfremt der anvendes datterselskaber, kan der være en udfordring i at koordinere krisehåndteringsindsatsen mellem de forskellige myndigheder i de lande, hvor SIF'et har datterselskaber.

## 4.6 Opsummering

Der eksisterer i dag ikke særlige værktøjer til genopretning og krisehåndtering af danske SIF'er. I lyset af de særlige udfordringer ved håndtering af SIF'er, herunder behovet for at bevare udlånskapaciteten i samfundet, vil det være relevant at udvide krisehåndteringsmyndighedens værktøjskasse til – i tillæg til de eksisterende værktøjer – at

---

<sup>55</sup> "Cooperation agreement on cross-border financial stability, crisis management and resolution between Ministries, Central Banks and Financial Supervisory Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden", 17. august 2010.

indeholde alternative værktøjer, der særligt er relevante for genopretning og krisehåndtering af SIFler.

Det skal afklares, hvorledes krisehåndteringsværktøjerne, herunder særligt i relation til gældsnedskrivning og gældskonvertering, kan implementeres på en juridisk set hensigtsmæssig måde.

Udvalgets konkrete anbefalinger i forhold til genopretning og krisehåndtering af SIFler fremgår af boks 7.

### **Boks 7: Udvalgets anbefalinger i forhold til genopretning og krisehåndtering af nødlidende SIFler**

Det anbefales at:

- Der fastsættes en grænse for overgang til krisehåndtering for SIFler på 10,125 pct. samlet kapital modsat grænsen på 8 pct. for øvrige kreditinstitutter. Herudover kan Finanstilsynet beslutte, at et institut skal overgå til krisehåndtering, hvis det ikke længere vurderes at være levedygtigt.
- Der etableres en krisehåndteringsmyndighed med ansvaret for krisehåndtering af danske SIFler. Det bør afdækkes, hvordan en krisehåndteringsmyndighed mest hensigtsmæssigt kan organiseres, herunder om denne rolle kan tildeles en eksisterende institution, fx Finansiell Stabilitet A/S.
- Der gives mulighed for tvangsmæssig anvendelse af krisehåndteringsværktøjerne modsat de nuværende frivillige ordninger.
- Der indføres alternative krisehåndteringsværktøjer i form af muligheden for:
  - Etablering af bridgebank,
  - Salg af aktiver,
  - Gældsnedskrivning,
  - Gældskonvertering.
- Der etableres en stabilitetsfond finansieret af de danske samt eventuelt grønlandske og færøske SIFler, som opbygges fra 2020 og frem. Der bør i forbindelse med etablering af fonden tages hensyn til den internationale udvikling på området.

## **Bilag 1: Udvalgets kommissorium**

### **Udvalg om Systemisk Vigtige Finansielle Institutter i Danmark**

#### **Baggrund**

Financial Stability Board (FSB) og Basel-komitéen for banktilsyn (BCBS) har i oktober 2011 vedtaget internationale standarder vedrørende håndtering af globale såkaldt systemisk vigtige finansielle institutter (SIFler). G20 har i november 2011 tilsluttet sig disse standarder. FSB ventes i foråret 2012 at komme med forslag til udbredelse af disse standarder til regionale eller nationale SIFler.

Standarderne vedrører (i) kriterier for identifikation af SIFler, (ii) hvilke særlige krav der skal gælde for SIFler, og (iii) hvilke instrumenter, der skal anvendes, hvis SIFler kommer i problemer.

Nogle europæiske lande (Schweiz, Storbritannien og Sverige) har allerede tilkendegivet, at de nationalt har systemisk vigtige finansielle institutioner, samt indikeret hvilke krav man vil stille til disse.

Der er kreditinstitutter i Danmark, som er så vigtige for dansk økonomi, at de er systemiske og derfor må underlægges et særligt regelsæt, jf. også den politiske aftale af 25. august 2011 om en række konsolideringsinitiativer (Bankpakke IV).

Erhvervs- og vækstministeren nedsætter derfor et ekspertudvalg, der skal se nærmere på, hvilke kriterier der skal gælde for at blive udpeget som SIFI i Danmark, hvordan internationale krav til SIFler skal gennemføres i Danmark, samt hvordan SIFler, der måtte komme i vanskeligheder, skal håndteres.

