DA

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

EUROSYSTEMET

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 17. oktober 2008

efter anmodning af Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium
om forslag til lov om finansiel stabilitet

(CON/2008/54)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 9. oktober 2008 en anmodning fra Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium om et forslag til lov om finansiel stabilitet, som blev vedtaget den 10. oktober 2008 (i det følgende benævnt "loven"). På grund af den aktuelle uro på de internationale finansielle markeder har høringsmyndigheden anmodet ECB om at afgive udtalelse snarest muligt.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af 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 nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter[1], da lovforslaget vedrører regler for finansielle institutioner, for så vidt de materielt påvirker finansielle institutioner og finansielle markeders stabilitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank, er denne udtalelse vedtaget af Styrelsesrådet.

1. Formålet med loven

1.1 Loven er motiveret af den aktuelle krise på finansmarkedet. Der indføres en særlig garantiordning for pengeinstitutter i finansielle vanskeligheder og det sikres, at alle indenlandske og udenlandske fordringer, som indskydere, kreditorer (seniorgæld) og andre simple kreditorer har i pengeinstitutter og sparekasser i Danmark er fuldt dækket af en statsgaranti fra 5. oktober 2008 til 30. september 2010[2]. Kun kreditorer, hvis krav er baseret på dækkede obligationer, eller som er indehavere af efterstillet gæld (hybrid kernekapital og efterstillet kapital), omfattes ikke af statsgarantien.

1.2 Med loven gennemføres den politiske aftale om finansiel stabilitet, som blev indgået af regeringen, den finansielle sektor og et flertal af de politiske partier i Folketinget den 5. oktober 2008[3]. Af den politiske aftale fremgår det, at den finansielle sektor i Danmark bør udvise tilbageholdenhed,

1 EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

2 Jf. Lovens §1, stk. 1, og §17, stk. 4.

3 Findes på Økonomi- og Erhvervsministeriets websted: http://oem.dk

hvilket f.eks. indebærer, at kreditinstitutterne i fremtiden er mere moderate med hensyn til ledelsens aflønning, og at sektoren skal sigte på at konsolidere sig i løbet af de næste to år.

1.3 Den garantiordning, der etableres i henhold til loven, supplerer den eksisterende indskydergarantiordning, som gennemførte EU-direktiverne om indskudsgaranti- og investorgarantiordninger[4]. Den indebærer også en udvidelse af det eksisterende Private Beredskabs anvendelsesområde. Det Private Beredskab er en forening, som er stiftet og drives af den finansielle sektor i Danmark, som kan trække på medlemmernes garantier med henblik på afvikling af nødlidende kreditinstitutter. Garantierne beløber sig for tiden til DKK 750 millioner pr. år. I henhold til loven gælder den nye garantiordning alle kreditinstitutter, der senest den 13. oktober 2008 anmoder om at blive medlem af Det Private Beredskab. Efter denne dato kan kreditinstitutterne ikke udtræde af garantiordningen i de to år, som den efter planen skal gælde[5].

1.4 Derudover opretter økonomi- og erhvervsministeren i henhold til loven et aktieselskab (Afviklingsselskabet) med staten som eneejer. Afviklingsselskabets formål er at sikre, at kreditorer i pengeinstitutter, som er medlem af Det Private Beredskab, får dækket deres krav, samt at bidrage til en kontrolleret afvikling af nødlidende institutter[6]. Afviklingsselskabet får bemyndigelse til at organisere private overtagelser af pengeinstitutter, som er i finansielle vanskeligheder, enten i form af en overdragelse af det nødlidende instituts aktiver og passiver rettet til en køber anvist af Afviklingsselskabet, f.eks. et datterselskab af Afviklingssselskabet, eller af Afviklingsselskabets kapitalindskydelse i en udvalgt privat køber, der indgår en kommerciel aftale om at overtage aktiver og passiver fra det nødlidende kreditinstitut[7]. Erklæres et pengeinstitut konkurs, indgår Afviklingsselskabet en aftale med konkursboet om salg af det insolvente instituts aktiver og passiver[8].

1.5 Indtil lovens ophør indestår Det Private Beredskab for underskud i Afviklingsselskabet på op til DKK 35 mia.[9]. Staten dækker underskud i Afviklingsselskabet, som overstiger Det Private Beredskabs garantiforpligtelser[10].

2. Generelle bemærkninger

2.1 ECB modtog høringsanmodningen vedrørende det fremsatte lovforslag den 9. oktober 2008 om eftermiddagen. Mindre end et døgn senere blev lovforslaget vedtaget i Folketinget. ECB har forståelse for, at den hastebehandling, der blev anvendt under udarbejdelsen og vedtagelsen af

4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT L 135 af 31.5.1994, s. 5), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/9/EF af 3. marts 1997 om investorgarantiordninger (EFT L 84 af 26.3.1997, s. 22).

