

25. august 2011

Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance om en række konsolideringsinitiativer

1. Baggrund

I 2008 ramte den internationale finansielle krise Danmark, hvilket skabte likviditets- og kapitalproblemer for mange pengeinstitutter med risiko for kreditklemme og negative konsekvenser for vækst og beskæftigelse. Hertil kommer, at en række danske pengeinstitutter havde bragt sig i en sårbar situation som følge af en høj og risikobetonet udlånsvækst i årene op til krisen.

Dette var baggrunden for, at et bredt flertal i Folketinget har gennemført betydelige foranstaltninger for at sikre den finansielle stabilitet i Danmark.

Bankpakken med den 2-årige ubegrænsede statsgaranti sikrede, at pengeinstitutterne atter fik adgang til at skaffe finansiering og likviditet på pengemarkederne. Kreditpakken gav institutterne adgang til statslige kapitalindskud og individuelle statsgarantier. Bankpakke III indførte en afviklingsordning for nødlidende pengeinstitutter og efterfølgende en medgiftsordning i forbindelse med overtagelse af et nødlidende institut. Endvidere er Finanstilsynet blevet styrket, Forbrugerombudsmanden har også fået tilført flere ressourcer, og den finansielle lovgivning er skærpet.

Indsatsen har samlet set bidraget til at genoprette den finansielle stabilitet i Danmark med færrest mulige negative konsekvenser for realøkonomien. Det har været, og er fortsat, et bærende princip, at sektoren selv har skullet betale for disse ordninger, og at ejerkapital og anden ansvarlig kapital står først til at tage tab.

Den danske finansielle sektor er i dag generelt sund, og det er vigtigt for samfundsøkonomien og den finansielle stabilitet, at der er tiltro til den danske finansielle sektor. Der er imidlertid fortsat risiko for, at flere små og mellemstore pengeinstitutter vil få solvensproblemer frem mod 2013. Endvidere kan en række små og mellemstore pengeinstitutter få vanskeligt ved at skaffe den likviditet, der vil være nødvendig, når de individuelle statsgarantier udløber i 2012 og 2013, ligesom den fornyede uro på de globale finansielle markeder har skabt yderligere usikkerhed om institutternes adgang til funding.

Parterne er derfor enige om at iværksætte en række yderligere initiativer:

- Styrke medgiftsordningen, så det bliver mere attraktivt at overtage nødlidende institutter.
- Fjerne barrierer for fusioner mellem pengeinstitutter gennem mulighed for statslig garanti med forhøjet præmiebetaling.
- Bidragsfinansiering af Indskydergarantifonden (og afviklingsafdelingen), så sektorens betalinger til ordningen jævnes ud samt etablering af en mulig konsolideringsfond.

- Forberede kommende regler om systemisk vigtige finansielle institutter i Danmark.

Danmarks Nationalbank har endvidere den 16. august 2011 oplyst, at Danmarks Nationalbank, for at forbedre pengeinstitutternes adgang til likviditet, pr. 1. oktober 2011 agter at udvide sit belåningsgrundlag for lån til pengeinstitutter, så der kan optages lån med sikkerhed i bankernes udlån af god bonitet.

2. Udvidelse af medgiftsordningen

For at styrke mulighederne for håndtering af nødlidende pengeinstitutter udvides den eksisterende medgiftsordning, således at der gives større incitament til, at sunde pengeinstitutter vil overtage hele eller dele af nødlidende institutter, før Bankpakke III finder anvendelse. Derved undgås, at udækkede kreditorer i det nødlidende institut, der ikke er dækket af Indskydergarantifonden eller individuel statsgaranti, lider tab.

Medgiftsordningen udvides på to måder, der begge indebærer, at staten kan bidrage med det tab på den til instituttet stillede individuelle statsgaranti, der måtte forventes, hvis instituttet skulle afvikles efter Bankpakke III.

