DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

EUROSYSTEMET

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 24. maj 2011

om indførelse af en medgiftsordning for nødlidende pengeinstitutter

(CON/2011/45)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 29. april 2011 en anmodning fra Danmarks Økonomi- og Erhvervsministerium om en udtalelse om et forslag til lov om ændring af lov om en garantifond for indskydere og investorer, lov om finansiel stabilitet og ligningsloven (Indførelse af en medgiftsordning for nødlidende pengeinstitutter[1] (i det følgende benævnt "lovforslaget").

ECB's kompetence til at afgive udtalelser har hjemmel i artikel 127, stk. 4 og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, samt 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[2], da udkastet til loven indeholder regler for finansielle institutioner, for så vidt de materielt påvirker de finansielle institutioner 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. Formålet med lovforslaget

1.1. Lovforslaget indfører en ordning, hvorefter aktiver og passiver i et nødlidende pengeinstitut kan overføres til et andet, finansielt sundt kreditinstitut ved at tillade den danske garantifond for indskydere og investorer (herefter "Fonden") at tilføre midler eller stille en garanti til dækning af alle ikke-efterstillede kreditorer af det nødlidende kreditinstitut således som det nærmere er angivet i bemærkningerne til lovforslaget.

1.2. Lovudkastet ændrer lov om en indskydergarantifond for indskydere og investorer, lov om finansiel stabilitet og ligningsloven og indfører en medgiftsordning for nødlidende pengeinstitutter. Den

---

1 Lov om en garantifond for indskydere og investorer, jf. lovbekendtgørelse nr. 133 af 22. februar 2011; lov om finansiel stabilitet, jf. lovbekendtgørelse nr. 875 af 15. september 2009, som ændret ved § 14 i lov nr. 516 af 12. juni 2009, § 7 i lov nr. 1273 af 16. december 2009, § 1 i lov nr. 721 af 25. juni 2010 og § 14 i lov nr. 1556 af 21. december 2010; ligningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 29. november 2010. Den ordning, der indføres ved lovforslaget er delvis en genindførelse af en dansk ordning, som bestod indtil 2007, men som i lyset af Unionens regler om statsstøtte på daværende tidspunkt ikke blev anset for operationel. Det danske begreb for muligheden for at kompensere et overtagende pengeinstitut er kendt som "medgift", der endvidere indgår i undertitlen til den danske version af nærværende lovforslag. Den uofficielle engelske version kan ses på Finanstilsynets websted på http://www.ftnet.dk/en/Regler-og-praksis.aspx.

2 OJ L 189, 3.7.1998, p. 42.

ændrer således lov om ændring af ordningen om finansiel stabilitet, Bankpakke III, som ECB afgav udtalelse om den 28. maj 2010[3].

1.3. Den ordning, som gennemførtes ved Bankpakke III den 1. oktober 2010 oprettede en mere permanent og almindelig afviklingsordning for håndtering af nødlidende pengeinstitutter til erstatning for den generelle danske statsgarantiordning for almindelige kreditorer og for indskydere, der udløb den 30. september 2010. Den etablerede en kontrolleret afvikling af et nødlidende pengeinstitut gennem Finansiel Stabilitet A/S (herefter "Selskabet") i forhold til det traditionelle og ofte langvarige afviklingsforløb og tvangssalg under en konkurs. Denne afviklingsordning igangsættes, hvis et pengeinstitut ikke er i stand til at opfylde kapitalkravene, og pengeinstituttet vil så have valget mellem at overføre sine aktiver til en køber, der er anvist af Selskabet, eller træde i en normal konkurs, med det klare formål at afvikle det og at afhænde bestående kunder til andre pengeinstitutter. Selskabet indskyder kapital i det nye datterselskab i henhold til kapitalkravene i lov for finansiel virksomhed. Hvis der er behov for mere likviditet, end der kan rejses gennem Nationalbankens normale markedsoperationer, kan Selskabet stille en likviditetsfacilitet til rådighed til sikring af, at likviditetskravene kan opfyldes. Den indskudte kapital forrentes på markedsvilkår, som bæres af datterselskabet.

