



DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

EUROSYSTEMET

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE**af 16. april 2012****om Indskydergarantifonden og om bankafviklingsordningen****(CON/2012/30)****Indledning og retsgrundlag**

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 2. marts 2012 en anmodning fra Danmarks Erhvervs- og Vækstministerium om en udtalelse om et lovforslag til Lov om ændring af lov om en garantifond for indskydere og investorer, lov om finansiel virksomhed, lov om værdipapirhandel m.v., lov om finansiel stabilitet og ligningsloven (Ændring af finansieringsformen for Garantifonden for Indskydere og Investorer, udvidelse af medgiftsordningen, opretholdelse af tilladelse som led i krisehåndtering og Finanstilsynets videregivelse af fortrolige oplysninger m.v.)¹ (herefter "lovforslaget").

ECB's kompetence til at afgive udtalelse 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 retsfor skrifter², da lovforslaget 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 har følgende formål: For det første ændres finansieringsformen for Garantifonden for indskydere og investorer (herefter "Fonden"). For det andet styrkes mulighederne for afvikling af nødlidende banker, uden at dette medfører tab for ikke-efterstillede kreditorer, ved at ændre Finanstilsynets og Finansiell Stabilitet A/S's afviklingsbeføjelser og afviklingsredskaber³.

¹ Lov om en garantifond for indskydere og investorer, jf. lovbekendtgørelse nr. 133 af 22. februar 2011 med senere ændringer, lov om finansiel virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 8. august 2011 med senere ændringer, lov om værdipapirhandel, jf. lovbekendtgørelse nr. 883 af 9. august 2011, lov om finansiel stabilitet, jf. lovbekendtgørelse nr. 875 af 15. september 2009 med senere ændringer og ligningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1017 af 28. oktober 2011 med senere ændringer.

² EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

³ Lovforslaget gennemfører den politiske aftale, som blev indgået den 25. august 2011 ("Bank Pakke IV") og som blev udmøntet i Folketingets Finansudvalgs akt nr. 181 af 7. september 2011. Nærværende lovforslag knytter sig til et tidligere lovforslag om tabskaution ved brug af en udvidet medgiftsordning, som ECB afgav en udtalelse om den 9. november 2011, jf. CON/2011/90. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

- 1.2 Med lovforslaget skal Fondens pengeinstitutafdeling finansieres af årlige forudbetalte indskud⁴ fra de pengeinstitutter, der dækkes af afdelingen. Lovforslaget stiller også krav om, at pengeinstitutafdelingens likviditet til enhver tid skal udgøre 0,75 pct. af de dækkede nettoindskud for at kunne håndtere situationer, hvor de dækkede pengeinstitutters årlige bidrag ikke er tilstrækkelige til at dække udbetalinger fra Fonden⁵. Likviditeten anvendes som sikkerhed i tilfælde, hvor Fonden skal optage lån, herunder lån mod garanti fra staten.

Lovforslaget udvider også Fondens afviklingsafdelings formål, således at afviklingsafdelingen kan stille midler til rådighed ved pengeinstitutters udtrædelsesomkostninger fra datacentraler i forbindelse med fusioner eller overtagelse af aktiver mellem en nødlidende bank og en anden bank⁶.

- 1.3 Med lovforslaget indføres to ændringer vedrørende beføjelserne og redskaberne til afvikling af banker: For det første udvides den eksisterende medgiftsordning således, at der gives større incitament til, at sunde pengeinstitutter vil overtage hele eller dele af et nødlidende pengeinstitut⁷. Den udvidede medgiftsordning medfører, at Finansiell Stabilitet A/S kan yde en medgift i forbindelse med afviklingen eller overdragelsen, helt eller delvist, af en nødlidende bank til et sundt pengeinstitut, dvs. afvikling efter Model I og Model II⁸. En sådan medgift kan maksimalt udgøre et beløb svarende til de tab, som staten ville pådrage sig som følge af de udstedte statsgarantier til det nødlidende pengeinstitut, der er under afvikling.