5 Jf. lovens § 2, stk. 1 og 5.

6 Jf. lovens §§ 3-6.

7 Jf. lovens §§ 7 og 8, stk. 1.

8 Jf. lovens § 8, stk. 2.

9 Jf. lovens §§ 9 og 10.

10 Jf. lovens § 11.

lovforslaget, ikke levnede plads for den normale høringsproces. Dette forhold kan dog ikke danne præjudicens for, at ECB i henhold til traktatens artikel 105, stk. 4, skal høres om nationale udkast til retsforskrifter inden for dens kompetenceområde, og at det måske havde været muligt at sende en tidligere version af lovforslaget til høring i ECB et par dage tidligere.

2.2 Som allerede nævnt i en nylig udtalelse fra ECB om et andet udkast til national lovgivning om kriseforanstaltninger som følge af den aktuelle finansuro[11], er ECB af den opfattelse, at det er vigtigt, at de nationale myndigheder prøver at koordinere deres reaktion på den aktuelle finansielle situation med deres partnere i EU. På grund af de ligheder, som årsagerne til og konsekvenserne af den finansielle krise udviser i medlemsstaterne, og den mulige indbyrdes sammenhæng mellem de politiske reaktioner, ville det have været tilrådeligt at høre andre EU-myndigheder om det planlagte lovforslag. Samtidig bemærker ECB, at der er en drøftelse i gang på internationalt og europæisk plan, der sigter mod at koordinere tiltagene for at sikre tillid og finansiel stabilitet. Mere konkret ønsker ECB at henlede opmærksomheden på konklusionerne fra ØKOFIN-mødet den 7. oktober 2008, som fremhævede følgende vejledende fælles principper for medlemsstaternes tiltag: (i) interventionerne skal være rettidige og støtten i princippet midlertidig; (ii) skatteydernes interesser skal tilgodeses, (iii) de nuværende aktionærer skal bære deres del af følgerne af interventionen; (iv) regeringen skal kunne foranledige, at der indsættes en ny ledelse; (v) ledelsen skal ikke kunne tilkomme urimelige fordele; (vi) regeringerne skal bl.a. kunne gøre indsigelse med hensyn til aflønningen; (vii) konkurrenters legitime interesse skal tilgodeses, især gennem statsstøttereglerne, og negativ afsmitning skal forhindres[12]. ECB bemærker på denne baggrund, at en række elementer i loven er i overensstemmelse med konklusionerne fra ØKOFIN-mødet den 7. oktober 2008, bl.a. ordningens midlertidige karakter samt muligheden for på nærmere angivne vilkår at udskifte pengeinstitutters direktion og ledelse.

2.3 I overensstemmelse med den erklæring, som blev vedtaget den 12. oktober 2008 på eurolandenes topmøde i Paris[13], skal ECB bemærke, at det er nødvendigt, at EU-medlemsstaterne koordinerer deres handlinger for at undgå, at væsentlige forskelle i implementeringen på nationalt plan kommer til at virke imod hensigten og skabe forvridning af de globale bankmarkeder. ECB bemærker især, at manglende koordinering af beslutninger om at garantere interbankindskud i visse medlemsstaters burde undgåes, idet de kan føre til en fragmentering af pengemarkederne.

2.4 På nuværende tidspunkt ønsker ECB at understrege vigtigheden af, at det sikres, at loven og alle efterfølgende bekendtgørelser fuldt ud overholder de relevante bestemmelser i fællesskabsretten, herunder statsstøttereglerne, især fordi interbankindskud fra udenlandske pengeinstitutter er dækket af garantiordningen. Dette forhold kunne anses som en konkurrencemæssig fordel for nogle af de danske pengeinstitutter på både europæisk plan og indenlandsk, idet visse nationale konkurrerende

---

11 Jf. ECB's udtalelse CON/2008/44 af 3. oktober 2008 på anmodning af den irske finansminister om forslag til Credit Institutions (Financial Support) Bill 2008.

