

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

2. oktober 2012

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Erhvervs- og Vækstministeriets grund- og nærhedsnotat vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber, KOM (2012) 0280.

Nicolai Wammen



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

27. september 2012

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringselskaber, KOM (2012) 280.

1. Resumé

Kommissionen har d. 6. juni 2012 fremsat sit længe ventede lovgivningsforslag vedr. krisehåndtering i den finansielle sektor. Direktivet skal sikre fælles rammer i EU for tidlig indgriben, forebyggelse, afvikling og grænseoverskridende tilsynssamarbejde vedr. nødlidende og potentielt nødlidende kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber (investeringselskaber). Forslaget indeholder bl.a. muligheden for nedskrivning af tilgodehavender for bankernes aktionærer og kreditorer for at finansiere en ordnet afvikling (såkaldt "bail-in") og dermed mindske risikoen for, at de offentlige finanser påføres omkostninger ved kriser i den finansielle sektor. Forslaget vil medføre ændring af de gældende danske regler om krisehåndtering og afvikling af banker samt af Finanstilsynets beføjelser i forhold til kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber. Ligeledes vil reglerne for afvikling af realkreditinstitutter skulle tilpasses.

2. Baggrund

I forlængelse af den finansielle krise, hvor der i en række lande (både globalt og i EU) har været behov for betydelig statslig intervention i den finansielle sektor i form af statslige kapitalindskud, garantier o.l., er der blandt andet i G20 igangsat et arbejde med at ensrette og styrke reglerne for krisehåndtering.

Formålet med dette arbejde er at skabe klarere rammer for krisehåndtering i den finansielle sektor og at mindske omkostningerne ved sådanne kriser for de offentlige finanser ved at sikre, at den finansielle sektor via bidrag, men også via ejere og kreditorer i bankerne – og ikke skatteyderne – i udgangspunktet selv bærer tabene forbundet med afvikling af et kreditinstitut gennem nedskrivning og konvertering af deres tilgodehavender (såkaldt "bail-in").

Konkret har G20 via Financial Stability Board (FSB) udarbejdet internationale standarder for afvikling af finansielle institutter.

Kommissionens forslag skal således ses i sammenhæng med de globale drøftelser på området. Det skal bemærkes, at Kommissionen den 12. september fremsatte et forslag om en fælles tilsynsramme, der skal gælde for eurolandene – evt. med frivillig deltagelse for ikke eurolande. For så vidt angår nærværende forslag, er der tale om et almindeligt EU-lovgivningsforslag på det finansielle område, som gælder EU27 og drøftes i den normale EU-lovgivningsprocedure. Såfremt der træffes beslutning om at etablere en fælles tilsynsramme, vil det nødvendiggøre tilpasninger af nærværende forslag.

I Danmark er der med Bankpakke III og IV allerede etableret et effektivt afviklingssystem, hvor banksektoren og investorer selv bærer tab i forbindelse med afvikling af banker gennem nedskrivning af deres tilgodehavender. Det har i Danmark været lagt til grund, at sektoren mv. skulle betale for afvikling af nødlidende banker, således at der er tale om en afkobling af statskassen.

Det danske formandskab igangsatte de tekniske drøftelser af forslaget i juni.

3. Formål og indhold

Formålet med direktivet er at sikre ensartede regler for håndtering, herunder gennem afvikling mv., af nødlidende og potentielt nødlidende kreditinstitutter på tværs af grænser. Ensartede regler vil gøre det nemmere at håndtere og afvikle finansielle institutter, der opererer i flere lande og samtidig sikre, at der skabes mere lige konkurrencevilkår ved, at institutterne er underlagt det samme regelsæt. Herudover er formålet at få et regelsæt, der ikke er baseret på, at skatteyderne betaler for afviklingen.

Anvendelsesområde og oprettelse af en afviklingsmyndighed (artikel 1-3)

Direktivet omfatter alle kreditinstitutter, hvilket betyder, at både pengeinstitutter og realkreditinstitutter er omfattet af reglerne. For så vidt angår det danske system, omfatter Bankpakke III og IV ikke realkreditinstitutter. Endvidere er investeringsselskaber omfattet af forslaget (i den danske lovgivning betegnet fondsmæglerselskaber).

Efter forslaget forpligtes landene til at udpege en offentlig afviklingsmyndighed. Myndigheden kan enten være selvstændig eller være en del af et lands tilsynsmyndighed, centralbank eller anden offentlig administrativ myndighed. Såfremt afviklingsmyndigheden er en del af en anden myndighed, skal der være funktionsadskillelse mellem de forpligtelser, der er forbundet med afvikling af et institut og myndighedens øvrige forpligtelser. Afviklingsmyndigheden skal have beføjelser til at benytte de afviklingsredskaber, som direktivet fastsætter.

Afviklingsmyndigheden skal have beføjelser til at anvende afviklingsværktøjerne på de institutter, der er autoriseret i det pågældende medlemsland. For institutter med aktiviteter i flere lande skal de pågældende landes afviklingsmyndigheder samarbejde på samme måde, som det i dag

kendes fra tilsynsmyndighederne i grænseoverskridende koncerner, jf. også nedenfor. Dette betyder således, at hovedreglen er, at det er afviklingsmyndigheden i hjemlandet for koncernen, der er hovedansvarlig for koncernafvikling, hvorimod det er afviklingsmyndigheden i landet med datterselskaberne, der er hovedansvarlig for disse institutters afvikling.

Forenkede forpligtelser for visse institutter (artikel 4)

Forslaget indeholder et målrettet proportionalitetsprincip, der gør det muligt for tilsyns- og afviklingsmyndigheden at beslutte i hvilket omfang, kravet om genopretnings- og afviklingsplaner skal gælde under hensyntagen til det enkelte instituts størrelse, forretningsmodel og forhold til det finansielle system som sådan.

Genopretnings- og afviklingsplaner (artikel 5 – 12)

Som et centralt element i krisehåndteringen opstiller direktivet et 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 væsentligt forværring af denne. Genopretningsplanen skal ajourføres 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. For så vidt angår koncerner, skal der både udarbejdes en genopretningsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen. En særlig administrator kan i forbindelse med tidlig indgriben kræve, at hele eller dele af instituttets genopretningsplan gennemføres. Derudover skal den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) i henhold til forslaget udvikle tekniske standarder vedr. eksempelvis anvendelsen af genopretningsplanerne.

Ud over en genopretningsplan stiller direktivet tillige krav om, at afviklingsmyndigheden, i samarbejde med tilsynsmyndigheden skal udarbejde en afviklingsplan for hvert institut, som skal ajourføres mindst én gang om året. Planen skal indeholde en stillingtagen til, hvilke afviklingsbeføjelser afviklingsmyndigheden skal gøre brug af, såfremt instituttet skulle opfylde kriterierne for afvikling. For så vidt angår koncerner skal der både udarbejdes en afviklingsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen.

Såfremt der er uenighed mellem tilsyns- eller afviklingsmyndigheder i flere lande omkring genopretnings- eller afviklingsplanen for en koncern, så kan EBA foretage (bindende) mægling i spørgeområdet.

Endelig skal kravene til genopretnings- og afviklingsplaner 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 kunne levere til afviklingsmyndigheden.

Beføjelser til at forberede et institut til afvikling (artikel 13 - 16)

Afviklingsmyndigheden skal på baggrund af afviklingsplanen vurdere, hvorvidt et institut vil kunne afvikles. Denne vurdering baseres på, hvorvidt det er muligt og troværdigt for afviklingsmyndigheden at opløse instituttet via afviklingsværktøjerne uden at skabe betydelige negative effekter for det finansielle system – dette både i det enkelte land og i EU.

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.