For det andet ændres reglerne for, hvornår Finanstilsynet kan inddrage en tilladelse fra et pengeinstitut, som ikke opfylder de lovmæssige solvenskrav inden for en fastsat frist. Dette skal sikre fortsættelsen af et nødlidende pengeinstituts virke i situationer, hvor Finanstilsynet vurderer, at aktuelle og seriøse forhandlinger pågår med en eller flere potentielt overtagende interessenter. Lovforslaget fremrykker det tidspunkt, hvor Finanstilsynet kan videregive fortrolige oplysninger vedrørende det nødlidende pengeinstitut til interessenter i den private sektor og til de offentlige myndigheder⁹. I denne henseende udvides hjemlen for at Finanstilsynet kan videregive oplysninger

⁴ Ifølge lovforslaget fastsættes det årlige bidrag til 2,5 promille af de dækkede nettoindskud pr. 1. oktober i det foregående år. Det årlige bidrag kan forhøjes ekstraordinært, hvis forholdene tilsiger det. Jf. Lovforslagets § 1, stk. 7 og side 14 til 16 i bemærkningerne til lovforslaget.

⁵ Jf. lovforslagets § 1, stk. 7, og s. 15 i bemærkningerne.

⁶ Afviklingsafdelingen blev indført ved § 3 i lov nr. 721 af 25. juni 2010, der ændrer Garantifonden for indskydere og investorer med virkning fra 1. oktober 2010. Afviklingsafdelingen er adskilt økonomisk og organisatorisk fra Fondens almindelige garantiforpligtelser. Afviklingsafdelingens formue tilvejebringes fuldt ud gennem obligatoriske bidrag fra banksektoren. Jf. afsnit 1.5 i udtalelse CON/2010/45. Som følge af lovforslagets udvidelse af afdelingens formålsområde ændrer afviklingsafdelingen navn til afviklings- og restruktureringsafdelingen.

⁷ I henhold til den eksisterende medgiftsordning kan Fonden, under visse betingelser, tilføre midler eller stille garanti til dækning af et pengeinstituts ikke-efterstillede kreditorer i forbindelse med overdragelsen af et nødlidende pengeinstituts aktiver og passiver til et sundt pengeinstitut. ECB afgav en udtalelse om denne ordning den 24. maj 2011, jf. CON/2011/45.

⁸ I henhold til Model I overtager et sundt pengeinstitut hele det nødlidende pengeinstitut (undtagen aktiekapital og anden ansvarlig kapital). I henhold til Model II erhverver et sundt pengeinstitut den sunde del af det nødlidende pengeinstitut fra Finansiell Stabilitet A/S, og indtægten fra salget indgår i afviklingen af den røde del af det nødlidende pengeinstitut. Det er i den forbindelse en forudsætning, at Fondens afviklingsafdeling udsteder en tabskaution til Finansiell Stabilitet A/S, der dækker tab i forbindelse med den endelige afvikling af det nødlidende pengeinstitut. Afvikling efter Model I eller Model II er betinget af, at Finansiell Stabilitet A/S vurderer, at medgiftsløsningen ikke stiller staten økonomisk dårligere, end hvis det nødlidende pengeinstitut blev håndteret i henhold til den særlige afviklingsordning ("Bank Pakke III").

⁹ Med lovforslaget kan Finanstilsynet videregive fortrolige oplysninger allerede på det tidspunkt, hvor Finanstilsynet har modtaget et mandat fra erhvervs- og vækstministeren til at deltage i håndteringen af det nødlidende pengeinstitut.

til Finansiell Stabilitet A/S og til udvalg og grupper, nedsat af erhvervs- og vækstministeren, der har til formål at koordinere indsatsen for at sikre finansiell stabilitet og håndtere systemiske risici.

- 1.4 Lovforslaget ændrer også ligningsloven for at sikre, at den statslige medgift i forbindelse med anvendelsen af Model I ikke skal medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, hvilket allerede er tilfældet ved anvendelsen af Model II¹⁰.

2. Generelle bemærkninger

Lovforslaget blev fremsat i Folketinget den 1. februar 2012. ECB modtog imidlertid først anmodningen om en udtalelse den 2. marts 2012. ECB ønsker at 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 tidspunkt i lovgivningsprocessen, at ECB har tilstrækkelig tid til at gennemgå udkastet til retsforskrifterne og vedtage sin udtalelse i de påkrævede sprogversioner, og som giver de pågældende nationale myndigheder tid til at tage hensyn til ECB's udtalelse inden retsforskrifterne vedtages.