Model I

Der gives mulighed for, at statens selskab Finansiell Stabilitet A/S kan yde en medgift i det tilfælde, at der er et sundt pengeinstitut, der er villig til at overtage hele det nødlidende pengeinstitut (eksklusive aktiekapital og anden ansvarlig kapital). Det sunde pengeinstitut vil således fremover – ud over en medgift fra Indskydergarantifonden – tillige kunne få en medgift fra Finansiell Stabilitet A/S, såfremt det viser sig nødvendigt for at få overtagelsen på plads.

Finansiell Stabilitet A/S fastsætter den statslige medgift med udgangspunkt i samme værdiansættelse af det nødlidende pengeinstituts aktiver og passiver som ved fastsættelse af medgift fra Indskydergarantifonden, jf. bilag 1.

Finansiell Stabilitet A/S skal på baggrund af de foreliggende oplysninger vurdere, at en medgiftsløsning ikke stiller selskabet økonomisk dårligere, end tilfældet ville være, hvis Finansiell Stabilitet A/S skulle håndtere det nødlidende pengeinstitut ved afvikling under Bankpakke III.

Det er endvidere en forudsætning, at den statslige medgift ikke udgør en større andel af de individuelle statsgarantier i det nødlidende institut end den andel, som Indskydergarantifondens medgift udgør af de af indskydergarantiordningen dækkede indskud i det nødlidende institut.

Finansiell Stabilitet A/S skal betinge sin medgift af, at der efterfølgende finder en efterregulering af medgiften sted ("earn out"), såfremt det tre år efter overtagelsen viser sig, at overtagelsen af det nødlidende institut giver mere end forventede gevinster til det overtagende institut. Efterreguleringen vil basere sig på en værdiansættelse af de største engagementer i det nødlidende pengeinstitut, dels ved overtagelsen, dels tre år derefter, jf. bilag 2.

Det er et krav for udbetaling af statens medgift til det overtagende institut, at fortsættende individuelle statsgarantier i det nødlidende pengeinstitut behandles som var de nye individuelle statsgarantier udstedt i henhold til ordningen beskrevet under pkt. 3.

Model II

Finansiell Stabilitet A/S kan afvikle den usunde del (den røde del) af det nødlidende pengeinstitut med medgift fra Indskydergarantiordningen og indregning af det forventede tab på de individuelle statsgarantier ved afvikling under Bankpakke III, mens et sundt pengeinstitut overtager den sunde del (den grønne del) af det nødlidende pengeinstitut, og uden at udækkede simple kreditorer lider tab.

Det er et krav, at det sunde pengeinstitut er villig til, i umiddelbar forlængelse af Finansiell Stabilitet A/S' overtagelse af hele det nødlidende institut, at købe den sunde del (den grønne del) af det nødlidende institut (både aktiver og passiver og som et minimum alle engagementer med privatkunder). Finansiell Stabilitet A/S videresælger således med det samme den grønne del til køberen, mens den røde del, herunder lån optaget med individuel statsgaranti, forbliver i Finansiell Stabilitet A/S. Finansiell Stabilitet A/S modtager medgift fra Indskydergarantifonden i henhold til den nuværende medgiftsordning.

Finansiell Stabilitet A/S skal på baggrund af de foreliggende oplysninger, herunder en værdiansættelse af det nødlidende pengeinstituts aktiver og passiver baseret på samme principper som ved fastsættelse af medgift fra Indskydergarantifonden, vurdere, at den efterfølgende afvikling af den røde del tillagt medgiften fra Indskydergarantifonden og indtægten ved salg af den grønne del ikke stiller selskabet økonomisk dårligere, end hvis Finansiell Stabilitet A/S skulle håndtere det nødlidende pengeinstitut ved afvikling under Bankpakke III. Finansiell Stabilitet A/S skal ved denne vurdering tage udgangspunkt i samme værdiansættelse af det nødlidende pengeinstituts aktiver og passiver som ved fastsættelse af medgift fra Indskydergarantifonden

Det er endvidere en forudsætning for anvendelse af modellen, at det tab, som Finansiell Stabilitet A/S forventer at pådrage sig ved overtagelse af det nødlidende institut ikke udgør en større andel af de individuelle statsgarantier end den andel, som Indskydergarantifondens medgift udgør af de af indskydergarantiordningen dækkede indskud i det nødlidende institut.

