DA

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

EUROSYSTEMET

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 26. januar 2009

efter anmodning fra Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium om forslag til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter og forslag til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet

(CON/2009/6)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 21. januar 2009 en anmodning fra Danmarks Nationalbank på vegne af Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium om en udtalelse om et forslag til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter og forslag til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet (herefter under ét "lovforslagene").

ECB's kompetence til at afgive udtalelser har hjemmel i artikel 105, stk. 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og artikel 2, stk. 1, sjette led, i Rådets beslutning 98/415/EF af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter[1], da lovforslaget indeholder regler for finansielle institutioner, for så vidt de materielt påvirker de finansielle institutioners og de finansielle markeders stabilitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Forslagenes formål

1.1 Lovforslagene er begrundet i den aktuelle krise på det finansielle marked og udgør tilsammen en kreditpakke, der skal styrke kreditinstitutters og realkreditinstitutters (herefter "kreditinstitutter") kapitalgrundlag. Målet er at sikre en finansiel robusthed, så sunde virksomheder og husholdninger kan få finansieret deres aktiviteter og samtidig styrke virksomheders og borgernes tillid den finansielle sektor.

1.2 Lovforslagene indebærer, at der etableres en ordning, hvorefter kreditinstitutter kan ansøge staten om statsligt kapitalindskud. Kapitalindskuddet ydes i form af hybrid kernekapital på de i lovforslagene nærmere fastsatte vilkår.

1.3 Med lov af 10.oktober 2008 om finansiel stabilitet etablerede staten en garantiordning for simple kreditorer og indskydere, som på nuværende tidspunkt er begrænset til to år med udløb den

1 EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

30. september 2010[2]. Med forslaget til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet indføres en 3-årig forlængelse/overgangsordning for statsgarantien for kreditinstitutter efter den 30. september 2010 kombineret med en udfasning af garantierne over denne periode. Under den nye overgangsordning kan kreditinstitutter frem til 31. december 2010 på individuel basis ansøge om statsgaranti på særlige udstedelser af ny, usikret gæld og på udstedelsen af deres supplerende sikkerhedsstillelse (junior covered bonds) på særligt dækkede obligationer med en løbetid på op til 3 år. Ifølge forslaget vil realkreditinstitutter også kunne søge om statsgaranti på deres forretninger vedrørende særligt dækkede obligationer. Ydermere giver forslaget Afviklingsselskabet en bredere vifte af instrumenter til rådighed, som vil lette afviklingsprocessen. Det fremgår klart af forslaget, at den almene, ubetingede statsgaranti under gældende lov om finansiel stabilitet ophører den 30. september 2010[3], hvor den erstattes af den ændrede overgangsordning i henhold til forslaget og af forslagets ordning vedrørende en lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter.

1.4 Med forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter indføres en ordning, hvorefter staten får mulighed for at tilføre kreditinstitutter i Danmark hybrid kernekapital (kapitalindskud) og udstede tegningsgaranti. Som følge af, at staten stiller lån og garantier til rådighed, begrænses med kreditpakken den finansielle lovgivning på en række områder, bl.a. ved at der sættes grænser for den variable lønandel for direktionsmedlemmer i kreditinstitutter, som anvender statens støtteordning, samt med forbud eller restriktioner på udbyttebetalinger og på kapitalisering af andre virksomheder i koncernen end kreditinstitutter.

1.5 Forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter omfatter danske kreditinstitutter og datterselskaber af udenlandske kreditinstitutter i Danmark, men ikke udenlandske datterselskaber af danske kreditinstitutter. I henhold til betingelser og vilkår for indskud af hybrid kernekapital skal "datterselskaber af udenlandske finansielle koncerner i videst muligt omfang […] anvende det tilførte kapitalindskud til at sikre konsolidering og øget kreditgivning i Danmark"[4].

1.6 Den statslige kapital, der indskydes som hybrid kernekapital i kreditinstitutter, skal ses som et midlertidigt rentebærende lån. Renten fastsættes individuelt for hvert enkelt kreditinstitut på grundlag af objektive kriterier vedrørende den vurderede risiko forbundet med lånet og skønnes at ville ligge i intervallet fra 9 til 12 pct. årligt med et gennemsnit omkring 10 pct. Ifølge de almindelige bemærkninger til lovforslaget er hensigten, at betingelserne vil give tilstrækkeligt økonomisk incitament til, at kreditinstitutterne erstatter de statslige lån med privat kapital.

1.7 Som et alternativ til indskud af hybrid kernekapital kan kreditinstitutterne ansøge om, at staten afgiver en tegningsgaranti ved en kapitalrejsning blandt private investorer.