I forhold til koncerner skal denne vurdering koordineres og ske i samarbejde mellem koncernafviklingsmyndigheden, afviklingsmyndigheden for det enkelte selskab i koncernen samt EBA. For at sikre at vurderingen af afviklingsegnetheden sker på en ensartet måde, vil EBA blive tildelt en central rolle i forbindelse med beskrivelse af de kriterier, der skal lægges til grund i forbindelse med vurderingen (dette via udarbejdelse af tekniske standarder). Såfremt der er uenighed mellem afviklingsmyndigheder i flere lande – fx i tilfælde af en grænseoverskridende koncern med datterselskaber i flere lande – foreslås det i direktivet, at EBA skal kunne foretage (bindende) mægling i spørgsmålet.

Koncernintern finansiel støtte (artikel 17-22)

Som endnu et element i forbindelse med kriseforebyggelse indeholder direktivet regler om muligheden for - under en række forudsætninger – at yde økonomisk støtte i form af lån, garantistillelse eller pantsætning af aktiver mellem selskaber inden for samme koncern. Det foreslås her som en værnsregel, at den tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med det selskab, der yder støtte, har mulighed for at modsætte sig eller begrænse støtten, hvis den vurderes at være en trussel mod det ydende selskabs likviditet eller solvens eller den finansielle stabilitet i det land, hvor det ydende selskab er etableret. Det vil være særligt relevant i tilfælde, hvor de to selskaber ligger i forskellige lande, og hvor koncerninterne transaktioner derfor kan få betydning for den finansielle stabilitet i et andet land. Direktivforslaget lægger endvidere op til, at der skal ske offentliggørelse af den koncerninterne finansielle støtte.

Myndighedsgodkendelse af aftalen om koncernintern finansiel støtte skal som udgangspunkt træffes i fællesskab mellem de berørte tilsynsmyndigheder. Hvis der ikke kan opnås en fælles beslutning, træffer den konsoliderede tilsynsmyndighed beslutning under hensyntagen til de øvrige myndigheders synspunkt. EBA kan i sidste ende foretage (bindende) mægling i spørgsmålet.

Tidlig indgriben – herunder særlig administrator (artikel 23-26)

Direktivforslaget indeholder en styrkelse af tilsynsmyndighedens mulighed for tidligt at kunne gribe ind over for et institut, der ikke overholder eller er

tæt på ikke at overholde kravene til at kunne drive virksomhed som kreditinstitut. Konkret tillægges tilsynsmyndigheden bl.a. kompetence til

- at kræve, at hele eller dele af instituttets genopretningsplan gennemføres,
- at kræve at ledelsen indkalder til generalforsamling,
- at kræve, at instituttet fjerner et eller flere bestyrelsesmedlemmer,
- at kræve, at instituttet laver en plan for genforhandling af gældsaftaler med kreditorer,
- at tage kontakt til eventuelle købere for at forberede afvikling af instituttet.

Forslaget indeholder endvidere mulighed for, at tilsynsmyndigheden kan erstatte ledelsen i instituttet med en særlig administrator (special manager) i tilfælde, hvor de øvrige tiltag om tidlig indgriben ikke er tilstrækkelige for at forbedre situationen. Administratoren vil få fuld kontrol med instituttet.

Hvis der skal tages skridt til tidlig indgriben i relation til en koncern, skal den relevante tilsynsmyndighed orientere de øvrige myndigheder eventuelt gennem tilsynskollegiet¹. Såfremt der er uenighed mellem tilsynsmyndigheder i flere lande, kan EBA foretage (bindende) mægling i spørgsmålet.

Afviklingsbetingelser og generelle principper (artikel 27-30)

Forslaget indeholder en række overordnede principper for afvikling og fastsætter herunder hvilke betingelser, der skal være opfyldt, for at et institut kan afvikles. Der opstilles tre betingelser for, at der kan igangsættes en afviklingsproces;

- (i) tilsynsmyndigheden vurderer, at instituttet er nødlidende eller forventeligt vil blive det,
- (ii) der er ikke udsigt til, at privat eller tilsynsmæssigt initiativ kan forhindre, at instituttet bliver nødlidende inden for en rimelig tidsfrist, og
- (iii) afvikling er nødvendig af hensyn til den offentlige interesse.

Forslaget indeholder endvidere krav om, at anvendelsen af afviklingsbeføjelserne sker under hensyntagen til en række generelle betingelser, herunder

- at aktionærerne er de første til at tage tab,

¹ Der er etableret tilsynskollegier omkring alle kreditinstitutter med grænseoverskridende aktiviteter i EU. Tilsynskollegierne består af tilsynsmyndighederne fra de lande, hvor kreditinstituttet har aktiviteter. I kollegierne drøftes generelle tilsynsmæssige forhold omkring instituttet herunder tilsynsbeslutninger, der kan få betydning for de lande, hvor instituttet har aktiviteter. Tilsynsmyndigheden i det land, hvor instituttet er etableret træffer den endelige afgørelse om tilsynsbeslutninger. Uenigheder mellem tilsynsmyndighederne kan i visse tilfælde indbringes for EBA.

- at kreditorerne tager tab i henhold til den kreditorrækkefølge, som direktivet foreslår,
- at ledelsen erstattes og står til ansvar,
- at kreditorer inden for samme klasse behandles ens, medmindre andet er fastsat i direktivet,
- at ingen kreditor lider et større tab i afviklingen, end de ville have gjort, hvis instituttet var gået konkurs under normale konkursregler.

Forslaget indeholder også principper for værdiansættelse af aktiver og passiver i forbindelse med afvikling, herunder at værdiansættelse skal ske baseret på markedsværdi. Herudover skal værdiansættelsen foretages af en uafhængig ekspert. Hvis der ikke er tilstrækkelig tid hertil, kan myndigheden dog foretage en foreløbig vurdering.

Afviklingsredskaber og beføjelser (artikel 31-64)

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

- Frasalg ("Sale of business"): Giver afviklingsmyndigheden muligheden for at sælge hele eller dele af et institut på markedsvilkår uden aktionærernes samtykke. Salget sker til en køber, der ikke er et overgangsinstitut.
- Etablering af et overgangsinstitut ("Bridge institution"): Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at sælge hele eller dele af et instituts aktiver, rettigheder og forpligtelser til et overgangsinstitut (svarende til modellen under Bankpakke III og medgiftsordningen i Bankpakke IV model II i Danmark, hvor Finansiell Stabilitet er overgangsinstitut), som senere kan videresælges som led i en ordnet afvikling. Overgangsinstituttet skal være helt eller delvist ejet af en eller flere administrative myndigheder, som også kan være afviklingsmyndigheden.
- Udskilning af aktiver ("Asset separation"): 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.
- "Bail-in": Giver afviklingsmyndigheden mulighed for,
 - a) at rekapitalisere et institut, så dette igen opfylder kapitalkravene ved at *konvertere* gæld til egentlig kernekapital. Det undgås dermed, at det pågældende institut skal afvikles, da den ansvarlige kapital således genoprettes.

For at rekapitalisering kan anvendes, er det et krav, at gældskonvertering medfører en realistisk mulighed for, at instituttet efterfølgende kan overleve på lang sigt. Der skal i denne forbindelse udarbejdes en restrukturierungsplan, ligesom der skal udpeges en administrator, som skal udarbejde og gennemføre denne plan.

- b) at *konvertere* gæld til egentlig kernekapital eller at *reducere hovedstolen* på den samlede gæld som led i overdragelsen af aktiver og passiver fra en nødlidende bank til et overgangsinstitut, således at overgangsinstituttet kun overtager gæld svarende til den reelle (forringede) værdi af de overtagne aktiver (svarende til modellen under Bankpakke III i Danmark).

Redskaberne kan bruges hver for sig eller i kombination undtagen for udskilning af aktiver, som skal bruges sammen med et eller flere af de andre afviklingsredskaber. Afviklingsredskaberne vil som hovedprincip skulle bruges, før der kan blive tale om brug af offentlige midler.

Afviklingsmyndigheden skal tillige have beføjelser til at kræve alle nødvendige oplysninger samt tage kontrol over og erstatte ledelsen i et institut, der er under afvikling m.v.

