

Økonomi- og Indenrigsministeriet
International økonomi
Dato: 11.06.12

Samlenotat vedr. dagsordenen for Rådsmødet (ECOFIN) den 22. juni 2012

- 1) Energibeskatningsdirektivet
- Orienterende debat
KOM(2011)169
- 2) Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT)
- Orienterende debat
KOM(2011)594
- 3) Adfærdskodeks for erhvervsbeskatning
- Rapport til Rådet
- Rådskonklusioner
KOM-dokumenter foreligger ikke
- 4) Forberedelse af DER d. 28.-29. juni 2012: Det Europæiske Semester:
Udtalelser og anbefalinger om medlemslandenes stabilitets- og
konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer
- Generel indstilling
KOM-dokumenter foreligger ikke
- 5) Rådsbeslutninger vedrørende implementering af Stabilitets- og
Vækstpagten
- Vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke
- 6) Konvergensrapport fra Kommissionen (2012)
- Udveksle synspunkter
KOM (2012)257
- 7) Opfølgning på G20-topmødet den 18.-19. juni 2012
- Orientering fra Kommissionen
KOM-dokument foreligger ikke
- 8) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse
af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og
investeringselskaber
- Forelæggelse ved Kommissionen
KOM(2012)280

Dagsordenpunkt 8: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber

Resumé

Kommissionen har d. 6. juni 2012 fremsat lovgivningsforslag vedr. krisehåndtering i banksektoren. Direktivet skal sikre fælles rammer i EU for tidlig indgriben, forebyggelse, afvikling og grænseoverskridende tilsynssamarbejde vedr. nødlidende og potentielt nødlidende banker. Forslaget indeholder bl.a. muligheden for nedskrivning af tilgodehavender for bankernes aktionærer og investorer, for at finansiere ordnet afvikling, og dermed mindske risikoen for omkostninger for de offentlige finanser ved bankkriser. Kommissionen vil præsentere forslaget på det kommende ECOFIN, men der ventes ingen substansdrøftelser af sagen på nuværende tidspunkt. Det danske formandskab vil igangsætte de tekniske drøftelser af forslaget i løbet af juni.

KOM(2012)280

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 banksektoren i form af statslige kapitalindsud, garantier o.l., er der på internationalt plan igangsat et arbejde med at ensrette og styrke reglerne for krisehåndtering i banksektoren. Den finansielle krise understregede, at manglende og utilstrækkelige redskaber og store forskelle i landes håndtering af kriseramte banker skaber betydelig usikkerhed om håndteringen af grænseoverskridende banker mv., der kommer i problemer.

Formålet med dette arbejde er således at minimere markedsusikkerhed og skabe klarere rammer for krisehåndtering i den finansielle sektor, herunder sikre, at kriseramte banker håndteres mere ensartet i forskellige lande for at skabe ensartede konkurrencevilkår, styrke samarbejdet om håndtering af kriseramte banker med grænseoverskridende aktiviteter samt at mindske betydningen af kriser i banksektoren for den finansielle stabilitet og realøkonomien. Et særligt formål er at mindske omkostningerne ved bankkriser for de offentlige finanser ved at sikre, at banksektoren, herunder ejere og investorer i bankerne – og ikke skatteyderne – i udgangspunktet selv bærer tab forbundet med afvikling af en bank gennem nedskrivning af deres tilgodehavender (såkaldt "bail-in").

Konkret har G20 via Financial Stability Board (FSB)¹ udviklet internationale standarder for afvikling af banker. Kommissionens forslag skal ses i sammenhæng med de globale drøftelser om afvikling af banker. Trods sammenkædningen i offentligheden af dette forslag og diverse udmeldinger om en "bank-union" for eurolandene, er der tale om et normalt EU-lovgivningsforslag på det finansielle område, som gælder EU27 og drøftes i den normale EU-lovgivningsprocedure.

I Danmark er der med Bankpakke III allerede etableret et effektivt afviklingssystem, hvor banksektoren og private investorer selv bærer tabene i forbindelse med afvikling af banker gennem nedskrivning af deres tilgodehavender.