---

2 Jf. punkt 2.1 i denne udtalelse samt ECB's udtalelse CON/2008/54 af 17. oktober 2008 efter anmodning fra Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium om et forslag til Lov om finansiel stabilitet.

3 Jf. § 1, stk. 1, nr. 11, i forslaget.

4 Jf. kapitel 4, § 8, stk. 3, i forslaget.

2. Generelle bemærkninger

2.1 ECB's udtalelse CON/2008/54 kunne ikke tages i betragtning før forslagets vedtagelse den 10. oktober 2008. Denne nye høring vedrører en ændring af loven om finansiel stabilitet, og ECB gentager derfor sin holdning, som den tidligere meddelte de danske myndigheder. For så vidt som det aktuelle forslag til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet ikke tager behørigt højde for de spørgsmål, der blev rejst i ECB's udtalelse CON/2008/54, og disse fortsat er relevante på baggrund af den efterfølgende udvikling, er ECB's synspunkter i den nævnte udtalelse endvidere fortsat gældende.

2.2 I de almindelige bemærkninger til lovforslagene påpeges det, at: (i) selv om statsgarantien ifølge lov om finansiel stabilitet blev vedtaget som en kortsigtet foranstaltning for at afhjælpe fastfrysningen af kreditgivningen og skulle ophøre pr. 30. september 2010, skaber udviklingen på de finansielle markeder stadig usikkerhed, om og under hvilke betingelser det vil være muligt for kreditinstitutterne at fremskaffe likviditet, når statsgarantien udløber, hvorfor der stadig er behov for at sikre den mellemlange likviditetsfremskaffelse, (ii) kreditinstitutterne har betydelige vanskeligheder med at skaffe likviditet og derfor kan blive tvunget til at nedbringe deres udlån og herved forværre det økonomiske tilbageslag, og (iii) den danske ordning for finansiel stabilitet blev aftalt, før der blev vedtaget en koordineret indsats på europæisk plan (blandt medlemmerne af euroområdet ved den aftale, der blev indgået i Paris den 12. oktober 2008, som senere er tiltrådt af Det Europæiske Råd). Siden da har flere medlemsstater vedtaget ordninger af op til fem års varighed, hvilket lov om finansiel stabilitet ikke giver mulighed for. Dette betyder, at danske kreditinstitutter er dårligere stillet i konkurrencen med hensyn til lånoptagning.

2.3 Endvidere – hvilket især er i overensstemmelse med erklæringen af 12. oktober 2008[5] fra eurolandenes topmøde i Paris – bemærkede ECB, at det er nødvendigt, at EU-medlemsstaterne koordinerer deres tiltag for at undgå, at væsentlige forskelle i implementeringen på nationalt plan kommer til at virke mod hensigten og skabe forvridninger af de globale bankmarkeder. ECB bemærker især, at manglende koordinering af beslutninger om at garantere interbankindskud i visse medlemsstater burde undgås, idet de kan føre til en fragmentering af pengemarkederne[6].

---

5 Jf. erklæring af 12. oktober 2008. Kan ses på det franske formandskabs websted, www.ue2008.fr.

6 Jf. punkt 2.3 i ECB's udtalelse CON/2008/54. Jf. desuden andre ECB-udtalelser om interbankindskud (f.eks. ECB's udtalelse CON/2008/46 af 8. oktober 2008 efter anmodning fra Belgiens Finansministerium om et udkast til foreløbige foranstaltninger til fremme af finansiel stabilitet og særligt om tilvejebringelse en statsgaranti for ydelse af kredit i forbindelse med finansiel stabilitet, CON/2008/52 af 17. oktober 2008 efter anmodning fra Spaniens statssekretær for Økonomi om et kongeligt dekret om oprettelse af en fond til erhvervelse af finansielle aktiver og et kongeligt dekret om vedtagelse af hastende finansielle og økonomiske foranstaltninger i forbindelse med fælles handlingsplan for landene inden for euroområdet samt ECB's udtalelse CON/2008/76 af 25. november 2008 efter anmodning fra Sloveniens Finansministerium om et udkast til lov om ændring af loven om offentlige finanser).