Direktivet stiller endvidere krav om, at et institut til enhver tid skal have et minimum af gældsinstrumenter, som kan anvendes til konvertering eller nedskrivning (gæld der kan anvendes til "bail-in"). Hvor stor summen af denne gæld skal være, fastsættes ud fra en række nærmere kriterier, herunder det kapitalniveau, der er nødvendigt for at opfylde minimumskrav og sikre den nødvendige markedstillid, et instituts forretningsmodel, risikoprofil og størrelse samt den mulige afsmitningseffekt på den finansielle stabilitet. Kriterierne vil blive nærmere specificeret ved, at afviklingsmyndighederne informerer EBA om det krævede minimumsniveau i deres medlemsland. EBA informerer herefter Kommissionen, der gennem en delegeret retsakt fastlægger kriterier for fastsættelse af minimumsniveauer. Dette sker med mulige referencer til forskellige kategorier af institutter samt dertilhørende procentsatser af minimumsgæld for disse kategorier. Herudover skal medlemslandene sørge for, at institutterne forpligtes til at sikre, at muligheden for konvertering eller nedskrivning fremgår af de gældskontrakter, som de måtte indgå.

En række gældsinstrumenter er undtaget fra brugen af bail-in, herunder indlån, som er sikret ved Indskydergarantiordningen, sikrede fordringer som eksempelvis covered bonds (særligt dækkede obligationer som f.eks. realkreditobligationer) samt repo-forretninger mv. Endvidere er forpligtelser til medarbejdere (dog undtaget variabel løn) ligeledes undtaget fra kravet om "bail in". Fordringer med en oprindelig løbetid på under en måned er derudover generelt undtaget fra brugen af bail-in.

Hvad angår indlån og sikret gæld, så kan afviklingsmyndigheden vælge at nedskrive på den del af gælden, der overstiger den sikrede del. Det vil sige den del af lånet, der overstiger værdien af den underliggende sikkerhed. I forbindelse med denne mulighed kan landene imidlertid vælge at undtage covered bonds.

Fordringer, som følger af afledte finansielle instrumenter (derivater), kan undtages bail-in, hvis afviklingsmyndigheden vurderer, at opretholdelsen af disse forpligtelser er nødvendige for at sikre videreførelsen af institutters kritiske funktioner og/eller afviklingsmyndigheden vurderer, at bail-in på disse instrumenter vil være til fare for den finansielle stabilitet.

Indenfor disse rammer skal tab i forbindelse med "bail-in" i udgangspunktet fordeles i overensstemmelse med gældende nationale konkursregler. Direktivet vil imidlertid gå forud for nationale konkursregler i forhold til de nævnte undtagelser for "bail-in", som vil skulle gælde, selvom der vil være tale om en fravigelse af de nationale konkursregler.

Begrænsninger i opsigelsesrettigheder m.v. og værnsregler for modparter (artikel 61-73)

Af hensyn til en effektiv udnyttelse af de forskellige afviklingsredskaber fremgår det af direktivforslaget, at afviklingsmyndigheden skal tillægges beføjelse til midlertidigt at udsætte betaling eller levering indtil kl. 17.00 den efterfølgende dag. Endvidere har afviklingsmyndigheden mulighed for at suspendere de normale opsigelsesrettigheder i henhold til kontrakter indgået med et institut under afvikling. Disse muligheder skal sikre, at afviklingsmyndigheden får tid til at vurdere de forskellige kontrakter og vurdere, hvilke af disse der skal overføres m.v. I forhold til det nuværende danske system, som er baseret på afvikling over en weekend, tillægges afviklingsmyndigheden i henhold til direktivet således flere beføjelser end afviklingsselskabet har i dag i det danske system.

I forbindelse med anvendelsen af afviklingsredskaberne indeholder direktivet ligeledes værnsregler for modparter, som bl.a. er med til at sikre, at der ikke sker opsplittning af kontrakter m.v., som er forbundne. Der er endvidere visse beskyttelsesregler for aktionærer og kreditorer, hvis det viser sig, at de modtager mindre betalinger, end tilfældet ville have været, hvis instituttet havde været under konkursbehandling.

Appelmulighed og normal insolvensprocedure (artikel 78 og 79)

Afviklingsmyndighedens beslutninger i relation til afvikling af et institut skal kunne appelleres til domstolene. Appelmuligheden kan dog kun føre til erstatning og således ikke til, at selve afviklingsbeslutningen er ugyldig og skal omgøres.

Derudover følger det af direktivet, at hvis et institut opfylder betingelserne for afvikling, må en normal insolvensprocedure ikke indledes, medmindre a) afviklingsmyndigheden har givet retten besked om, at myndigheden ikke vil foretage afvikling af instituttet, eller b) såfremt der er gået 14 dage fra den

dag, hvor afviklingsmyndigheden har fået besked om, at der er indgivet begæring om normal insolvensprocedure.

Grænseoverskridende afvikling (artikel 80-83)

Kommissionens forslag er udarbejdet særligt for at kunne håndtere afvikling af store og grænseoverskridende koncerner. Derfor foreslås det, at både genopretningsplaner og afviklingsplaner skal udarbejdes for hele koncernen under hensyntagen til den enkelte koncerns struktur og ansvarsdelingen mellem hjem- og værtsland. På den baggrund indeholder forslaget også en lang række regler om samarbejde mellem myndighederne i de forskellige medlemslande. Koncernafviklingsmyndigheden er blandt andet forpligtet til at oprette afviklingskollegier, som skal stå for udarbejdelse af gruppeafviklingsplaner m.v. og sikre samarbejde med tredjelandes afviklingsmyndigheder. Afviklingskollegierne skal sætte rammerne for gruppeafviklingsmyndigheden. I tilfælde af uenigheder i kollegierne kan EBA foretage (bindende) mægling i spørgsmålet.

Forholdet til tredjelande (artikel 84-89)

Mange koncerner inden for EU har også aktiviteter i lande uden for EU, og derfor indeholder forslaget også regler om samarbejde med tredjelandes myndigheder. Forslaget lægger op til, at der skal forhandles samarbejdsaftaler med relevante tredjelande. Udgangspunktet vil i denne situation være anerkendelse af tredjelandes afviklingssystemer, medmindre anerkendelsen vil have negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.

Finansiering (artikel 90-99)

Direktivet fastsætter, at der skal etableres nationale finansieringsordninger således, at afviklingsmyndigheden effektivt kan anvende afviklingsredskaberne. På den baggrund kræver direktivet, at der inden for en 10-års periode opbygges en forhåndsfinansieret fond med en formue på mindst 1 pct. af de dækkede indskud. Dog gælder, at perioden kan forlænges med op til 4 år, hvis der har været udbetalinger fra ordningen, som overstiger 0,5 pct. af de dækkede indskud. Herudover skal der være mulighed for at opkræve ekstraordinære bidrag, såfremt ordningen ikke har haft tilstrækkelige midler til at dække en afvikling.

Landene kan, såfremt visse betingelser er opfyldt, vælge, at den nationale indskydergarantifond også skal finde anvendelse som afviklingsfond. I det tilfælde skal der derfor ikke opbygges en separat afviklingsfond.

Det fastsættes endvidere – som tilfældet også var i Kommissionens oprindelige forslag til revision af indskyder- og investorgarantidirektiverne – at landene skal sikre, at den nationale afviklingsfond, eller indskydergarantiordning, hvis de anvendes samlet, har mulighed for at låne fra alle de andre finansieringsordninger inden for EU, når det målniveau, der er for den nationale ordning, ikke er tilstrækkeligt til at dække tab. En national ordning, hvor afviklingsmyndigheden vurderer, at den ikke selv vil have tilstrækkelige midler til afvikling i nær fremtid, er imidlertid ikke forpligtet til at yde långivning. Under alle omstændigheder skal en ordning

ikke være forpligtet til at låne mere end halvdelen af de midler ud, som den nationale ordning har på det tidspunkt, hvor låneanmodningen kommer. Kommissionen skal udarbejde en delegeret retsakt, hvori det skal specificeres, hvilke betingelser der skal opfyldes, for at långivningen kan finde sted. Det skal i denne retsakt endvidere specificeres, hvilke betingelser långivningen skal ske under, og ikke mindst hvordan det skal vurderes, om en fond har tilstrækkelige midler til at finansiere en afvikling i nær fremtid.