Kommissionen vil præsentere forslaget på det kommende ECOFIN, men der ventes ingen substansdrøftelser af sagen på nuværende tidspunkt. Det danske formandskab vil igangsætte de tekniske drøftelser af forslaget i løbet af juni.

Indhold

Kommissionens forslag er relativt omfattende og er netop blevet fremsat den 6.juni, hvorfor der på nuværende tidspunkt alene gives et prioriteret uddrag af forslaget. Grund- og nærhedsnotat oversendes i overensstemmelse med den almindelige procedure herfor.

¹ FSB (Financial Stability Board) er sammensat af repræsentanter for en række landes centralbanker, tilsynsmyndigheder og økonomiske ministerier, primært fra G20-landene, med det formål at drøfte en række emner, anbefalinger mv. vedr. global finansiell regulering mv.

Forslaget vedrører fælles regler og beføjelser, der skal styrke EU-landenes muligheder for at håndtere og forvalte EU-banker i vanskeligheder. Forslaget fastlægger en fælles EU-krisehåndteringsramme for banker, herunder specifikke krisehåndteringsværktøjer. Det vedrører dels værktøjer i forhold til forberedelse og forebyggelse, tidlig indgriben og afvikling af banker. Desuden indebærer forslaget et styrket samarbejde mellem nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med krisehåndtering, oprettelse af nationale afviklingsfonde til finansiering af krisehåndteringsløsninger mv.

Anvendelsesområde og oprettelse af en afviklingsmyndighed

Direktivet omfatter som udgangspunkt alle kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber. For så vidt angår udarbejdelse af genoprettelsesplaner og afviklingsplaner gælder dog, at reglerne herom skal anvendes proportionalt i forhold til institutternes størrelse og kompleksitet.

Efter forslaget forpligtes medlemslandene til at oprette en afviklingsmyndighed (f.eks. svarende til Finansiell Stabilitet A/S i Danmark), som bl.a. skal tillægges beføjelser til at benytte de afviklingsredskaber, der er fastsat i direktivet, jf. nedenfor. Myndigheden kan være selvstændig eller være en del af et medlemslands 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.

Genopretningsplaner og afviklingsplaner

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 det tilfælde, at denne skulle blive væsentligt forværret. Den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at foretage en vurdering af og godkende genopretningsplanen. For så vidt angår koncerner, skal der både udarbejdes en genopretningsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen.

Ud over en genopretningsplan stiller direktivet tillige krav om, at afviklingsmyndigheden i samarbejde med tilsynsmyndigheden skal udarbejde en afviklingsplan for hvert institut. Planen skal indeholde en stillingtagen til, hvilke beføjelser og redskaber afviklingsmyndigheden konkret skal kunne gøre brug af, såfremt instituttet vil skulle afvikles. For så vidt angår koncerner, skal der både udarbejdes en afviklingsplan for hele koncernen og for de enkelte institutter i koncernen.

Koncernintern finansiel støtte

Direktivet indeholder regler om muligheden for ydelse af økonomisk støtte i form af lån, garantistillelse eller pantsætning af aktiver mellem selskaber inden for samme koncern. Det foreslås her som en værnregel, at den tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med det ydende selskab, har mulighed for at modsætte sig eller begrænse støtten, hvis denne viser sig at være en trussel mod det ydende selskabs likviditet eller solvens eller den finansielle stabilitet. Dette vil være særligt relevant i tilfælde, hvor de to selskaber ligger i forskellige medlemslande, og hvor koncerninterne transaktioner derfor kan få betydning for den finansielle stabilitet i et andet land. Der er lagt op til samarbejde mellem de forskellige nationale tilsynsmyndigheder, og i tilfælde af uenighed vil den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) kunne foretage bindende mægling, jf. EBA's eksisterende beføjelser.