3. Specifikke betragtninger

Forslag til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet

3.1 ECB bifalder, at den ubegrænsede statsgaranti udløber den 30. september 2010 som oprindeligt fastsat i den gældende lov om finansiel stabilitet, og at forslaget om en forlængelse/overgangsordning eller udfasning efter 30. september 2010 i henhold til forslaget til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet vil basere en sådan forlængelse eller overgangsordning på vurderingen af hvert enkelt kreditinstituts særlige udstedelser af usikrede gældsinstrumenter. ECB gentager dog det synspunkt, som også fremgår af ECB's seneste udtalelser, at statsgarantien ifølge den eksisterende ordning ikke bør dække interbankindskud. Sådanne garantier har nemlig mulighed for at forstyrre en centralbanks likviditetstilførende operationer, og derfor, i dette tilfælde, transmissionen af Danmarks Nationalbanks pengepolitiske beslutninger.

3.2 ECB bemærker, at overgangsordningen også vil gælde for statsgarantier for supplerende sikkerhedsstillelse, som kræves ved realkreditinstitutters udstedelse af særligt dækkede obligationer. Formålet er at sikre lige konkurrencevilkår. Vedrørende den treårige forlængelse af garantiordningen understreger ECB desuden, i overensstemmelse med erklæringen af 12. oktober 2008, at det er af afgørende betydning, at der sker en harmonisering med hensyn til udløbet af de nationale finansielle støtteordninger i EU.

3.3 Selv om statens garantiordning for kreditinstitutter vil være begrænset til en 3-årig overgangsordning og også indebærer et betydeligt egenrisiko element for den finansielle sektor, indeholder forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter ikke lignende udtrykkelige regler for ordningens ophør. I henhold til de almindelige bemærkninger er det hensigten, at det statslige kapitalindskud kun skal være midlertidigt og med et tilstrækkeligt økonomisk incitament for kreditinstitutterne til at erstatte statslig kapital med privat kapital. Som påpeget i tidligere ECB-udtalelser[7] bør det sikres, at disse foranstaltninger er i overensstemmelse med kravene i EF-konkurrenceloven, især reglerne om statsstøtte, og at statens rolle er tidsbegrænset. I denne henseende bør forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter indeholde mere præcise angivelser med hensyn til de incitamenter, der vil blive gennemført for at fremme indfrielse eller konvertering af instrumenterne enten på grundlag af en tidsperiode eller udviklingen i markedsforholdene. Dette ville bidrage til at sikre, at statens deltagelse er midlertidig, og afholde de finansielle institutioner fra at opretholde denne deltagelse i en længere periode.

3.4 Ifølge forslaget til lov om ændring af lov om finansiel stabilitet skal kreditinstitutterne betale en garantiprovision for statsgarantien, som fastsættes for hvert enkelt kreditinstitut[8]. Kreditinstitutter, der er medlem af Det Private Beredskab til afvikling af Nødlidende Banker, Sparekasser og

---

7 Jf. f.eks. punkt 3.8 i ECB's udtalelse CON/2008/68 af 13. november 2008 efter anmodning af Finlands Finansministerium om regeringens forslag til lov om ændring af lov om den statslige garantifond og lov om kreditinstitutter.

8 Jf. § 1, stk. 1, nr. 10, om § 16 c, stk. 4, i forslaget.

Andelskasser, betaler i forvejen en provision for den nugældende garanti, og for perioden efter 30. september 2010 vil de skulle betale en provision, der dækker nye udstedelser.

Forslag til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter

3.5 Forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter er formuleret meget bredt med hensyn til betingelser og vilkår for aftaler om sådanne indskud og overlader det specifikt til økonomi- og erhvervsministeren at fastlægge de nærmere regler for betingelser og vilkår samt reglerne for beregning af renten på disse indskud. Bemærkningerne til forslaget indeholder nogle retningslinjer og skøn, hvad angår renten, men af retssikkerhedshensyn bør disse også afspejles i selve teksten til lovforslaget.

3.6 ECB bemærker, at de rekapitaliseringsforanstaltninger, som påtænkes gennemført i medlemsstaterne, tager sigte på at styrke grundlæggende sunde finansielle institutioners kapital for at forbedre banksystemets funktion og stabilitet og sikre en hensigtsmæssig finansiering af økonomien. Især bør der anvendes en konsekvent fremgangsmåde ved fastsættelsen af betingelserne for rekapitalisering og prisfastsættelse af de instrumenter, som skal stille kernekapital til rådighed for de finansielle institutioner. ECB understreger betydningen af en hensigtsmæssig prisfastsættelse, hvad angår rekapitalisering, for at afspejle formålene med at styrke det finansielle systems stabilitet, så det bliver nemmere at vende tilbage til normale markedsforhold og sikre en hensigtsmæssig finansiering af økonomien[9]. På denne baggrund har ECB's styrelsesråd udarbejdet henstillinger vedrørende prisfastsættelse af rekapitaliseringer[10]. Det fremhæves især, at betingelserne for prisfastsættelse ved kapitalstøtte bør være risikobaserede og markedsorienterede og fastsættes under hensyn til den konkrete risiko både ved det konkrete instrument, der vælges til kapitalindskuddet, og det pågældende institut. De særlige egenskaber ved instrumenterne til kapitalindskud bør vælges på passende vis, således at de på én gang tilskynder til en hurtig afslutning på statens kapitalstøtte til banker, men uden at medføre en alt for stor stigning i kapitalomkostningerne.