#### **Udvalgets opgaver**

Udvalget har følgende opgaver:

##### **1) Kriterier for at blive udpeget som SIFI**

Udvalget skal udarbejde anbefalinger om kriterier, der hensigtsmæssigt kan anvendes til at afgøre, hvilke kreditinstitutter der er systemisk vigtige i forhold til de danske finansielle markeder. I den forbindelse skal bl.a. følgende kriterier indeholdt i standarderne fra FSB og BCBS inddrages; (i) størrelsen på instituttet, (ii) forbundetheden af instituttet med resten af systemet, (iii) muligheden for substitution af instituttets rolle i systemet, og (iv) instituttets kompleksitet (forretningsmæssig, strukturel og driftsmæs-



sig). Udvalget skal ligeledes vurdere, om der er behov for at inkludere andre, herunder kvalitative, kriterier til identifikation af SIF'er.

Udvalget skal se på alle typer af kreditinstitutter og kan om nødvendigt foreslå differentierede krav for forskellige typer af institutter.

Udvalget skal tillige overveje, om de anbefalede kriterier vurderes at være robuste i forhold til den fremtidige udvikling i sektoren, og hvis det ikke er tilfældet, udarbejde anbefalinger til, hvorledes kriterierne bedst muligt kan tilpasses over tid.

Udvalget skal endelig vurdere, om der er SIF'er i Grønland og på Færøerne og i så fald udarbejde anbefalinger til, hvilke kriterier der kan lægges til grund for at identificere grønlandske henholdsvis færøske SIF'er.

## **2) Krav til SIF'er**

Udvalget skal med udgangspunkt i erfaringerne fra den aktuelle finansielle krise og i FSB's og BCBS' standarder samt lovgivningen i de lande, der har etableret et formelt regelsæt for SIF'er, udarbejde anbefalinger om, hvilke ekstra krav der skal stilles til SIF'er, herunder om der skal være differentierede krav for forskellige institutter.

Udvalget skal herunder bl.a. undersøge, hvordan et højere kapitalkrav for SIF'er kan implementeres i Danmark, herunder hvilke typer af kapital der skal til for at opfylde kravet, og hvilke sanktioner der skal træde i kraft ved en manglende efterlevelse af kravet.

Udvalget skal også vurdere, om og i givet fald hvilke andre typer af krav der med fordel kan stilles til SIF'er, herunder fx krav til god selskabsledelse, risikostyring, likviditet m.v.

Udvalget skal endvidere vurdere, hvad et skærpet tilsyn over for SIF'er kan indebære.

Udvalget skal i sine overvejelser så vidt muligt tilstræbe, at der sikres en lige konkurrence dels mellem SIF'er og andre kreditinstitutter i Danmark og dels mellem danske SIF'er og SIF'er i andre lande.

Udvalget skal endelig overveje, hvorledes det sikres, at krav til SIF'er er robuste over for den fremtidige udvikling i sektoren.

## **3) Instrumenter for SIF'er, som måtte komme i vanskeligheder**

Udvalget skal med udgangspunkt i FSB's og BCBS' standarder samt lovgivningen i de lande, der har etableret et formelt regelsæt for håndtering af nødlidende SIF'er, undersøge, hvordan SIF'er, som måtte komme i vanskeligheder, kan håndteres, således at skadevirkningerne for samfundsøkonomien begrænses mest muligt.

Udvalget skal således udarbejde anbefalinger til, hvilke værktøjer der bør indgå i et regime til håndtering af SIF'er, der måtte komme i vanskeligheder, så vidt muligt uden inddragelse af offentlige midler, herunder om de eventuelt vil kunne opsplittes, krav om udarbejdelse af genopretnings- og afviklingsplaner m.v.

## **Udvalgets sammensætning**

Udvalget sammensættes af:

- 1 formand,
- 3 sagkyndige medlemmer,
- 1 repræsentant indstillet af Nationalbanken,
- 1 repræsentant indstillet af Finanstilsynet,
- 1 repræsentant indstillet af Finansministeriet,
- 1 repræsentant indstillet af Erhvervs- og Vækstministeriet,

Erhvervs- og vækstministeren udpeger udvalgets medlemmer.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Erhvervs- og Vækstministeriet med inddragelse af Finansministeriet, Finanstilsynet og Nationalbanken.

Udvalget kan inddrage ekstern ekspertise i det omfang, udvalget skønner det nødvendigt.