Tidlig indgriben

Direktivforslaget indeholder en styrkelse af de nationale tilsynsmyndigheders mulighed for tidligt at kunne gribe ind over for et institut, der ikke overholder kravene til at kunne drive virksomhed som kreditinstitut. Konkret tillægges tilsynsmyndighederne bl.a. kompetence til at;

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

Forslaget indeholder endvidere den mulighed, at tilsynsmyndigheden kan erstatte ledelsen med en særlig administrator, såfremt der sker en betydelig forværring af den pågældende banks økonomiske situation eller at ovennævnte redskaber ikke er tilstrækkelige. Den særlige administrator vil få fuld kontrol med instituttet.

Afvikling og afviklingsredskaber

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 kriterier for, at der kan igangsættes en afviklingsproces; (i) tilsynsmyndigheden vurderer, at instituttet er kriseramte eller snart vil blive det, (ii) der er ikke udsigt til at private eller tilsynsmæssige initiativer kan forhindre, at instituttet bliver kriseramte, (iii) afvikling er nødvendig af hensyn til den offentlige interesse.

Forslaget indeholder fire forskellige afviklingsredskaber, som en afviklingsmyndighed som minimum skal kunne gøre brug af. Udover disse afviklingsredskaber udelukker forslaget ikke, at det enkelte medlemsland kan have andre 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.
- Etablering af et overgangsinstitut ("Bridge institution"): Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at identificere gode aktiver og adskille dem til et nyt institut (overgangsinstituttet), som senere kan videresælges som led i en ordnet afvikling. Det gamle institut indeholdende de usunde aktiver vil så skulle afvikles.
- Udskilning af aktiver ("Asset separation"): Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at frasælge værdiforringede aktiver til et offentligt ejet selskab med henblik på afvikling af disse aktiver ("asset management vehicle"). Det skal samtidig sikres, at det afgivende institut undergår en omstrukturering.
- Gældsnedskrivning ("Bail-in"): Giver afviklingsmyndigheden mulighed for at rekapitalisere et institut, så dette igen opfylder kapitalkravene, ved enten at konvertere gæld til egenkapital eller reducere hovedstolen på den samlede gæld, f.eks. 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).

En række gældsinstrumenter er undtaget fra brugen af bail-in, herunder indlån, som er sikret af indskydergaranti, sikrede fordringer som eksempelvis særligt dækkede obligationer ("covered bonds"), som f.eks. realkreditobligationer, fordringer med en oprindelig løbetid på under en måned samt løn til medarbejdere. Afviklingsmyndigheden skal kunne vælge at nedskrive den del af gælden, der overstiger den sikrede del (f.eks. nedskrive værdien af indskud, der overstiger indskydergarantien osv.).

Direktivet stiller i forbindelse med brugen af bail-in krav om, at der for et institut til enhver tid skal være et minimum af fordringer (gæld), som kan omfattes af muligheden for nedskrivning eller konvertering til egenkapital, således at et institut ikke tilskyndes til at finansiere sig ved at optage gæld i former, som er undtaget muligheden for bail-in. Hvor stor summen af denne gæld skal være, fastsættes af de nationale myndigheder ud fra en række nærmere kriterier, herunder et instituts forretningsmodel og indlånsbase. Kriterierne vil blive nærmere specificeret af Kommissionen gennem en delegeret retsakt.

Hvis afviklingsmyndigheden anvender muligheden for at nedskrive gæld i forbindelse med rekapitalisering af et institut, er det endvidere et krav, at der udarbejdes en rekonstruktionsplan for instituttet, og at der udpeges en administrator, som skal udarbejde og gennemføre denne plan.

Koncerner

Kommissionens forslag er særligt udarbejdet med henblik på afvikling af store og grænseoverskridende koncerner. På den baggrund indeholder forslaget også en lang række regler om koncerner

og samarbejde mellem myndighederne i de forskellige medlemslande, hvor koncernen har aktiviteter. Koncernafviklingsmyndigheden er blandt andet forpligtet til at oprette såkaldte afviklingskollegier med deltagelse af afviklingsmyndigheder fra de berørte lande for den pågældende bank. Afviklingskollegiet skal stå for udarbejdelse af gruppeafviklingsplaner m.v. og sikre samarbejde med tredjelands afviklingsmyndigheder. Afviklingskollegierne skal sætte rammerne for gruppeafviklingsmyndigheden. I tilfælde af uenigheder i kollegierne kan EBA foretage bindende mægling mellem de forskellige nationale tilsynsmyndigheder, svarende til EBA's allerede eksisterende beføjelser.