1.4. Som et andet og selvstændigt element i afviklingsordningen har Fonden indført en afviklingsafdeling under Garantifonden, der er adskilt fra Fondens almindelige garantiforpligtelser med vandtætte skotter. Afviklingsafdelingen kan stille garanti for lån for kapitalisering og likviditet og den bærer de eventuelle tab, der måtte opstå ved afviklingen. Afviklingsafdelingens formue tilvejebringes gennem garantier, der stilles af de danske pengeinstitutter. Såfremt kapitalkravene skulle overstige garantierne, kan Afviklingsafdelingen optage lån med garanti fra staten[4].

1.5. Lovforslaget[5] har som formål at overvinde de praktiske vanskeligheder med Bankpakke III ved at fremme muligheden for at finde markedsbaserede løsninger for nødlidende pengeinstitutter, der ikke opfylder de af Finanstilsynet stillede kapitalkrav. Lovforslaget omfatter mulighed for, at Garantifonden for Indskydere og Investorer kan yde finansiel støtte og/eller stille garantier for alle ikke-efterstillede kreditorer over for et andet pengeinstitut i forbindelse med en fuldstændig overdragelse af det nødlidende pengeinstituts aktiviteter. Betingelserne er 1), at det kan påvises, at det har vist sig umuligt at finde en privat, markedsbaseret løsning; 2) at en overdragelse er økonomisk mere fordelagtig for Garantifonden end de bestående alternativer med afvikling og insolvensbehandling under Finansiel Stabilitet A/S; 3) at en overdragelse til et andet institut af Finanstilsynet findes at være finansiel og ledelsesmæssig holdbar på længere sigt med henblik på

3 Jf. udtalelse CON/2008/54. Siden begyndelsen af den finansielle krise i 2007 har Danmark tidligere gennemført tre væsentlige love og ændringer hertil, som ECB er blev hørt om. Jf. udtalelse CON/2009/6 og udtalelse CON/2010/45. Alle ECB's udtalelser er offentliggjort på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

4 I medfør af § 6, stk. 5, i lov om en garantifond for indskydere og investorer kan Økonomi- og erhvervsministeren med Finansudvalgets tilslutning stille garanti for lån optaget af Fonden til opfyldelse af dens forpligtelser. Med indførelse af den nye og uafhængige Afviklingsafdeling indførtes en tilsvarende mulighed for optagelse af lån med Finansudvalgets tilslutning, såfremt afdelingens formue ikke skulle være tilstrækkelig til at dække Fondens afviklingsforpligtelser.

5 Lovforslaget giver ministeren bemyndigelse til at fastsætte lovens ikrafttrædelsestidpunkt, og ifølge bemærkningerne til lovforslaget er dette for at give Kommissionen den nødvendige tid til at vurdere lovudkastets overensstemmelse med EU-lovgivningen, jf de almindelige bemærkninger 8. EU-lovgivningen og bemærkninger til de enkelte bestemmelser, til § 3.

erhververens fortsættelse af det nødlidende pengeinstituts virksomhed; og 4) at den er i overensstemmelse med danske og EU's konkurrenceregler og om statsstøtte. Finansieringen af den nye medgiftsordning vil blive dækket fuldt ud at pengeinstitutsektoren og vil ikke have nogen budgetmæssige følger for den danske stat[6]. Således som det er tilfældet med den gældende ordning vil den danske stat fortsat bære en restrisiko for a statsgaranti, såfremt Finanstilsynets finder, at Fonden har behov for at optage lån på kapitalmarkederne for at bevare tilstrækkelige midler.

1.6. Formanden og repræsentanterne for banksektoren i Fonden skal være enige om en beslutning om at yde medgift fra Fonden til en markedsbaseret overdragelse af det nødlidende pengeinstitut af hensyn til at undgå enhver diskrimination og konkurrenceforvridning, men det er Selskabet, som eksekverer denne beslutning, og denne kan gøre eksekveringen betinget af en budprocedure, som er åben for alle interesserede parter[7].