Udvalget afrapporterer til erhvervs- og vækstministeren inden udgangen af 2012.

## **Bilag 2: Oversigt over kapitalklasser**

I nedenstående figur ses en oversigt over de forskellige kapitalklasser, samt hvad der kan indregnes under de forskellige klasser. De enkelte elementer gennemgås nedenfor.

### **Egentlig kernekapital (Core Equity Tier 1 – CET1)**

Egentlig kernekapital er den kapitaltype, der har den største evne til at absorbere tab, hvorfor det ligeledes vurderes som værende kapitaltypen af højeste kvalitet. I egentlig kernekapital indgår først og fremmest indbetalt aktie-, garant- og andelskapital, dvs. kapital som enten aktionærer, garantier eller andelshavere har indbetalt i instituttet.

Udover den indbetalte kapital består den egentlige kernekapital endvidere af overkurs ved emission samt overført over- eller underskud. Overkurs ved emission er det beløb, der i forbindelse med nytegning af aktier er indbetalt som overkurs i forhold til den nominelle værdi af aktierne. Det overførte over- eller underskud består af instituttets årlige resultater, der er blevet overført fra resultatopgørelsen til balancen. I egenkapitalen kan endvidere medregnes årets løbende overskud, hvis dette er bekræftet af en ekstern revisor, og forventet udbytte samt andre forudsigelige udgifter er fratrukket. Den egentlige kernekapital består endeligt af øvrige reserver, der kan bestå af diverse henlæggelser – fx henlæggelser fra overskud i visse datterselskaber. Ved opgørelsen af den egentlige kernekapital fradrages forskellige poster, herunder et eventuelt løbende underskud, foreslået udbytte, immaterielle aktiver og udskudte skatteaktiver m.m.

### **Kernekapital – Hybrid kernekapital (Additional tier 1)**

Kernekapital består af egentlig kernekapital, som beskrevet ovenfor, og hybrid kernekapital. Ved opgørelsen af kernekapitalen fradrages yderligere forskellige poster. Hybrid kernekapital skal ses som en hybrid mellem egentlig kernekapital og gæld, da instrumenterne har karakteristika, der minder om begge dele. Hybrid kernekapital kan udgøre op til 50 pct. af kernekapitalen efter fradrag.

Ifølge de nuværende danske regler skal hybrid kernekapital blandt andet opfylde følgende betingelser;

- Minimum 30 års løbetid
- Indfrielse på instituttets initiativ forudsætter Finanstilsynets godkendelse og kan som hovedregel tidligst finde sted 5 år efter indbetalingen
- Er der fastsat et forfaldstidspunkt, må dette ikke kombineres med incitamenter til indfrielse
- Er der intet forfaldstidspunkt, må incitamenter til indfrielse tidligst ske efter 10 år
- Långivers krav skal være efterstillet al anden gæld, herunder ansvarlig lånekapital.

- Långivers krav må ikke være dækket af sikkerheder
- Forrentning skal bortfalde, hvis instituttet ikke opfylder dets kapitalkrav, hvis instituttet vurderer at det er nødvendigt af hensyn til instituttets sundhed, eller at Finanstilsynet vurderer det nødvendigt af hensyn til instituttets finansielle eller solvensmæssige situation
- Den hybride kernekapital skal kunne nedskrives, hvis solvensprocent eller kernekapitalprocent falder under en på forhånd fastsat tærskelværdi
- Den hybride kernekapital skal endvidere kunne konverteres til aktiekapital eller tilsvarende, hvis instituttet ikke opfylder kapitalkravet eller på anden måde er nødlidende.

Med implementeringen af CRD4 sker der yderligere opstramning i kravene til den hybride kernekapital, herunder at instrumentet ikke må indeholde et forfaldstidspunkt, samt at der aldrig må være incitamentet til indfrielse.

### **Supplerende kapital (Tier 2)**

Summen af institutternes kernekapital (der består af egentlig kernekapital og hybrid kernekapital) og deres supplerende kapital udgør basiskapitalen, idet der ved opgørelsen foretages forskellige fradrag.

Supplerende kapital består primært af ansvarlig lånekapital, men derudover kan opskrivningshenlæggelser samt hybrid kernekapital, der ikke medregnes i kernekapitalen, ligeledes medregnes. Opskrivningshenlæggelser opstår i de situationer, hvor man har opskrevet visse aktiver til dagsværdi.