Endelig skal landene i forhold til afvikling af koncerner sikre, at alle de nationale ordninger, som vedrører koncernen, bidrager til finansieringen af koncernens afvikling.

Sanktioner (artikel 100-102)

Medlemslandene skal sikre, at de krav, som stilles til institutterne i forbindelse med afvikling, suppleres med muligheden for at sanktionere en manglende overholdelse. Dette for at sikre, at afviklingsreglerne er så effektive som muligt.

Ikrafttræden m.v.

Endelig indeholder forslaget forskellige mindre ændringer af visse selskabsretlige direktiver samt en bestemmelse om, at Kommissionen inden 1. juni 2018 skal evaluere direktivet og dets anvendelse.

Medlemslandene skal anvende bestemmelserne i direktivet fra 1. januar 2015. Det er dog muligt at implementere reglerne om "bail-in" senere, dog skal reglerne i så fald senest kunne anvendes fra 1. januar 2018.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

I lyset af at den europæiske finansielle sektor er tæt integreret, og at mange banker opererer på tværs af grænserne, er det Kommissionens vurdering, at kun fælles EU-regler kan sikre, at afvikling af nødlidende kreditinstitutter sker på en hensigtsmæssig måde. Herudover udgør meget forskellige nationale regler på området en risiko for den finansielle stabilitet i hele EU, idet der er en stor risiko for, at store grænseoverskridende kreditinstitutter ikke på nuværende tidspunkt kan håndteres på en koordineret og hensigtsmæssig måde.

Regeringen er på et foreløbigt grundlag enig i Kommissionens vurdering og finder endvidere, at en fælles ramme og ensartede regler på området er nødvendige for at skabe lige konkurrencevilkår i EU. Det er på den baggrund regeringens foreløbige generelle vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen vil dog undersøge nærmere, om etableringen af en obligatorisk gensidig låneordning mellem de nationale afviklingsfonde er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Elementerne i direktivet er reguleret i lov om finansiel virksomhed, lov om finansiel stabilitet og lov om garantifond for indskydere og investorer. De nuværende regler om afvikling af realkreditinstitutter er reguleret i lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv.

Forebyggelse

Efter de gældende regler i lov om finansiel virksomhed skal Finanstilsynet først og fremmest tilrettelægge sin tilsynsvirksomhed på en sådan måde, at indsatsen står i forhold til de potentielle risici. Som konkrete tiltag på et tidligt tidspunkt har Finanstilsynet mulighed for at påbyde en finansiel virksomhed at foretage nødvendige foranstaltninger, hvis virksomhedens økonomiske stilling er således forringet, at indskydernes interesser er udsat for fare, eller der er risiko for, at virksomhedens økonomi forringes i sådan grad, at tilladelsen skal trækkes. Finanstilsynets mulighed for at fastsætte et solvenskrav over for en finansiel virksomhed kan også betragtes som en form for tidlig indgriben.

Koncernintern finansiel støtte

Der findes i den gældende lovgivning regler om, at koncerninterne engagementer kræver tilladelse fra Finanstilsynet.

Afvikling

Der er med Bankpakke III og IV indført regler om afvikling af nødlidende pengeinstitutter i Danmark, som på mange måder minder om de afviklingsredskaber, som direktivet introducerer. Det bemærkes, at disse regler ikke omfatter afvikling af realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber, hvorfor reglerne for afvikling af denne type af institutter beskrives nedenfor.

En af de væsentligste forskelle på direktivet og afvikling af pengeinstitutter i den nuværende danske lovgivning er, at et nødlidende pengeinstitut i henhold til dansk ret har valgfrihed i forhold til afviklingsform. Dette er i modsætning i direktivet, hvor det er afviklingsmyndigheden, der træffer beslutning herom.

Det følger således af lov om finansiel stabilitet, at hvis et pengeinstitut ikke længere opfylder kapitalkravene, og Finanstilsynet har fastsat en frist for opfyldelse af kapitalkrav i medfør af lov om finansiel virksomhed, skal bestyrelsen i det nødlidende pengeinstitut træffe beslutning om, hvorvidt pengeinstituttet vil lade sig afvikle af Finansiell Stabilitet A/S, eller om instituttet alternativt vil lade sig afvikle ved rekonstruktion eller konkurs ved indgivelse af begæring herom til skifteretten.

Såfremt pengeinstituttet ønsker at lade sig afvikle af Finansiell Stabilitet A/S, skal der straks indgås betinget aftale om henholdsvis overdragelse eller afhændelse af instituttet.

Bankpakke III-overdragelse

En overdragelse under Bankpakke III sker først og fremmest ved, at et datterselskab til Finansiell Stabilitet A/S overtager den enkelte simple kreditors krav mod pengeinstituttet i det omfang, at det kan indeholdes i et eventuelt krav, som pengeinstituttet har mod indskyderen. Derudover overtager datterselskabet til Finansiell Stabilitet A/S en forholdsmæssig andel af den tilbageværende del af kravene mod det nødlidende pengeinstitut, jf. nedenfor. Aktie-, garanti- og andelskapital og anden efterstillet kapital overtages ikke og bliver dermed tilbage i "skallen" efter det nødlidende institut.

Datterselskabet overtager det nødlidende pengeinstituts aktiver, herunder alle pengeinstituttets medarbejdere, og den del af pengeinstituttets passiver, der er nedskrevet svarende til aktivernes værdi. Dvs. at datterselskabet til Finansiell Stabilitet A/S overtager de krav, der kan dækkes af aktivernes værdi. Datterselskabet tilføjes aktiekapital og supplerende kapital fra Finansiell Stabilitet A/S, således at datterselskabet opfylder kapitalkravene i lov om finansiel virksomhed.

Bankpakke IV-afhændelse

Såfremt et pengeinstitut ikke længere opfylder kapitalkravene, og der af Finanstilsynet er fastsat en frist i medfør af lov om finansiel virksomhed, og instituttet har iværksat de foranstaltninger, der skal til for at ville lade sig afvikle efter Bankpakke III, kan:

- Garantifonden for Indskydere og Investorer medvirke til, at et sundt pengeinstitut overtager aktiver og passiver fra det nødlidende pengeinstitut ved at tilføre midler eller stille garanti til dækning af samtlige pengeinstituttets ikke-efterstillede kreditorer (medgiftsordningen).
- Finansiell Stabilitet A/S, sammen med Garantifonden for Indskydere og Investorer, beslutte at medvirke til, at et sundt pengeinstitut overtager aktiver og passiver fra det nødlidende pengeinstitut ved at stille midler til rådighed for afviklingen svarende til det forventede tab på en individuel statslig garanti i instituttet (udvidede medgiftsordning model I). Finansiell Stabilitet A/S træffer beslutning herom, når det skønnes, at en sådan afvikling påfører staten færre omkostninger end afvikling efter Bankpakke III, som ovenfor beskrevet.
- Finansiell Stabilitet A/S kan beslutte at medvirke til en afvikling af pengeinstituttet ved selv at overtage og dække samtlige pengeinstituttets ikke-efterstillede kreditorer mod, at medgiften fra Garantifonden for Indskydere og Investorer ydes til Finansiell Stabilitet A/S (udvidede medgiftsordning model II). I umiddelbar forlængelse af overtagelsen sælger Finansiell Stabilitet A/S de grønne dele af det nødlidende pengeinstitut

videre, mens de røde dele afvikles i regi af Finansiell Stabilitet A/S. Finansiell Stabilitet A/S træffer beslutning herom, når det skønnes, at en sådan afvikling påfører staten færre omkostninger end afvikling efter Bankpakke III, som ovenfor beskrevet.