3. Specielle bemærkninger

3.1 Forudgående finansiering af Fonden

ECB hilser forslaget om at erstatte Fondens gældende ex-post finansieringsform med en forudgående finansieringsform velkommen. Denne ændring tager hensyn til den foreslåede omarbejdning af direktivet om indskudsgarantiordninger (herefter "direktivforslaget")¹¹, som forventes at medføre et specifikt målniveau for forudgående finansiering af indskudsgarantiordninger som en procentdel af de dækkede indskud. ECB støtter forudgående finansierede indskudsgarantiordninger, som en måde hvorpå den finansielle stabilitet kan sikres, da kreditinstitutterne bidrager til omkostningerne til indskudsbeskyttelsen og da en anvendelse af udelukkende efterfølgende bidrag kan være en kilde til procykliske effekter. ECB noterer i den forbindelse, at direktivforslaget også muligvis indfører risikobaserede elementer i beregningen af de individuelle bidrag fra medlemmerne af indskudsgarantiordningen for bedre at afspejle de enkelte kreditinstitutters risikoprofiler og for at give et incitament til anvendelse af en mindre risikobetonet forretningsmodel¹². ECB støtter en delvis risikobaseret bidragsmodel med bestemmelser, der sikrer sammenlignelighed mellem forskellige aktivklasser¹³.

¹⁰ Jf. lovforslagets § 5.

¹¹ Jf. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger (KOM(2010) 368), som kommenteres i CON/2011/12. Jf. Formandskabets seneste kompromisforslag af 14. juni 2011, og Kommissionens forslag og Formandskabets kompromisforslag af 10. februar 2012 om centrale emner i forbindelse med forhandlinger med Europa-Parlamentet, begge dokumenter findes på Rådets websted <http://register.consilium.europa.eu>.

¹² Jf. arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Resumé af konsekvensanalysen". Ledsagende dokument til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indskudsgarantiordninger, s. 5, som findes på Kommissionens websted www.ec.europa.eu.

¹³ Jf. CON/2011/12, afsnit 8.

3.2 *Beføjelser og redskaber til afvikling af banker*

ECB hilser styrkelsen af den danske bankafviklingsordning, der skal gøre private markedsbaserede løsninger for håndteringen af nødlidende banker nemmere, velkommen. ECB forstår, at de styrkede afviklingsprocedurer, som lovforslaget omhandler, vil blive gennemført i overensstemmelse med de EU-retlige statsstøtteregele, bl.a. i forhold til inddragelsen af Fonden og Finansiell Stabilitet A/S i disse procedurer. ECB forstår endvidere, at lovforslaget, der udmønter den udvidede medgiftsordning, allerede er blevet anmeldt til Kommissionen, og at Kommissionen med sin afgørelse har godkendt ordningen¹⁴. Endelig forstår ECB, at vedtagelsen af lovgivningsrammer for genopretning af banker og bankafvikling kompliceres af fraværet af et stabilt lovforslag på EU-plan. ECB opfordrer høringsmyndigheden til at gennemgå loven i lyset af fremtidige EU lovgivningsrammer om genopretning af banker og bankafvikling, særlig med hensyn til afviklingsredskaber og afviklingsmyndighedernes beføjelser, og i lyset af direktivforslaget.

3.3 ECB forstår, at muligheden for ikke at inddrage en tilladelse fra et insolvent pengeinstitut i forbindelse med seriøse overdragelsesforhandlinger skal sikre en smidig afviklingsproces. Dette bør imidlertid ikke have en indvirkning på det omgående ophør af kredit fra en centralbank til pengeinstitutter, der ikke opfylder de nationale solvenskrav, og som kunne udgøre støtte til disse institutters solvens. Forsyningen af likviditet til illikvide, men solvente banker udgør en integreret del af en centralbanks opgaver, hvorimod enhver støtte fra den offentlige sektor til kreditinstitutternes eller andre finansielle institutioners solvens skal gennemføres af staten og ikke af en centralbank. Fortsat ydelse af kredit fra centralbanken til et sådant pengeinstitut ville stride mod forbuddet mod monetær finansiering i traktatens artikel 123¹⁵.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 16. april 2012.

[Underskrift]

Formand for ECB

Mario DRAGHI

¹⁴ Jf. Kommissionens beslutning SA 33757 (2011/N) af 9.12.2011, som findes på Kommissionens websted.

¹⁵ Jf. ECB's konvergensrapport af maj 2010, s. 25.