Ifølge de nuværende danske regler skal ansvarlig lånekapital blandt andet opfylde følgende betingelser;

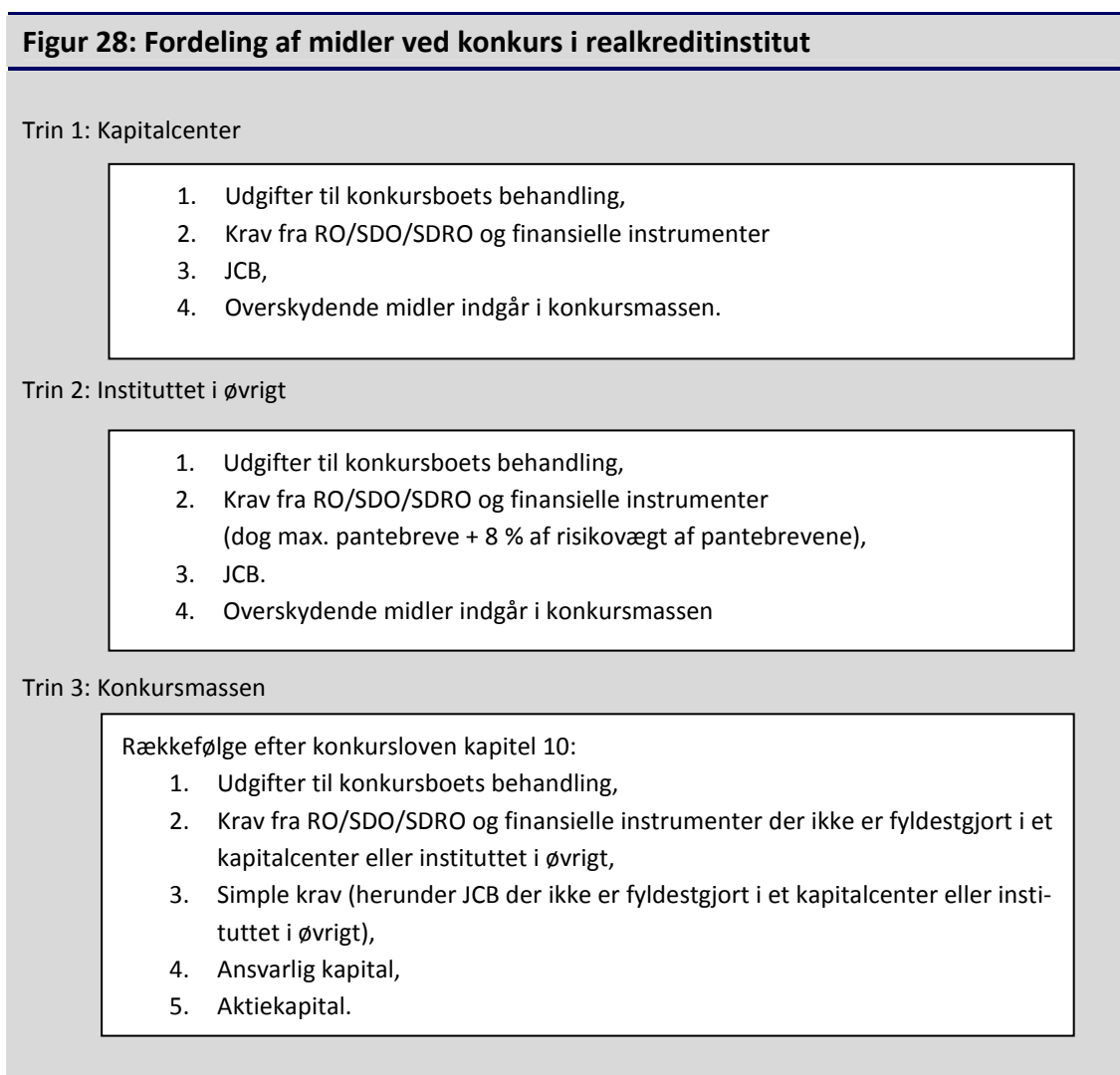
- Låntagers krav skal være efterstillet al anden ikke-efterstillet gæld
- Indløsning før forfald må ikke kunne ske på långivers initiativ eller uden Finanstilsynets tilladelse
- Instituttet skal kunne nedskrive den ansvarlige lånekapital og ikke-betalte renter, hvis egenkapitalen er tabt
- Betaling af renter kan udskydes, hvis basiskapitalen ikke overstiger kapitalkravet

Med implementeringen af CRD4 vil der ske yderligere opstramning i kravene til den supplerende kapital, herunder at den oprindelige løbetid skal være mindst 5 år.