Finansiering af afvikling

Med lov nr. 273 af 27. marts 2012 blev det indført, at pengeinstitutternes indbetaling til pengeinstitutafdelingen i Garantifonden for Indskydere og Investorer fremover skal ske ved årlige bidrag fastsat som en fast andel på 2,5 promille af de dækkede nettoindskud, aktuelt svarende til ca. 1,8 mia. kr. Denne sats kan kun ændres i ekstraordinære tilfælde, hvor bidraget kan forhøjes. Hvis formuen opnår en størrelse svarende til 1 pct., af institutternes dækkede nettoindskud, aktuelt svarende til ca. 7,5 mia. kr., ophører bidragsbetalingerne. Bidragspligten genoptages, hvis formuen ikke længere overstiger 1 pct. af de dækkede nettoindskud.

Det påhviler Garantifonden for Indskydere og Investorers bestyrelse at sikre en forsvarlig likviditet i pengeinstitutafdelingen, hvorfor likviditeten til enhver tid skal udgøre 0,75 pct. af de dækkede nettoindskud, p.t. svarende til ca. 5,8 mia. kr.

Med lov nr. 273 af 27. marts 2012 blev afviklingsafdelingen i Garantifonden for Indskydere og Investorer udvidet således, at den, udover eventuelle omkostninger ved afvikling efter Bankpakke III eller Bankpakke IV, tillige skal være med til at dække udtrædelsesomkostninger fra datacentraler ved fusioner, hvor det ene pengeinstitut er nødlidende.

Den nye afviklings- og restruktureringsafdeling besidder en separat formue på 3,2 mia. kr. i indeståelser til brug for afvikling. Der besiddes endvidere en formue bestående af 1 mia. kr. i indeståelser eller kontante indbetalinger til brug for restruktureringer, dvs. omkostninger forbundet med udtrædelser fra datacentraler. Afdelingens samlede formue er således som udgangspunkt ex post finansieret, men da den også kan bestå af kontante indbetalinger, kan pengeinstitutterne vælge at indbetale bidragene kontant, dvs. ex-ante.

Afvikling af realkreditinstitutter

Realkreditinstitutter er ikke omfattet af hverken Bankpakke III eller IV. Årsagen hertil er blandt andet, at realkreditinstitutters forretningsmodel er væsentlig mere simpel end pengeinstitutters, og at kapitalstrukturen ikke på samme måde som hos pengeinstitutter indeholder mulighed for nedskrivning af gæld. Derudover modtager realkreditinstitutter ikke indskud, hvorved der ikke er risiko for "bank run" (hvor usædvanligt mange kunder vil hæve deres penge), hvis instituttet skulle blive nødlidende. Afvikling af et konkursramt realkreditinstitut vil derfor i dag skulle ske efter specifikke regler for denne type af institutter. Hovedtrækkene i disse regler er følgende:

Et realkreditinstitut opdeler typisk sin virksomhed i såkaldte kapitalcentre, hvor fra der ydes lån og udstedes de hertil hørende obligationer. I disse

kapitalcentre indgår der serier af obligationer, eller grupper af serier, for hvilke der er oprettet en såkaldt seriereservefond. Alt hvad der ikke indgår i et kapitalcenter, herunder serier for hvilke der ikke er oprettet en seriereservefond, kan betegnes som ”instituttet i øvrigt”.

I tilfælde af konkurs i et realkreditinstitut indsættes der en kurator, der i videst muligt omfang skal fortsætte eller genoptage honoreringen af realkreditinstitutets forpligtelser.

Dette sker, for kapitalcentrenes vedkommende, ved at anvende kapitalcentrenes midler (opgjort efter fradrag af udgifter til konkursboets behandling mv.) til betaling af krav fra indehavere af RO'er (Realkreditobligationer), SDO'er (Særligt Dækkede Obligationer) og SDRO'er (Særligt Dækkede Realkreditobligationer) i det pågældende kapitalcenter. Modparter på finansielle instrumenter indgået til afdækning af risici i kapitalcentre sidestilles konkursretligt med indehaverne af RO'er, SDO'er eller SDRO'er i det pågældende kapitalcenter og har således også fortrinsret. Herefter dækkes den gæld, som realkreditinstituttet har optaget til brug for at stille supplerende sikkerhed (Junior Covered Bonds, JCB). Eventuelle overskydende midler indgår herefter i konkursmassen i henhold til konkursloven, jf. nedenfor.

For ”instituttet i øvrigt” gælder, at erklæres et realkreditinstitut konkurs, da anvendes midler (opgjort efter fradrag af udgifter til konkursboets behandling m.v.) til betaling af krav fra indehavere af realkreditobligationer og andre værdipapirer, der ikke er udstedt i kapitalcentre. Eventuelle overskydende midler indgår herefter i konkursmassen i henhold til konkursloven, jf. nedenfor.

Konkursmassen anvendes til betaling af kreditorerne i henhold til den sædvanlige konkursorden. Forud for betaling af de almindelige simple kreditorer betales dog resterende krav fra indehavere af RO, SDRO, SDO, refinansieringsobligationer og andre værdipapirer samt krav på de fra konkursdekretets afsigelse påløbne renter på de nævnte fordringer. Det bemærkes, at JCB stilles på linje med øvrige simple kreditorer i konkursmassen.

Opstår der tab i forbindelse med afvikling af et realkreditinstitut, da ses det således af ovenstående beskrivelse, at sådanne tab først vil blive fordelt til alle de kreditorer, der ikke er indehaver af hverken RO'er, SDRO'er, SDO'er, er modpart på finansielle instrumenter indgået til afdækning af risici i kapitalcentre eller er indehaver af JCB'er. Såfremt der er yderligere tab, vil indehavere af JCB'er lide tab. Først i tilfælde af, at ovenstående ikke er tilstrækkeligt, kan indehaverne af RO'er, SDRO'er, SDO'er lide tab.

Afvikling af fondsmæglerselskaber

Investeringselskaber er, jf. ovenfor, ligeledes omfattet af forslaget (i den danske lovgivning betegnet fondsmæglerselskaber). Dette er selskaber, som blandt andet handler med finansielle instrumenter for egen regning, eller som stiller afsætningsgarantier i forbindelse med emissioner på grundlag af en fast forpligtelse. Sådanne investeringselskaber er omfattet af det største

krav til startkapitalen, et krav der i Danmark er fastsat til (modværdien af) 1 mio. EUR.

Årsagen til, at fondsmæglerselskaber i EU skal være omfattet af forslaget, er, at eksempelvis Lehman Brothers' nedbrud viste, at også lukninger af sådanne typer af finansielle selskaber kan have alvorlige systemiske konsekvenser.

Fondsmæglerselskaber er ikke omfattet af hverken Bankpakke III eller IV. Det vil ikke være muligt at anvende en bankpakke-løsning på et fondsselskabs forretningsmodel, hvor der ikke på samme måde som hos pengeinstitutter er gæld, der kan nedskrives i tilfælde af behov for afvikling. Afvikling af et nødlidende fondsmæglerselskab vil derfor i dag skulle ske efter reglerne i lov om finansiel virksomhed. Heraf følger, at afvikling som udgangspunkt skal ske ved likvidation eller konkurs efter de sædvanlige regler.