Indskydergarantifondens afviklingsafdeling stiller – i lighed med Bankpakke III – en tabskaution, der dækker i det omfang, at Finansiell Stabilitet A/S' tab efter endelig afvikling af det nødlidende pengeinstitut måtte vise sig at blive større end forventet ved overtagelsen af det nødlidende institut.

Såfremt afviklingen giver et bedre resultat end forventet, har Indskydergarantifonden, Finansiell Stabilitet A/S, aktionærer og anden ansvarlig kapital i den nødlidende bank en "earn out" efter sædvanlig konkursrækkefølge.

For begge modeller gælder det, at der inden indgåelse af endelig aftale med et sundt pengeinstitut om hel eller delvis overtagelse af det nødlidende pengeinstitut gennemføres en proces, der givet omstændighederne er så åben og transparent som muligt, og hvor andre interesserede pengeinstitutter har mulighed for at fremkomme med et bud. Dette skal bidrage til at sikre, at den ydede medgift eller prisen på den grønne del er fastsat så fair og tæt på markedsvilkår som muligt.

Finanstilsynet vil tilrettelægge sine arbejdsgange med henblik på at sikre, at tiltag til at forberede en overtagelse af nødlidende pengeinstitut iværksættes tidligst muligt og så vidt muligt i god tid, inden der gives frist til retablering af kapitalen.

Der gennemføres endvidere den ændring, at Finansiell Stabilitet A/S' nuværende vurderingsteam i forbindelse med værdiansættelse af det nødlidende pengeinstituts aktiver og passiver suppleres med to uafhængige revisorer.

Finansiell Stabilitet A/S skal sørge for, at afviklingen sker på en ordentlig og redelig måde. Det indebærer bl.a., at Finansiell Stabilitet A/S skal

- tage skyldige økonomiske hensyn ved forvaltning af statens midler,
- hjælpe levedygtige virksomheder til en ny bankforbindelse,
- følge reglerne om god skik for finansielle virksomheder.

Finansiell Stabilitet A/S skal årligt redegøre for kundesituationen i datterselskaber, herunder status for overflytning af kunder fra datterselskaber til sunde banker, første gang primo 2012.

Derudover skal EU's statsstøtteregler efterleves. Det indebærer blandt andet, at Finansiell Stabilitet A/S' rentesatser skal ligge i den øvre ende af markedet.

Den udvidede medgiftsordning vil ikke indebære forøgede omkostninger for staten, idet det nødlidende pengeinstitut alternativt ville være afviklet efter Bankpakke III.

Den udvidede medgiftsordning skal godkendes af EU-Kommissionen efter statsstøttereglerne.

3. Statslig garantiordning ved fusioner (sammenlægninger)

Med henblik på at understøtte konsolideringen blandt pengeinstitutter indføres en ordning, hvorefter pengeinstitutter frem til udgangen af 2013 kan ansøge om en individuel statsgaranti i forbindelse med en fusion. Aftaler om individuelle statsgarantier indgås af Finansiell Stabilitet A/S, der administrerer ordningen på vegne af staten.

Finansiell Stabilitet A/S kan indgå aftale om en individuel statsgaranti i det specifikke tilfælde, at en fusion mellem to pengeinstitutter udløser forfald af seniorlån til betaling. Garantien vil i dette tilfælde have samme løbetid og beløb som det forfaldne lån. Der fastsættes et loft for ydelse af sådanne garantier på 10 mia. kr.

Finansiell Stabilitet A/S kan endvidere indgå aftaler om en individuel statsgaranti til afløsning af nuværende individuelle statsgarantier i det specifikke tilfælde, at to pengeinstitutter, hvoraf mindst det ene institut har individuel statsgaranti, ønsker at fusionere. Den nye garanti kan have en løbetid på op til 3 år. Garantien kan maksimalt dække samme beløb som de eksisterende garantier i de fusionerende institutter. Der fastsættes et loft for ydelse af sådanne garantier på samlet set 40 mia.kr.

Parterne bag aftalen er enige om, at loftet på de 40 mia. kr. revurderes i lyset af udviklingen senest i foråret 2012.