## Bilag 3: Eksisterende afviklingsregler for realkreditinstitutter

Det er endnu aldrig sket, at et dansk realkreditinstitut er blevet erklæret konkurs, men der eksisterer en udførlig lovgivning for, hvordan en konkurs i givet fald vil blive håndteret. Realkreditinstitutter består som udgangspunkt af flere forskellige kapitalcentre (serier med seriereservefond<sup>56</sup>), hvorfra obligationerne udstedes i serier, samt en rest kaldet ”instituttet i øvrigt”, hvorfra der også foretages udlån og udstedes obligationer.

Hovedelementerne i afviklingsprocessen er illustreret i figur 28.



Erklæres et realkreditinstitut konkurs, følger det af den gældende lovgivning, hvordan kreditorerne dækkes (konkursrækkefølgen):

<sup>56</sup> I lovgivningen bruges alene begrebet serier eller grupper af serier med seriereservefond. Realkreditinstitutter anvender for sådanne serier begrebet kapitalcentre. Ved kapitalcentre skal således forstås serier med seriereservefond.

Trin 1: I første omgang anvendes alle indtægter fra låntagerne samt andre midler i en given serie (kapitalcenteret) til betaling af udgifter til konkursboets behandling. Herefter fyldestgøres indehavere af realkreditobligationer, SDO, SDRO<sup>57</sup> (og andre værdipapirer så som såkaldte commercial papers, der anvendes til at finansiere realkreditlån) i den pågældende serie samt krav på påløbne renter herpå. Modparter på finansielle instrumenter (derivater) indgået til afdækning af risici i serien sidestilles konkursretligt med indehaverne af realkreditobligationer, SDO og SDRO i den pågældende serie. Herefter dækkes Junior Covered Bonds, JCB.<sup>58</sup> Overskydende midler overføres til konkursmassen.

Serien (kapitalcenteret) hæfter ikke for de forpligtelser, som andre kapitalcentre eller ”instituttet i øvrigt” har påtaget sig, men afvikles i udgangspunktet separat herfra.

Trin 2: Ved konkurs anvendes for ”instituttet i øvrigt” samme systematik og konkursorden som i kapitalcentre, jf. ovenfor. ”Instituttet i øvrigt” er i mange henseender selv et kapitalcenter. De aktiver obligationsejerne i en konkurssituation har fortrinsstilling til, kan i ”instituttet i øvrigt”, dog højst udgøre de til obligationerne svarende pantebrev samt et beløb svarende til 8 pct. af pantebrevens risikovægtede værdi. På denne måde er der sat en grænse for, hvor mange aktiver i ”instituttet i øvrigt”, som obligationsejerne her kan have fortrinsstilling til. 8 pct. svarer til det minimums solvenskrav, der gælder for realkreditinstitutter i lov om finansiel virksomhed. En sådan begrænsning gælder ikke i kapitalcentrene, hvor alle midler i kapitalcentret kan bruges til at dække obligationsejerne.

Man kan sige, at der i afviklingssituationen går vandtætte skotter ned mellem de enkelte kapitalcentre i instituttet (herunder til ”instituttet i øvrigt”), som herefter afvikles hver for sig. Ved afviklingen af det enkelte kapitalcenter sker der fyldestgørelse af til og med de foranstillede kreditorer (dvs. SDO, SDRO, RO og JCB men ikke de almindelige simple og efterstående kreditorer).

Trin 3: Overskydende midler i kapitalcentret og instituttet i øvrigt, efter de foranstillede kreditorer er blevet fyldestgjort, indgår i konkursmassen, som fordeles til kreditorerne. Krav fra indehavere af realkreditobligationer, SDO, SDRO og andre værdipapirer samt krav på påløbne renter herpå, der ikke er blevet fyldestgjort i kapitalcentret eller instituttet i øvrigt, betales i konkursmassen forud for, at betaling sker til de almindelige simple kreditorer. I konkursmassen er krav fra indehavere af JCB et simpelt krav.