Da danske fondsmæglerselskaber er relativt små og opbevarer typisk ikke kundemidler eller har kundeaktiver. Ophørssagerne er relativt enkle, og en afvikling medfører typisk ikke problemer for kunder, kreditorer m.v. Det kan dog ikke udelukkes, at mere omfattende eller komplicerede sager vil kunne forekomme i fremtiden.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Afviklingsmyndighed

I henhold til gældende dansk lovgivning er opgaver i relation til afvikling i dag delt mellem Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet A/S. I henhold til nærværende direktivforslag vil der imidlertid være behov for at præcisere lovgivningen, bl.a. henset til at Finanstilsynet i dag varetager nogle af de opgaver, der i direktivet tillægges afviklingsmyndigheden. Den kommende afviklingsmyndigheds primære løbende opgave vil være at godkende de afviklingsplaner, som alle omfattede virksomheder skal udarbejde.

Forebyggelse og tidlig indgriben

Kravet om, at institutter skal udarbejde genopretningsplaner og den nærmere proces omkring disse planer, vil kræve ændring af lov om finansiel virksomhed. Det samme vil kravet om, at tilsynsmyndigheden (Finanstilsynet) skal have mulighed for at kræve hele eller dele af denne plan gennemført.

Direktivets øvrige nye muligheder for, at tilsynsmyndigheden skal kunne gribe ind over for et institut på et tidligere tidspunkt, vil også indebære ændring af lov om finansiel virksomhed. Det samme gør sig gældende i relation til indførelse af muligheden for at udpege en særlig administrator.

Reglerne om koncerninterne engagementer skal ændres som følge af direktivets forslag til regler om koncernintern støtte. Det er særligt samarbejdet mellem myndigheder fra forskellige lande omkring godkendelsen, som vil kræve ændringer.

Der vil endvidere skulle ske en afklaring af visse juridiske problemstillinger i forhold til reglerne om forebyggelse og tidlig indgriben, herunder i relation til den almindelige selskabsret og konkurslovgivningen.

Afvikling

Der vil være behov for justeringer i lov om finansiel stabilitet med henblik på at tilpasse de eksisterende afviklingsværktøjer til direktivet. Der er dog allerede i dag i vid udstrækning danske regler vedrørende de fire afviklingsværktøjer, der indføres med direktivet - frasalg ("Sale of business"), etablering af et overgangsinstitut ("Bridge institution"), udskilning af aktiver ("Asset separation") og "Bail-in".

I forhold til "bail-in" så findes denne mulighed allerede i dansk ret i regi af Bankpakke III, hvor investorer og store indskydere kun får en del af deres fordring flyttet med over i datterselskabet under Finansiell Stabilitet A/S. Den resterende del af fordringen forbliver i skallen efter det nødlidende institut og må derfor i praksis oftest anses for tabt. Der findes imidlertid ikke i dag hjemmel til, at myndighederne kan konvertere gældsposter til egenkapital. En sådan hjemmel vil skulle indføres ved lov.

Herudover er gæld med en løbetid under 30 dage ikke i dag undtaget fra muligheden for "bail-in" i forbindelse med afvikling.

Der vil endvidere skulle ske en afklaring af visse juridiske problemstillinger, herunder i relation til domstolenes kompetence på insolvensområdet i forhold til forslagets regler om afviklingsredskaberne og "bail-in". Anvendelsen af Bankpakke III (der indeholder mulighed for "bail-in") beror på frivillighed, idet et nødlidende institut ikke er tvunget til at benytte sig af denne afviklingsform. Kommissionens forslag går videre end Bankpakke III, idet afviklingsmyndigheden kan anvende afviklingsredskaberne mv. uden samtykke fra det nødlidende institut.

Endelig vil der skulle ske tilpasninger af lovgivningen i forhold til afvikling af grænseoverskridende institutter, herunder i forhold til etablering af afviklingskollegier og beslutningsprocedurerne heri.

Finansiering af afvikling

De eksisterende danske regler på området afspejler i vid udstrækning direktivets bestemmelser. Der skal tages stilling til, om man fra dansk side vil vælge at slå Garantifonden for Indskydere og Investorers afviklingsafdeling sammen med pengeinstitutafdelingen, som direktivet giver mulighed for.

Der vil skulle indføres mulighed for, at udenlandske afviklingsordninger kan låne af den danske afviklingsordning, ligesom direktivets bestemmelser i forhold til finansiering af afvikling af grænseoverskridende institutter vil skulle indføres i dansk ret.

Afvikling af realkreditinstitutter

Afvikling af realkreditinstitutter er i dag reguleret i lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. Denne lovgivning vil formentlig skulle tilpasses, da realkreditinstitutter fremover vil være omfattet af den fælles ramme for håndtering og afvikling af nødlidende kreditinstitutter. Denne tilpasning vil i nødvendigt og relevant omfang svare til ændringerne for pengeinstitutter. I forlængelse heraf vil direktivets bestemmelser kunne ses som yderligere værktøjer, der kan anvendes til krisestyring sammen med de allerede gældende regler herom.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget giver yderligere opgaver til den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, i form af udarbejdelse af tekniske standarder og bindende mægling mellem nationale tilsynsmyndigheder. Udgifter til EBA er finansieret af henholdsvis medlemsstaterne (60 pct.) via EU's budget og af Kommissionen (40 pct.). Forslaget medfører en udgift til EBA på ca. 20 mio. kr. i 2013 og ca. 19 mio. kr. i 2014, hvoraf den danske stat skal bidrage med knap 0,25 mio. kr. i 2013 og 0,2 mio. kr. i 2014.

Herudover vil forslaget betyde et øget ressourceforbrug i Finanstilsynet særligt i forbindelse med vurdering af genopretningsplaner, yderligere fokus på forebyggelse og tidlig indgriben m.v. Udgifterne til Finanstilsynet dækkes gennem bidrag fra den finansielle sektor, hvorfor der ikke umiddelbart er direkte statsfinansielle konsekvenser forbundet hermed.

Udgifter i forbindelse med afvikling af nødlidende pengeinstitutter afholdes af den finansielle sektor via Garantifonden for Indskydere og Investorers afviklingsafdeling. Lån til en udenlandsk afviklingsfond vil i forlængelse heraf medføre risiko for tab for en eventuel dansk afviklingsfond.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen har fremlagt en konsekvensanalyse af forslaget.

Kommissionen forventer, at institutternes udlånsrenter vil stige grundet minimumskravet til nedskrivningsbar ("bail-in-able") gæld. Dette da der opstår mere eksplicite risici ved udlån til banker i forbindelse med risikoen for "bail-in" (hvor myndighederne har mulighed for at konvertere eller nedskrive på kreditorers tilgodehavender i forbindelse med restrukturering). Udlånsrenterne forventes endvidere at stige som følge af udgifter til en eventuel afviklingsfond. Dermed stiger prisen på kapital i samfundet som sådan, hvilket alt andet lige vil kunne reducere BNP.

Omvendt forventes direktivet at reducere risikoen for en systemisk krise i den finansielle sektor, ligesom den foreslåede tilgang, hvor kreditorer tager tab uden økonomisk støtte fra staten, forventes at resultere i mindre risici på statsgæld og dermed billigere udstedelse for staterne som sådan. På denne baggrund er det Kommissionens vurdering, at forslaget på tværs af EU

samlet set vil have årlige positive nettoeffekter svarende til mellem 0,7 pct. og 1 pct. af EU's BNP.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget samlet set vil have en positiv effekt på samfundsøkonomien, da bedre og mere ensartede regler for afvikling af nødlidende institutter vil understøtte den finansielle stabilitet og mindske risikoen for systemiske finansielle kriser fremadrettet. Forslaget vil endvidere bidrage til at sikre, at aktionærer og kreditorer bærer tabene i forbindelse med afvikling af institutterne, således at skatteyderne i langt mindre grad end tidligere skal bære omkostningerne. Dette vurderes at mindske overdreven risikotagning blandt de finansielle virksomheder og forbedre ejeres og kreditorens tilskyndelse til bedre kontrol med og opmærksomhed på risiko i institutterne. Forslaget forventes endvidere at have en positiv effekt for danske institutter, da der med forslaget vil blive skabt rammerne for lige konkurrence i forhold til håndtering af nødlidende institutter i EU

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes at medføre administrative konsekvenser for de omfattede kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber i form af en mulig stigning i låneomkostninger, ligesom udviklingen af genopretningsplaner og afviklingsplaner må forventes at være ressourcekrævende for de omfattede virksomheder.