Det er en forudsætning for tildeling af en individuel statsgaranti, at:

- der er tale om fusion i henhold til konkurrenceloven.
- der foreligger en forretningsplan for det fusionerede pengeinstitut, der er godkendt af Finanstilsynet, jf. § 204 i Lov om finansiel virksomhed. I forretningsplanen skal der redegøres for, hvordan instituttet vil håndtere situationen, når den individuelle statsgaranti udløber.
- Finansiell Stabilitet A/S vurderer, at fusionen mellem de to pengeinstitutter reducerer statens samlede risiko på det fortsættende instituts forpligtelser i forhold til den risiko, staten ville have, hvis institutterne fortsat var hver for sig.
- mindst et af de fusionerende institutter ikke er under skærpet tilsyn af Finanstilsynet, samt at Finanstilsynet vurderer, at det fusionerede pengeinstitut ikke umiddelbart vil skulle være under skærpet tilsyn.

Der betales en risikobaseret garantiprovision til Finansiell Stabilitet A/S for garantien. Udgangspunktet for garantiprovisionen er det af EU-Kommissionens fastsatte minimumsniveau for institutter uden rating på 1,35 pct. Hertil lægges et tillæg, der er stigende i garantiens løbetid, således at der i det første år tillægges 0,65 pct., det andet år 0,75 pct. og det tredje år 0,90 pct., jf. bilag 3. Såfremt EU-Kommissionens minimumsniveau sættes op, vil garantiprovisionen for nye garantiudstedelser som udgangspunkt blive forhøjet. Det er hensigten, at obligationer udstedt med ny individuel statsgaranti belånes i Nationalbanken.

Det er udgangspunktet, at eventuelle tab på garantierne vil skulle dækkes af de betalte garantiprovisioner.

Garantiordningen skal godkendes af EU-Kommissionen efter statsstøttereglerne.

Såfremt betingelserne for anvendelse af henholdsvis den udvidede medgiftsordning og den statslige garantiordning ved fusioner er opfyldt, kan et pengeinstitut anvende begge ordninger i forbindelse med en fusion.

4. Indskydergarantifondens finansiering

Indskydergarantifondens nuværende finansieringsform kan i tilfælde af betydelige tab i Indskydergarantifonden påvirke pengeinstitutternes solvens mærkbart i perioder, hvor sektoren i forvejen har økonomiske udfordringer. Endvidere er det forventningen, at et nyt EU-direktiv vil indebære, at Indskydergarantifondens formue skal øges væsentligt i 2013 og frem til 2027.

For at opnå en mere jævn belastning af sektoren i forbindelse med indbetalinger til fonden, er det derfor hensigten, at finansieringen af Indskydergarantifonden ændres, så den fremover baseres på en forsikringslignende finansiering med årlige præmier.

Den fremtidige finansieringsmodel forventes derfor at indebære et væsentligt større kontant ex ante element end den nuværende ordning. Indskydergarantifonden (inklusive afviklingsafdelingen) finansieres fortsat fuldt ud af sektoren.

Med medgiftsordningen har Indskydergarantifondens afviklingsafdeling fået en vigtig funktion i forbindelse med konsolidering. Som led i ønsket om at reducere barrierer for sunde pengeinstitutters overtagelse af nødlidende pengeinstitutter skal der endvidere ses på mulighederne for at etablere en ny konsolideringsfond indenfor rammerne af Indskydergarantifondens afviklingsafdeling, der kan medvirke til at dække omkostninger ved sådanne fusioner, fx i forbindelse med udtrædelse fra datacentraler, herunder om dette er foreneligt med EU-reglerne.

Der nedsættes en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe under Økonomi- og Erhvervsministeriet, der skal se på finansieringen af Indskydergarantifonden mv. Der gennemføres den nødvendige lovgivning om ændring af Indskydergarantifondsloven med virkning så hurtigt som muligt.

5. Systemisk vigtige finansielle institutter – SIFI'er

Der arbejdes internationalt med at fastsætte strammere regler for systemisk vigtige finansielle institutter. Basel-komiteen for banktilsyn, Financial Stability Board og EU-Kommissionen arbejder således aktuelt på anbefalinger og regulering i forhold til SIFI'er. Samtidig har flere europæiske lande allerede tilkendegivet, at de nationalt har SIFI'er.