---

<sup>57</sup> Realkreditobligationer opfylder ikke alle de samme krav som SDO og SDRO opfylder, og de vægter derfor 0,2 i kapitaldækningsopgørelsen, når finansielle virksomheder investerer i dem. SDO og SDRO opfylder kravene i EU's kapitalkravsdirektiv og de vægter derfor 0,1 i kapitaldækningsopgørelsen, når finansielle virksomheder investerer i dem. SDRO opfylder både de regler, der gælder for realkreditobligationer, og dem der gælder for SDO. Den største forskel er, at SDO og SDRO skal overvåge, at lånegrænsen til stadighed overholdes, og hvis den overskrides, skal der stilles supplerende sikkerhed. Der skal ikke stilles supplerende sikkerhed for realkreditobligationer, uanset om lånegrænsen efterfølgende overskrides, fx som følge af fald i ejendomspriserne.

<sup>58</sup> Junior Covered Bonds (JCB) er seniorgæld udstedt med henblik på at stille supplerende sikkerhed i SDO/SDRO-kapitalcentre eller til andre formål fx til opretholdelse af en rating.

Det er skifteretten, der efter begæring af Finanstilsynet træffer beslutning om, at et institut (her et realkreditinstitut) skal erklæres konkurs eller tages under rekonstruktionsbehandling. I tilfælde af konkurs udpeger skifteretten en kurator til at forestå konkursbehandlingen, og i tilfælde af rekonstruktion udpeger skifteretten en rekonstruktør.

Der kan ikke ske overførsel af midler mellem kapitalcentre og instituttet i øvrigt efter anmeldelse af rekonstruktion eller afsigelse af konkursdekret. Denne binding gælder indtil rekonstruktionen ophører. Ved konkurs indgår overskydende midler i konkursmassen jf. ovenfor.

Både ved konkurs og ved rekonstruktion<sup>59</sup> skal instituttet i videst mulige omfang fortsat opfylde sine betalingsforpligtelser. I tilfælde af konkurs eller rekonstruktion kan instituttet med kurators/rekonstruktørens samtykke indgå aftaler om finansielle instrumenter og optage lån til betaling af investorerne. Endelig kan kurator/rekonstruktøren udstede refinansieringsobligationer i den pågældende serie, hvis der efter udstedelsen forventes at være tilstrækkelige midler til betaling af krav fra obligationsinvestorerne samt krav fra de finansielle modparter i kapitalcenteret.

Refinansieringsobligationer får tilsvarende sikkerhedsmæssig placering som de obligationer, de erstatter. Udstedelse af refinansieringsobligationer kan alene anvendes af kurator eller rekonstruktøren i det omfang, at disse vurderer, at anvendelsen heraf er nødvendig for at sikre værdierne i serien eller gruppen af serier med seriereservefond, og at værktøjerne alene anvendes, hvis det er i alle kreditorernes (obligationsinvestorerne) interesse.

Provenu fra udstedelse af refinansieringsobligationer kan kun anvendes til indfrielse af obligationer, der udløber. Kurator eller rekonstruktør kan herudover optage lån (bortset fra refinansieringsobligationer) til opfyldelsen af betalingsforpligtelser (fx rentebetaling) og herved stille sikkerhed i den førstkommende terminsbetaling fra låntagerne på realkreditpantebrevene. Kurator eller realkreditinstituttet med rekonstruktørens samtykke kan med ministerens tilladelse indgå aftale om samlet overdragelse af en serie eller grupper af serier med seriereservefond (kapitalcenter) til et andet realkreditinstitut.

Afsigelse af konkursdekret over et realkreditinstitut kan ikke af obligationsinvestorerne eller indehavere af JCB gøres gældende som årsag til førtidig indfrielse af betalingsforpligtelser. Afsigelse af konkursdekret fratager heller ikke låntagerne deres ret til at foretage hel eller delvis indfrielse af realkreditlån i overensstemmelse med de for lånet særligt gældende indfrielsesvilkår. Låntager kan dermed stadig opkøbe og indlevere bagvedliggende obligationer til indfrielse af lånet eller i øvrigt i overensstemmelse med aftalegrundlaget foretage indfrielse af lånet.

---

<sup>59</sup> Rekonstruktion i henhold til konkurslovens regler herom skal give mulighed for at insolvente, men levedygtige virksomheder kan få mulighed for at overleve, herunder i en ny form.