10. Høring

Elementerne i forslaget har været fremlagt i høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor.

Finansrådet (FR) hilser generelt forslaget meget velkomment, da det anses for afgørende, at reglerne for håndtering af nødlidende, og potentielt nødlidende, banker harmoniseres i det mindste i EU, men også på globalt plan. I denne forbindelse fremhæver FR, at det anses for meget vigtigt, at forslaget på de centrale punkter er fuldt harmoniseret, hvorved der ikke er mulighed for nationale undtagelser og valgmuligheder. I forlængelse heraf ønsker FR, at implementering af "bail-in" sker før 2018.

For bail-in fremhæves desuden, at FR finder, at ingen usikrede forpligtigelser bør kunne undtages. FR mener derfor, at usikrede derivater ikke skal kunne undtages. Samtidig finder FR undtagelsen for kortsigtet gæld uhensigtsmæssig.

FR stiller spørgsmål ved, om det er nødvendigt at fastsætte et minimumsniveau af gæld, der kan underlægges bail-in, hvis man laver rækkevidden for bail-in bred. I forhold til bail-in pointerer FR endelig, at forbuddet mod bestemmelser, der kan hindre bankerne i at konvertere gæld til egentlig kernekapital, er i strid med de danske muligheder for værneregler, der kan modvirke fjendtlige overtagelser.

Ønsket om fuld harmonisering går igen, når FR fremhæver, at der ønskes fuldt harmoniserede triggere for initiering af genopretnings- og afviklingsfasen, der tager udgangspunkt i reglerne i Kapitalkravsforordning og –direktiv (CRR/CRD IV). I forlængelse heraf mener FR, at triggeren for genopretningsfasen bør være, når der er klare indikationer på, at instituttet inden for en kortere periode vil komme i konflikt med kapital- eller likviditetskravene. I forlængelse heraf mener FR, at afviklingsfasen skal initieres, når betingelserne for at inddrage tilladelsen til at drive bankvirksomhed er tilstede, og der er klare indikationer på, at banken ikke kan genoprettes inden for en rimelig tidshorisont. For både afviklings- og genopretningsfasen mener FR derudover, at EBA skal udarbejde bindende tekniske standarder, og ikke kun vejledninger, sådan som direktivet foreskriver.

I forhold til kravene til afviklings- og genopretningsplaner pointerer FR, at disse skal fastsættes proportionalt i forhold til instituttets størrelse og kompleksitet. Det fremhæves endvidere, at genopretningsplanerne bør indgå som en del af Søjle II-processen.

For genopretnings- og afviklingsplanerne pointerer FR videre, at disse skal ses som en oversigt over de tiltag, banken kan anvende, hvis den finansielle situation forværres, men at planen ikke på forhånd skal fastlægge, hvilke tiltag banken skal tage. For afviklingsplanerne argumenterer FR endvidere for, at der vil være store synergier forbundet med, at tilsynsmyndigheden og afviklingsmyndigheden er snævert organisatorisk forbundet. FR understreger derudover, at der er følsomme oplysninger i både genopretnings- og afviklingsplaner, hvorfor disse skal holdes strengt fortrolig uden krav om offentliggørelse.

I forlængelse af ovenstående pointerer FR desuden, at det skal harmoniseres, hvorvidt overtrædelse af et Søjle II-krav er en betingelse for afvikling eller alternativt tidlig indgriben. Endvidere ønskes det klargjort, at anvendelse af kapital- eller likviditetsbufferne i CRR/CRD i stressscenarier ikke udløser intervention i relation til krisedirektivet.

FR finder derudover, at det skal understreges, at tilsynsmyndigheden eller krisehåndteringsenheden ikke skal kunne påvirke bl.a. organisering og forretningsmodel i sunde banker. FR finder derudover udpegning af en særlig administrator meget problematisk af hensyn til dels den normale ansvarsfordeling og dels, at dette vil kunne mindske sandsynligheden for, at banken vil kunne fortsætte som “going concern”.

FR støtter muligheden for koncernintern finansiel støtte men påpeger vigtigheden af, at det er den enkelte bank, der har eneretten til at beslutte, hvorvidt - og i så fald hvordan - den vil indgå i sådanne aftaler. Samtidig fremhæves det, at sådanne aftaler bør kunne indgås, uden at gruppens kapitalkrav øges.

I forhold til finansiering støtter FR, at Garantifonden for Indskydere og Investorer kan anvendes til finansiering til brug for afvikling. FR finder det i den forbindelse vigtigt, at den samlede funding til en sådan fond ikke overstiger 1 pct. af de dækkede indskud, samt at reglerne for indbetaling og fordeling af bidrag er fuld harmoniseret.

FR er imod en obligatorisk låneordning, som vurderes at være i strid med formålet med forslaget, som er at mindske smitteeffekten af nedbrud i det finansielle system.

Realkreditforeningen (RKF) mener ikke, at der er behov for en fælles afviklingsordning, der omfatter realkreditinstitutter. Dette begrundes med, at der allerede eksisterer en afviklingsordning for realkreditinstitutter, som det ikke anses for nødvendigt at ændre eller udbygge. Endvidere pointerer RKF, at skal der ske ændringer i den eksisterende ordning, da skal det ske på baggrund af konkrete problemstillinger i lovgivningen og ikke alene ud fra et ønske om ensretning for penge- og realkreditinstitutter.

I forlængelse af ovenstående ønsker RKF enten, at visse typer af institutter helt skal undtages fra ordningen eller alternativt, at der arbejdes for, at den nuværende danske ordning kan rummes i direktivet, hvorved det nationalt kan bestemmes, hvilke typer af instrumenter, der skal anvendes på realkreditinstitutter, fx at man ikke bruger bail-in instrumentet.

I forhold til bail-in støtter RKF undtagelsen af covered bonds. Det fremhæves dog, at da covered bonds udgør langt størstedelen af passivside i realkreditinstitutter, vil et minimumsniveau af gæld, der kan "bailes in", betyde, at realkreditinstitutterne tvinges til at oprette nye usikrede gældsposter alene med dette formål. RKF mener derfor, at kravet om en vis mængde gæld til bail-in ikke skal finde anvendelse på denne type af institutter – hverken før eller efter kravene fastlægges af Kommissionen via en delegeret retsakt.

RKF støtter direktivets krav om, at ingen kreditor må blive stillet ringere, end tilfældet ville have været i konkurs. Som følge af den danske ordning ved konkurs af realkreditinstitutter mener RKF, at dette sætter relativt snævre grænser for, hvad man kan gøre før en konkurs. RKF ønsker i forlængelse heraf, at man kan anvende forskellige ordninger for penge- og realkreditinstitutter, hvorved det reflekteres, at behandlingen i konkurs ligeledes er forskellig.

RKF fremhæver afslutningsvist, at det ikke fremgår af direktivet, hvorvidt muligheden for at bibeholde nationale instrumenter betyder, at man kan skelne mellem forskellige typer af institutter. Dette mener RKF ville være ønskværdigt.

Realkreditrådet (RR) fremhæver indledningsvist, at det er vigtigt, at der ved introduktion af tværnational krisestyringslovgivning tages behørigt hensyn

til allerede eksisterende omfattende og hensigtsmæssig national lovgivning for afvikling af realkreditinstitutter.

RR finder det positivt, at særligt dækkede obligationer undtages fra muligheden for bail-in. Det påpeges dog, at muligheden for at undtage for nedskrivning af den del af det sikrede passiv, som overstiger aktivets værdi, i forslaget kun omfatter SDO'er, SDRO'er og RO'er. RR mener, at også JCB'er og derivater i cover-poolen² skal kunne undtages.