3.7 Desuden skal kreditinstitutter, der modtager kapitalindskud i henhold til forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter, i henhold til lovens § 2, stk. 3, have en kernekapital på tidspunktet for rekapitaliseringen på mindst 12 pct. efter kapitalindskuddet. I denne henseende anerkender ECB, at denne bestemmmelse er i overensstemmelse med EU-Rådets konklusioner af 20. januar 2009 om bankkapital, ifølge hvilke "det ikke er hensigten, at tilførslen af kapital til banksektoren skal skabe nye, højere lovbestemte kapitalkrav til banksektoren. Kapitalkravene til bankerne bør fortsat vurderes i hvert enkelt tilfælde, i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning, på grundlag af de individuelle risikoprofiler og en streng stresstest. Det bør anerkendes,

9 Jf. f.eks. ECB's udtalelse CON/2009/3 af 8. januar 2009 efter anmodning fra Sloveniens Finansministerium om et udkast til dekret vedrørende kriterier og betingelser for gennemførelse af statslig kapitalinvesteringer og ombytning af statslige tilgodehavender til aktiekapital i henhold til artikel 81a i loven om offentige finanser.

10 Jf. *Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations* af 20. november 2008. Findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

at kapital tilvejebringer en stødpude, som dels skal modstå udfordringerne fra de økonomiske vilkår dels opretholde långivningen til kreditværdige låntagere"[11].

3.8 ECB vil gerne understrege, at den finder det meget vigtigt, at lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter og efterfølgende bekendtgørelser er i overensstemmelse med alment vedtagne principper for rekapitaliseringsforanstaltninger og opretholder lige konkurrencevilkår som beskrevet ovenfor i overensstemmelse med de henstillinger, som er formuleret på det seneste i adskillige ECB-udtalelser.

Statsgaranti og forbuddet mod monetær finansiering

3.9 I sin udtalelse CON/2008/54 bemærkede ECB, at staten bliver eneejer af Afviklingsselskabet[12], som vil kunne optage lån til dækning af sine finansieringsbehov[13], og at Afviklingsselskabet ikke bør have tilladelse til at benytte andre former for låne- eller overtræksfaciliteter i Danmarks Nationalbank for at sikre, at forbuddet mod monetær finansiering overholdes. Danmarks Nationalbank har bekræftet, at den ikke havde til hensigt at yde Afviklingsselskabet lån eller anden form for finansiering[14]. Det bemærkes, at tilvejebringelse af likviditet i nødsituationer er en centralbankfunktion, der består i at yde assistance under særlige omstændigheder i enkelttilfælde til midlertidigt illikvide, men solvente kreditinstitutter[15].

4. I forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter kan økonomi- og erhvervsministeren trække på statens konto i Danmarks Nationalbank til udbetaling af hybrid kernekapital til de kreditinstitutter, der er indgået aftale med. Udgifterne optages direkte på de løbende tillægsbevillingslove[16]. ECB forstår, at den udtrykkelige bestemmelse i forslaget om, at udgifterne til tilvejebringelsen af hybrid kernekapital optages direkte på de løbende tillægsbevillingslove, indebærer en sikring af, at forbuddet mod monetær finansiering overholdes.

Denne udtalelse offentliggøres på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 26. januar 2009.

[Underskrift]

Formand for ECB

Jean-Claude TRICHET

---

11 Jf. Rådets konklusioner om bankkapital vedtaget af Rådet (Økonomi og finans) den 20. januar 2009.

12 Jf. § 3 i lov om finansiel stabilitet.

13 Jf. § 3, stk. 2, i lov om finansiel stabilitet.

14 Jf. punkt 3.2 i ECB's udtalelse CON/2008/54.

15 Jf. ECB's udtalelse CON/2008/42 af 10. september 2008 efter anmodning fra Banque centrale du Luxembourg om ændringer af forslag til lov om forbedring af lovgivningsrammen for Luxembourg som finansielt centrum og om ændring af lov af 23. december 1998 om monetær status og om Banque centrale du Luxembourg, fodnote 16.

16 Jf. § 2, stk. 2, i forslaget til lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter.