



28. maj 2010

Supplement til samlenotat vedr. rådsmødet (ECOFIN) den 8. juni 2010

1. (evt.) EIB's eksterne lånemandat 2007-2013 – midtvejsvaluering
 - *Generel orientering*
 - KOM(2010) 173
 - KOM(2010) 174

2. (evt.) Ændringsforslag til forordning 479/2009 vedr. indsamling af statistik i forbindelse med underskudsproceduren
 - *Generel orientering*
 - KOM(2010) 53

3. Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten
 - a) Cyperns stabilitetsprogram
 - *Rådskonklusioner*
 - KOM-dokument foreligger ikke

 - b) Statusrapport vedr. Grækenland
 - *Generel orientering*
 - KOM-dokument foreligger ikke

4. Skat
 - a) (evt.) Administrativt samarbejde på momsområdet
 - *Politisk enighed*
 - KOM(2009)427

 - b) Adfærdskodeks for erhvervsbeskatning
 - *Rådskonklusioner/Fremskridtsrapport*
 - KOM-dokument foreligger ikke

5. Forberedelse af Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2010
 - a) Overordnede økonomisk-politiske retningslinjer
 - *Rapport til Det Europæiske Råd*
 - KOM(2010)193

 - b) EU-2020
 - *Rådskonklusioner*
 - KOM(2010)2020

 - c) Status vedr. styrkelsen af finansiel regulering
 - *Rapport til Det Europæiske Råd*
 - KOM-dokument foreligger ikke

- d) (evt.) Rapport om finanspolitiske exitstrategier
 - *Rapport til Det Europæiske Råd*
KOM-dokument foreligger ikke
- e) Forberedelse af G20-mødet den 26. og 27. juni 2010
 - (i) Forberedelse af fælles EU-holdning (Terms of references)
KOM-dokument foreligger ikke
 - (ii) Finansiering af finansielle kriser og afviklingsfonde
KOM(2010)254
- 6. Konvergensrapport fra ECB
 - *Vedtagelse af anbefaling vedr. forslag om Estlands optagelse i euroområdet.*
 - *Forberedelse af brev til formanden for Det Europæiske Råd.*
KOM(2010) 238
- 7. Pension
 - *Rådskonklusioner vedr. pensionsrapport*
KOM-dokument foreligger ikke
- 8. Eventuelt
- 9. Siden sidst
 - a) Styrket økonomisk-politisk samarbejde

Side 3

Dagsordenspunkt 5e(ii): Finansiering af finansielle kriser og afviklingsfonde

Resumé

På det kommende ECOFIN ventes en drøftelse af afviklingsfonde og af den finansielle sektors bidrag til finansiering af kriser med henblik på forberedelse af kommende drøftelser i DER og i G20. Kommissionen har offentliggjort en meddelelse om emnet den 26. maj 2010.

Baggrund

Der har i en række fora og lande været overvejelser om, hvordan det bedst sikres, at den finansielle sektor bidrager til at dække omkostninger ved finansielle kriser. Fokus har særligt været på beskatning af finansielle institutioner og afviklingsfonde, dvs. fonde, der kan anvendes til finansiering i forbindelse med afvikling af finansielle institutioner f.eks. som følge af insolvens.

På ECOFIN d. 18. maj 2010 blev vedtaget rådskonklusioner, der bl.a. indeholder tre principper for den finansielle sektors finansiering af finansielle kriser:

- princippet bag bidrag fra den finansielle sektor skal være at ”forureneren betaler”
- eventuelle initiativer skal koordineres internationalt så vidt som muligt
- der skal ved udarbejdelsen af nye initiativer tages højde for samspillet mellem disse og de øvrige reguleringsmæssige ændringer, der arbejdes på som følge af krisen, f.eks. styrkede kapitalkrav, herunder også i forhold til implementeringstidspunkt.

Der forventes drøftelser på det kommende ECOFIN med henblik på at forberede drøftelser på DER den 17. juni 2010 og i G20 den 26.-27. juni 2010. Som bidrag hertil har Kommissionen offentliggjort en meddelelse om afviklingsfonde for kreditinstitutter den 26. maj 2010. Det er hensigten, at fondene skal finansieres af branchen selv.

Kommissionen finder det væsentligt at sætte afviklingsfondene ind i en bredere kontekst. I meddelelsen præciseres således, at Kommissionen for det første arbejder for at reducere sandsynligheden for, at kreditinstitutter kommer i vanskeligheder (gennem bedre mikro- og makroovervågning, bedre ”governance” og bedre regulering) og for det andet arbejder for at sikre, at der vil være passende værktøjer og ressourcer til rådighed til at understøtte en kontrolleret og rettidig afvikling, når der til trods for de styrkede rammer alligevel vil være konkrete institutter, som ikke vil kunne fortsætte deres forretning. Kommissionen finder, at ex ante finansierede afviklingsfonde - dvs. fonde som institutterne indbetaler til før en eventuel krise og hvor disse bidrag opbygges i form af en øremærket formue - er et element, som udgør et væsentligt bidrag til den sidstnævnte målsætning.

Kommissionen forventer at fremsætte en meddelelse om forebyggelse og krisehåndtering i efteråret 2010, som vil inkludere en tidsplan for det videre arbejde og

forventer at fremsætte et konkret forslag i starten af 2011. Et element heri ventes at være afviklingsfonde.

Indhold

Af Kommissionen meddelelse af 26. maj fremgår, at Kommissionen støtter opbygningen af ex ante finansierede afviklingsfonde til kreditinstitutter, der finansieres af disse gennem en skat. Kommissionen finder, at afviklingsfonde skal sættes i den rette kontekst i rammerne for finansiel stabilitet. Aktionærer og ikke-forsikrede kreditorer skal bære de første tab via deres aktiver ved afvikling af et kreditinstitut, og først derefter kan finansiering fra afviklingsfonde inddrages.

Kreditinstitutterne skal udarbejde planer for genopretning og afvikling ("recovery and resolution plans" også kaldt "living wills"), der tager højde for dette. Det præciseres endvidere, at afviklingsfonde ikke skal finansiere redningsaktioner for institutter, der fortsætter deres forretning ("bail out"), og at de ikke anvendes i forbindelse med en eventuel konkurs. Afviklingsfonde skal kun anvendes til finansiering af afviklingsinitiativer og til administrative omkostninger forbundet hermed.

Kommissionen finder, at der vil være mange fordele ved en fælles europæisk afviklingsfond, herunder bl.a. øget risikospredning, begrænsning af byrdefordeling mellem offentlige myndigheder, incitamenter til koordination, hurtigere beslutninger og sikring af lige konkurrencevilkår.

Kommissionen anerkender imidlertid, at det vil være vanskeligt at skabe en europæisk afviklingsfond, før rammerne for tilsyn og krisehåndtering også er yderligere integrerede i EU. Derfor finder Kommissionen, at det passende første skridt kunne være etableringen af et harmoniseret netværk af nationale fonde, som er forbundet med det koordinerede nationale krisehåndterings set-up. Kommissionen foreslår, at man i 2014 genovervejer rammerne med henblik på at skabe integrerede rammer for tilsyn og krisehåndtering samt én europæisk afviklingsfond.

Finansiering

Kommissionen finder, at finansieringen af afviklingsfondene har to formål: 1) at der er tilstrækkelig med ressourcer i forhold til sandsynligheden og omkostningerne ved afviklinger, og 2) at opkrævningen af bidrag til finansiering fremmer passende adfærd, der reducerer sandsynligheden for at kreditinstitutter kommer i en situation, hvor de skal afvikles. Kommissionen nævner, at finansieringen kan tage udgangspunkt i tre mulige parametre: kreditinstitutterts aktiver, passiver eller deres driftsoverskud samt bonusudbetalinger. Kommissionen overvejer fortsat fordele og ulemper ved de tre parametre med henblik på at finde den bedste skattebase til finansiering af en afviklingsfond med henblik på at afspejle institutternes (individuelle) risiko.

Kommissionen fremhæver, at en afviklingsfond skal være ex ante finansieret, således at institutterne skal indbetale før en eventuel krise. Kommissionen finder, at ex post indbetaling har den væsentlige ulempe, at det offentlige må finansiere ud-

gifter til afvikling i første omgang, hvilket kan øge risikoen for, at afviklinger vil medføre begrænsninger på de offentlige budgetter i finansielle kriser og dermed få mere vidtrækkende økonomiske konsekvenser. Dog må der i det omfang, der ikke er tilstrækkelig ex ante finansiering være tilstrækkelig alternativ finansiering.

Størrelse af fonde og anvendelsesområde

Kommissionen finder, at fondene skal bidrage til afvikling af alle typer af kreditinstitutter, uafhængig af størrelse og betydning for finansiell stabilitet. Afviklingsfondene kan anvendes til udgifter i forbindelse med bl.a. en overførsel af aktiver og/eller passiver fra et nødlidende institut til en tredjepart, en opsplitning i en god/dårlig bank, en ”bridge bank”, hvor afviklingsmyndigheden i en periode overtager det nødlidende institut for at sikre videreførsel af aktiviteter samt dækning af administrative omkostninger mv.

I forhold til at identificere en passende størrelse for en afviklingsfond, vil Kommissionen først give et bud, når kvantitative analyser og konsekvensberegninger er blevet gennemført.

Governance og styring af afviklingsfondene

Bidragene fra kreditinstitutterne kan allokere enten til en specifik fond eller til de offentlige budgetter. Kommissionen finder, at bidragene skal indgå i en fond, som er separat fra det offentlige budget. Kommissionen fremhæver, at fondene skal administreres af uafhængige myndigheder, der kan udføre afvikling af kreditinstitutter.

Kommissionen finder, at midlerne bør investeres i likvide ikke-bank aktiver med lav kredit- og markedsrisici i geografisk veldiversificerede porteføljer og på en måde, som understøtter realøkonomien.

For at reducere eventuelle konkurrenceforvridninger vil Kommissionen udarbejde harmoniserede rammer for de betingelser, som skal være opfyldt, før fondene kan anvendes. Anvendelsen skal overholde EU's statsstøtteregele.

Endvidere ønsker Kommissionen at stille forslag til, hvordan beslutningsprocessen for så vidt angår fordeling af udgifter mellem forskellige fonde kan forløbe ved afvikling af grænseoverskridende kreditinstitutter. Kommissionen finder, at et forum bestående af myndighederne med ansvar for afvikling og den europæiske tilsynsmyndighed for banker, EBA (European Banking Authority), skal forberede afviklingen af grænseoverskridende kreditinstitutter.

Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant.

Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at en fælles tilgang til afviklingsfonde i EU er nødvendig både for at sikre lige konkurrencevilkår for især grænseoverskridende kreditinstitutter samt

bedre grænseoverskridende krisehåndtering, til gavn for den finansielle stabilitet i EU. Regeringen er umiddelbart enig i Kommissionens vurdering men vil afvente mere konkrete forslag, inden der kan foretages en endelig vurdering i forhold til nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om Kommissionens meddelelse.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Regeringen har den 14. april fremsat lovforslag om en frivillig afviklingsordning for håndtering af nødlidende pengeinstitutter efter udløbet af den generelle statsgarantiordning. Lovforslaget bygger alene på sektorfinansiering.

Lovforslagets formål er en kontrolleret afvikling af kriseramte institutter. Loven er foreslået med henblik på at sikre en gradvis tilbagevenden til en situation uden en generel statsgaranti den 1. oktober 2010. Loven er tidsubegrænset. Lovforslaget indebærer, at tab i et nødlidende institut under afvikling som udgangspunkt dækkes af aktionærer m.v. og ikke-forsikrede indskydere¹. Hvis der opstår yderligere tab under afviklingen er resten af sektoren, gennem den nyoprettede afviklingsafdeling under Indskydergarantifonden, forpligtiget til at dække tab via indeståelser på i første omgang 3,2 mia.kr. Ved behov for yderligere finansiering vil der kunne optages lån i markedet ultimativt på baggrund af en statsgaranti, og ex post vil eventuelle tab over tid blive finansieret af sektoren.