RR påpeger endvidere, at de foreslåede regler i direktivet harmonerer dårligt med den regulering, der knytter sig til realkreditinstitutternes kapitalcenterstruktur og den indbyrdes relation mellem disse, herunder hvordan "frie midler" skal fordeles mellem disse centre.

RR finder, at direktivets krav om, at et institut altid skal have et vist niveau af gæld, der kan underlægges bail-in, harmonerer dårligt med den måde, et realkreditinstitut afvikles på. RR mener ikke, at det er nødvendigt at nedskrive gæld, når der ikke er garanterede indskydere, der skal beskyttes. Endvidere vurderes gældskravet at skabe ulige konkurrencevilkår mellem forskellige typer af institutter, ligesom gælden vil fordyre långivningen for realkreditkunderne.

RR mener, at finansiering af de nationale afviklingsfonde skal differentieres. Dette begrundes med, at realkreditinstitutterne ikke vil opleve et afviklingsforløb, hvor afviklingsfonden vil blive anvendt, og endvidere da realkreditinstitutterne har en lav risiko sammenlignet med størrelsen på deres balance. RR vurderer det derfor urimeligt, hvis bidraget beregnes ud fra et instituts samlede passiver.

Afslutningsvist mener RR, at der er en mulig inkonsistens imellem direktivforslaget og kapitalkravsforordningen (CRR), bl.a. i forhold til håndteringen af hybrid kernekapital. Det fremhæves derfor, at der er behov for at se nærmere på samspillet mellem behandlingen af kapitalinstrumenter i de to regelsæt.

Danmarks Nationalbank (DN) støtter overordnet set forslaget og finder, at fælles rammer for krisehåndtering er vigtige uanset udfaldet af drøftelser om en bankunion. DN pointerer dog samtidig, at sådanne fælles rammer vil være et vigtigt element i en eventuel bankunion.

² En cover-pool er en "kasse", hvor et obligationsudstedende institut har samlet de sikkerheder, der ligger til grund for udstedelse af bestemte obligationer. De sikkerheder, der lægges i cover-poolen, kan være pantebreve med sikkerhed i fast ejendom, hvilket er det typiske for realkreditinstitutter i Danmark, men det kan også være statsobligationer eller andre former for værdifaste aktiver. De finansielle instrumenter, der indgår i cover-poolen, er oprettet for at sikre, at institutterne overholder det såkaldte balance-princip, som beskriver, hvilken sammenhæng der skal være mellem långivning og finansiering. Modparter på finansielle instrumenter indgået til afdækning af risici i kapitalcentre sidestilles konkursretligt med indehaverne af RO'er, SDO'er eller SDRO'er.

DN påpeger, at direktivet skal ses som Kommissionens første skridt mod en egentlig bankunion, DN mener, at det vil være i dansk interesse at deltage fuldt ud i arbejdet med forberedelse af en sådan bankunion.

DN finder det positivt, at direktivet har fokus på forebyggelse og tidlig indgriben og mener i den forbindelse, at tilsynsmyndigheden skal have de redskaber, der er nødvendige for rettidigt at kunne rette op på situationen.

I forhold til bail-in finder DN, at så mange klasser af gæld som mulig skal kunne anvendes. DN finder det i denne forbindelse ikke hensigtsmæssigt, at kortfristet gæld er undtaget fra bail-in. Derimod mener DN, at det er afgørende, at gæld garanteret med sikkerheder undtages.

I forhold til bail-in på allerede udstedt gæld mener DN, at der kan være visse legale og konstitutionelle begrænsninger, hvorfor der er behov for mere arbejde på dette område. Afslutningsvist pointerer DN behovet for, at muligheden for bail-in fremadrettet fremgår af gældskontrakterne.

Erhvervsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervs Regulering (CKR) vurderer, at kravet om genopretnings- og afviklingsplaner vil medføre væsentlige omstillingsbyrder for de omfattede institutter og koncerner. I den sammenhæng finder CKR det positivt, at direktivet indeholder proportionalitetsbestemmelser og mener, at det er vigtigt, at denne bestemmelse fastholdes.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Behandling af forslagspakken blev indledt i rådets arbejdsgruppe den 18. juni 2012 under det danske formandskab. Der forventes generelt at være opbakning til forslaget.

Særlige problemstillinger i forslaget forventes at vedrøre ansvarsfordelingen mellem hjem- og værtslande, den europæiske banktilsynsmyndigheds (EBA's) rolle, proportionalitet, finansiering, "bail-in", mulige juridiske problemstillinger i forhold til bl.a. national selskabs- og konkurslovgivning m.v.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter det overordnede formål med forslaget, da det vurderes at skabe incitament til sund bankdrift i alle EU-lande og mindsker risikoen for, at skatteyderne skal bære omkostningerne ved fremtidige finansielle kriser. Endvidere bidrager forslaget til at skabe lige konkurrencevilkår i EU.

For regeringen er det særligt positivt, at forslaget vil bringe afviklingsmodellen i Danmark og andre EU-lande på linje med hinanden, samt at forslaget giver mulighed for "bail-in", som også er et centralt element i Bankpakke III.

Regeringen vil lægge afgørende vægt på, at SDO'er, SDRO'er og RO'er undtages fra muligheden for "bail-in", da der er stillet særlig sikkerhed bag sådanne forpligtelser. Videre vil regeringen arbejde for, at det præciseres, at finansielle instrumenter, der indgår i cover-poolen for sådanne obligationer, ligeledes undtages fra muligheden for "bail-in".

Regeringen finder endvidere, at mulighederne for at undtage Junior Covered Bonds fra "bail-in" skal klarlægges.

Regeringen støtter muligheden for at anvende Garantifonden for Indskydere og Investorer i forbindelse med afvikling og ønsker at fastholde medlemslandenes fleksibilitet til at indrette indskyder- og afviklingsfonde, som man finder mest hensigtsmæssigt.

Regeringen vil arbejde for, at kortfristet gæld (løbetid under 30 dage) ikke undtages fra forslagets mulighed for "bail-in", da det giver bankerne utilsigtet incitament til kortsigtet finansiering. Desuden er kort gæld ikke undtaget normale konkurser, jf. gældende dansk konkurslovgivning, og en sådan forskelsbehandling mellem ordnet afvikling og konkurs kan vanskeliggøre brugen af ordnet afvikling i praksis.

For så vidt angår krav om minimumsniveau for gæld, som kan anvendes til "bail in", vil regeringen arbejde for, at der ved myndighedernes fastlæggelse af dette minimumsniveau tages højde for det givne instituts forretningsmodel, fx hvorvidt det er tale om et pengeinstitut eller et realkreditinstitut.

Regeringen vil endvidere klarlægge muligheden for tvungen långivning imellem nationale afviklingsfonde med henblik på at vurdere, om der er behov for yderligere sikkerhedsforanstaltninger på dette punkt.

Regeringen vil arbejde for, at de nuværende bestemmelser om, at kravene til genopretnings- og afviklingsplaner skal være proportionale i forhold til institutternes størrelse, forretningsmodel og kompleksitet fastholdes. Dette er af hensyn til den særlige struktur i den danske banksektor, der rummer mange mindre pengeinstitutter, for hvem de administrative omkostninger ved at udfærdige sådanne planer ikke modsvares af planernes værdi for den finansielle stabilitet.

Regeringen vil endvidere arbejde for, at det bliver mere transparent, hvilke betingelser, som skal være opfyldt for, at et institut skal underkastes reglerne for hhv. genopretning og afvikling. Det vurderes afgørende i forhold til transparens på de finansielle markeder, herunder for kreditorerne.

Endelig vil regeringen arbejde for, at reglerne omkring indsættelse af en særlig administrator modificeres. Indsætning af en sådan administrator, mens instituttet er i genopretningsfasen, vurderes at være vidtgående og vil muligvis blot forstærke problemets omfang.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN den 22. juni 2012 samt den 10. juli 2012.