12 Se pressemeddelelsen efter det 2894. møde i Rådet (13784/08). Findes på Rådets websted: www.consilium.europa.eu.

13 Se Erklæring af 12. oktober 2008. Findes på det franske formandsskabs websted, www.eu2008.fr.

finansielle institutioner, som f.eks. realkreditinstitutter, ikke er omfattet af garantiordningen[14]. ECB bemærker i denne sammenhæng, at de danske myndigheder anmeldte statsgarantien i lovforslaget til Kommissionen den 8. oktober 2008. I henhold til Kommissionens pressemeddelelse er garantiordningen blevet godkendt i henhold til traktatens statsstøtteregler, fordi den var det bedste middel til at afværge risikoen for alvorlig forstyrrelse af den danske økonomi, samtidig med at de garantier, den er forbundet med, vil sikre, at potentielle konkurrenceforvridninger holdes på et minimum[15].

3. Statsgaranti og forbuddet mod monetær finansiering

3.1 ECB hilser den nye garantiordning velkommen. Den er struktureret på en sådan måde, at den bør tilskynde den danske finansielle sektor til at spille en aktiv og ansvarlig rolle i gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre finansiel stabilitet og en kontrolleret afvikling af nødlidende pengeinstitutter. Samtidig skal det bemærkes, at det af lovens § 3 fremgår, at økonomi- og erhvervsministeren opretter et aktieselskab, Afviklingsselskabet, hvis aktiekapital indskydes af staten. Staten bliver eneejer af Afviklingsselskabet[16], som kan optage lån til at dække sit finansieringsbehov[17]. Hverken loven eller bemærkningerne hertil kommer imidlertid nærmere ind på, hvor disse lån vil blive optaget.

3.2 ECB ønsker i denne konkrete sammenhæng at erindre de danske myndigheder om, at der er en række elementer, som skal overholdes, for at overholde traktatens forbud mod monetær finansiering. Det skal for det første bemærkes, at Afviklingsselskabet falder ind under den form for "offentligt foretagende", som defineret i traktatens artikel 101, stk. 1, idet staten kan udøve en bestemmende indflydelse på Afviklingsselskabet ved at kontrollere hele selskabets tegnede kapital. Staten får flertal på generalforsamlingen, samtidig med at den også kan udnævne medlemmer af Afviklingsselskabets styrende organ[18]. Afviklingsselskabet kan også kategoriseres som "organ inden for den offentlige sektor" i Danmark, som omhandlet i traktatens artikel 101, stk. 1, idet selskabet i henhold til loven oprettes som en juridisk person, der finansieres og er meget afhængig af den danske stat, og som varetager opgaver af almen interesse, mens selskabets organisation og udøvelsen af dets offentlige opgaver og bemyndigelse i relation til kommercielle banker bliver baseret på bestemmelserne i loven[19]. ECB bemærker derfor, at Afviklingsselskabet ikke bør have tilladelse til at benytte nogen form for låne- eller overtræksfacilitet i Danmarks Nationalbank for at

14 Jf. paragraf 2.3 i ECB's udtalelse CON/2008/44.

15 Jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/08/1483 af 10. oktober 2008. Den ikke-fortrolige udgave af Kommissionens afgørelse gøres tilgængelig under Sag NN 58/2008.

16 Jf. lovens § 3.

17 Jf. lovens § 3, stk. 2.

18 Her menes de tre muligheder for at blive klassificeret som 'offentligt foretagende', der fremgår af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3603/93 af 13. december 1993, om fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelsen af forbuddene i traktatens artikel 104 og 104 B, stk. 1, (EFT L 332, 31.12.1993, s. 1).

19 Jf. afsnit 2.4 i ECB's udtalelse CON/2008/5 af 17. januar 2008 efter anmodning af den polske finansminister om et lovforslag til ændring af loven om bankernes garantifond.

sikre, at forbuddet mod monetær finansiering overholdes, og Danmarks Nationalbank har bekræftet, at banken ikke har til hensigt at yde lån eller finansiere Afviklingsselskabet på nogen måde. For det andet skal der ligeledes erindres om, at likviditetsstøtte er en centralbankopgave, som består i under særlige omstændigheder og efter individuel vurdering at give støtte til midlertidigt illikvide, men solvente pengeinstitutter[20].

3.3 ECB er af den opfattelse, at national lovgivning, hvorefter en national centralbank forventes at finansiere kreditinstitutter i andre forbindelser end centralbankopgaver (f.eks. pengepolitik, betalingssystemer og midlertidige foranstaltninger for at understøtte likviditeten), navnlig at støtte insolvente kreditinstitutter og/eller andre finansielle institutioner, er uforenelig med forbuddet mod monetær finansiering.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 17. oktober 2008.

[Underskrift]

Formand for ECB

Jean-Claude TRICHET

20 Jf. ECB's udtalelse CON/2008/42 af 10. september 2008 efter anmodning af Banque centrale du Luxembourg om ændringer af lovforslaget om forbedring af de lovgivningsmæssige rammer 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.