Finansiering

Medlemsstaterne skal etablere nationale finansieringsordninger til brug for finansiering af afvikling. Aktionærer, kreditorer skal bære tab (gennem "bail-in"), inden finansieringsordningerne træder til. Konkret skal der inden for en 10-års periode opbygges en ex-ante finansieret fond med en formue på mindst 1 pct. af de garanterede indskud, jf. indskydergarantidirektivet. Såfremt visse betingelser er opfyldt, kan medlemslandet vælge, at den nationale indskydergarantifond også skal finde anvendelse som afviklingsfond. I det tilfælde skal der ikke opbygges en separat afviklingsfond.

Det fastsættes endvidere, at medlemslandene skal sikre, at den nationale ordning har mulighed for at låne fra de tilsvarende finansieringsordninger i de øvrige EU-lande, hvis det målniveau, der er for den nationale ordning, ikke måtte være tilstrækkeligt til at dække tab. Dette svarer til Kommissionens oprindelige forslag til revision af indskyder- og investorgarantidirektiverne, som aktuelt forhandles. Medlemslandene skal omvendt også sikre, at de nationale låneordninger er forpligtet til at låne til de andre medlemslandes ordninger. En national ordning, hvor afviklingsmyndigheden vurderer, at den ikke selv vil have tilstrækkelige midler til afvikling i nær fremtid, er 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.

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

Implementering

Kommissionen lægger op til, at reglerne skal træde i kraft 31. december 2014. Dog er der først krav om, at reglerne vedrørende gældsnedskrivning ("bail-in") anvendes fra den 1. januar 2018.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat med henvisning til artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde og behandles i den almindelige lovgivningsprocedure (kvalificeret flertal i Rådet).

Nærhedsprincippet

I lyset af at den europæiske banksektor er tæt integreret, og at mange banker operer på tværs af grænserne, er det Kommissionens vurdering, at kun fælles EU-regler kan sikre, at afvikling af nødlidende banker 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 banker 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 vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor

Forslaget vil berøre en række bestemmelser i Lov om Finansiell Stabilitet og Lov om Finansiell Virksomhed m.v. Der udestår fortsat en tilbundsgående analyse af, hvilken betydning forslaget får for gældende dansk ret.

Statsfinansielle konsekvenser

Der udestår en vurdering af forslaget statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

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 banker vil understøtte den finansielle stabilitet og mindske risikoen for systemiske finansielle kriser fremadrettet. Forslaget vil endvidere bidrage til at sikre, at aktionærer og investorer bærer tabene i forbindelse med afvikling af bankerne, således at skatteyderne i langt mindre grad end tidligere set skal bære omkostningerne. Dette vurderes at mindske overdreven risikotagning blandt bankerne, og forbedre ejeres og investorers tilskyndelse til bedre kontrol med og opmærksomhed på risiko i bankerne. Forslaget vurderes ikke at medføre væsentlige administrative byrder for virksomhederne.

Høring

Der gennemføres snarest en høring om forslaget i specialudvalget for den finansielle sektor med henblik på oversendelse af grund- og nærhedsnotat.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Regeringens foreløbige holdning

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

Fra regeringens synspunkt er det særligt positivt, at forslaget giver mulighed for gældsnedskrivning ("bail-in"), som også er et centralt element i den danske Bankpakke III. I den forbindelse er det dog vigtigt, at særligt dækkede obligationer undtages fra muligheden for gældsnedskrivning, da der allerede er stillet særlig sikkerhed bag sådanne aktiver.

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

Der udestår fortsat en nærmere analyse af forslaget før en endelig stillingtagen til forslaget i sin helhed.

Andre landes holdninger

Andres landes holdninger til forslaget kendes endnu ikke nærmere. Vurderet på baggrund af de hidtidige EU-drøftelser forventes der generelt opbakning til mere ensartede og effektive rammer for krisehåndtering i den finansielle sektor.