Også i Danmark er der SIFI'er. SIFI'er vil skulle leve op til skrappe krav end andre penge- og realkreditinstitutter, og kravene fastsættes på basis af kommende EU-regulering for SIFI'er og under hensyntagen til, at der er en lige konkurrence mellem SIFI'er og andre kreditinstitutter i Danmark og rimelige konkurrencevilkår sammenlignet med SIFI'er i andre EU-lande. Der vil kunne blive tale om højere kapitalkrav og skærpet tilsyn, men også på andre områder kan kravene være skrappe. Endvidere overvejes særlige foranstaltninger for SIFI'er, der kommer i problemer, herunder at de vil kunne opsplittes.

Der nedsættes et ekspertudvalg under Økonomi- og Erhvervsministeriet med en uafhængig formand. Ekspertudvalgets medlemmer udpeges af økonomi- og erhvervsministeren.

Ekspertudvalget skal med afsæt i den kommende EU-regulering udrede:

- Hvilke kriterier der skal være opfyldt for, at et institut kan siges at være et dansk SIFI.
- Hvilke krav der skal stilles til SIFI'er. Det skal tilstræbes, at der er en lige konkurrence mellem SIFI'er og andre kreditinstitutter i Danmark, og rimelige konkurrencevilkår sammenlignet med SIFI'er i andre lande. Ligeledes skal der i arbejdet inddrages de erfaringer, som den finansielle krise har givet vedrørende SIFI'er.
- Hvilke instrumenter der kan anvendes i forhold til SIFI'er, som måtte komme i vanskeligheder.

Ekspertudvalget skal afrapportere til økonomi- og erhvervsministeren i 2012.

6. Aftale med den finansielle sektor

Der er indgået aftale med Finansrådet om, at rådet og dets medlemmer anerkender, at det påhviler sektoren og staten i fællesskab at søge at undgå, at pengeinstitutter unødigt afvikles gennem Bankpakke III. Finansrådets og dets medlemmer vil derfor medvirke aktivt til at finde løsninger, hvor sunde pengeinstitutter påtager sig opgaven med at overtage hele eller dele af aktiviteterne fra institutter, der måtte komme i vanskeligheder, jf. vedlagte bilag 4.

Finansrådet er indforstået med, at Indskydergarantifondens afviklingsafdeling stiller en tabskaution, der dækker i det omfang, at Finansiell Stabilitet A/S' tab efter endelig afvikling af et nødlidende institut under den udvidede medgiftsordning (model II) måtte vise sig at blive større end forventet ved Finansiell Stabilitet A/S' overtagelse af det nødlidende institut.

7. Opfølgning

Grønland og Færøerne er efter gældende regler omfattet af lov om finansiel stabilitet og lov om en garantifond for indskydere og investorer, ligesom grønlandske og færøske banker havde adgang til tegning af individuelle statsgarantier i medfør af Kreditpakken. Som udgangspunkt vil Grønland og Færøerne derfor også være omfattet af denne aftale, medmindre Grønlands Selvstyre og Færøernes hjemmestyre efter drøftelse med den danske regering ikke ønsker at være omfattet af aftalen.

Økonomi- og erhvervsministeren vil hurtigst muligt fremsætte nødvendige lovforslag og aktstykker.

Parterne er enige om at se på behovet for at tilføre forbrugerombudsmanden yderligere ressourcer fra 2012 til at behandle finansielle klager. Kunder har oplevet, at de har fået dårlig eller mangelfuld finansiel rådgivning fra pengeinstitutter. Et resultat er, at antallet af klager over finansielle sager til Forbrugerombudsmanden er vokset, ligesom sagerne ofte er omfangsrige, ressourcekrævende, yderst komplekse og principielle.

Parterne vil – i lighed med praksis ved de allerede indgåede aftaler om finansiel stabilitet (bankpakker og kreditpakken) – jævnligt mødes for at drøfte udmøntningen af aftalen og overvåge udviklingen.