2. Generelle bemærkninger

Høringsprocessen såvel i forhold til ECB og de danske myndigheder og markedsdeltagere blev indledt samtidig med fremsættelse af lovforslaget for Folketinget den 29. april 2011[8]. Høringsmyndigheden har sat en frist til den 10. maj 2011 for modtagelse af ECB's udtalelse , og har meddelt ECB, at lovforslaget er hastende, idet det er hensigten, at det skal vedtages inden slutningen af indeværende folketingssamling. Skønt den hørende myndighed synes at påkalde sig den undtagelse, der fremgår af artikel 3, stk. 2, i beslutning 98/415/EF, som giver mulighed for en forkortelse under mindstefristen på en måned for ECB's afgivelse af sin udtalelse i særlig hastende tilfælde, finder ECB ikke, at der er anført tilstrækkelig begrundelse for en sådan hastende karakter. ECB skal endvidere gøre høringsmyndigheden opmærksom på andet punktum i artikel 4, i beslutning 98/415/EF, hvorefter ECB skal høres "på et passende tidspunkt" i lovgivningsprocessen. Dette betyder, at høringen skal finde sted på et sådant stadium i lovgivningsprocessen, at ECB har tilstrækkelig tid til at gennemgå udkastet til retsforskrifter og vedtage sin udtalelse i de påkrævede sprogversioner på et tidspunkt, som giver de pågældende nationale myndigheder mulighed for at tage hensyn til ECB's udtalelse inden retsforskrifterne vedtages.

3. Specielle bemærkninger

3.1. ECB hilser det velkommen, at medgiftsordningen ikke indebærer nogen yderligere forpligtelse for staten i forbindelse med afviklingen af nødlidende pengeinstitutter, men at ordningen vil blive finansieret fuldt ud af pengeinstitutsektoren.

3.2. ECB ser ligeledes med tilfredshed på – således som der fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget – at et pengeinstitut, som Finanstilsynet har givet en frist til opfyldelse af solvenskravene, først skal søge en markedsbaseret løsning, således at medgiftsordningen er en

6 Jf. de almindelige bemærkninger, nr. 8. Forholdet til EU-retten, og bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 4.

7 Jf. de almindelige bemærkninger, 3.1.

8 Ministeriet sendte den 27. april 2011 lovudkastet om medgiftsordningen til ECB og oplyste om fremsættelsen af forslaget og den almindelige høring for den 29. april 2011.

subsidiær foranstaltning, hvor kreditinstituttet finder, at det har tabt sin egenkapital eller enten er eller må formodes at blive insolvent, og kun er mulig hvor kreditinstituttets egne bestræbelser på at finde en markedsløsning har vist sig resultatsløse.

3.3. ECB kan støtte reglerne for overdragelse af det nødlidende pengeinstitut til et andet pengeinstitut og tilførelse af midler til dets overførelse således som det er angivet i bemærkningerne[9], der fastsætter, at dette skal ske på markedskonformt grundlag. ECB hilser videre de detaljerede foranstaltninger velkommen, som skal sikre, at en overdragelse og økonomisk bistand er i overensstemmelse med princippet om ikke-diskrimination og på markedsvilkår samt at en markedsbaseret budprocedure skal iværksættes, såfremt flere pengeinstitutter har udtrykt interesse i at overtage det nødlidende pengeinstitut[10].

3.4. ECB ser endvidere positivt på, at Fonden agerer på grundlag af lavest mulige omkostninger, dvs. at den kun vil deltage i afviklingen af et pengeinstitut ved tilførelse af midler eller stille garantier til dækning af alle pengeinstituttets ikke-efterstillede kreditorer, hvis det skønnes at være den økonomisk mest hensigtsmæssige løsning for Fonden i forhold til andre muligheder.

3.5. ECB lægger vægt på, at der er vandtætte skotter mellem Fonden og Fondens Afviklingsafdelingen af hensyn til beskyttelse af indskydernes interesser. Principielt bør en lettelse af afviklingen ikke føre til en støtte-løsning for et nødlidende pengeinstitut.

3.6. ECB konstaterer med tilfredshed, at den nye medgiftsordning er i overensstemmelse med Europa-Kommissionens planer om et direktiv om garantiordninger, som vil indebære flere redskaber til kriseløsning[11].

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 24 maj 2011.

[Underskrift]

Næstformanden for ECB

Vítor CONSTÂNCIO

9 Jf. bemærkninger til de enkelte bestemmelser, til nr. 2.

10 Jf. bemærkninger til de enkelte bestemmelser, til § 2, stk. 2.

11 Jf. de almindelige bemærkninger, 8. EU-regler, tredje led.