Finansieringen af den nyoprettede afviklingsafdeling er en spejling af den gældende finansiering af Indskydergarantifonden. Der er med lovforslaget gjort opmærksom på, at finansieringen alene er en midlertidig finansiering, eftersom Kommissionen i relation til arbejdet med revision af Indskydergarantidirektivet arbejder på en harmonisering af finansieringen.

Kommissionens meddelelse harmonerer således overordnet set med det fremsatte lovforslag, eftersom hensynene bag forslaget synes at være identiske. Med hensyn til den foreslåede ordnings finansiering er der i lovforslaget givet udtryk for, at ordningens finansiering vil blive ændret i takt med, at Kommissionen færdiggør arbejdet med revisionen af Indskydergarantidirektivet.

Statsfinansielle konsekvenser

Hensigten med Kommissionens meddelelse er at understøtte en fælles EU-tilgang til afviklingsfonde med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår og bæredygtighed i den finansielle sektor.

Eventuelle statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af det konkrete forslag, herunder om fonden indgår i det offentlige budget eller er en separat fond. Udgangs-

¹ Indskud, der ikke dækkes af indskydergarantien, er f.eks. indskud, der overstiger garantibeløbet i indskydergarantiordningen på 750.000 kr.

punktet er imidlertid, at omkostninger ved finansielle kriser skal afholdes af den finansielle sektor.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Hensigten med Kommissionens meddelelse er at understøtte en fælles EU-tilgang til afviklingsfonde med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår og bæredygtighed i den finansielle sektor.

Eventuelle samfundsøkonomiske konsekvenser vil afhænge af det konkrete forslag, herunder særligt hvorledes bidragene finansieres. I det omfang afviklingsfonde kan bidrage til at reducere sandsynligheden for finansielle kriser vil de have gavnlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Høring

Meddelelsen er den 26. maj 2010 sendt til specialudvalget for den finansielle sektor til orientering.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg. Rådskonklusioner med principper for finansiel sektor finansiering er blevet forelagt Europaudvalget forud for ECOFIN mødet d. 18. maj 2010.

Holdning

Regeringens holdning

Regeringen støtter fælles EU-regler for afviklingsfonde med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår. Regeringen støtter, at initiativer relateret til finansiering fra den finansielle sektor og afviklingsfonde så vidt det er muligt også koordineres i G20 med henblik på at understøtte den globale finansielle stabilitet.

Regeringen arbejder for, at den finansielle sektor skal bære nettoomkostningerne ved finansielle kriser. Den finansielle sektor i Danmark har bidraget væsentligt til dækning af offentlige udgifter og risici forbundet med den finansielle krise, og regeringen har i tråd hermed fremsat lovforslaget om håndtering af nødlidende pengeinstitutioner efter 30. september 2010.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at et kommende EU initiativ giver mulighed for både ex ante og ex post finansiering for at muliggøre at ”forureneren betaler” og at begge finansieringsmuligheder bliver undersøgt nærmere.

Regeringen finder, at det bør undersøges nærmere om finansieringen af afviklingsfonde kan være risikobaseret, således at der tages højde for det enkeltes instituts potentielle systemiske virkning på den finansielle stabilitet.

Regeringen støtter, at der udarbejdes regler for, hvornår en afviklingsfond kan træde til med finansiering, herunder f.eks. at mulighederne for private overtagelser vurderes at være udtømte.

Regeringen er åben over for at se nærmere på, om anvendelsesområdet for afviklingsfonde bør udvides til at omfatte andre virksomheder med systemisk betydning.

Regeringen lægger vægt på, at der implementeres ny regulering i form af bedre kapitalkrav, regnskabsstandarder mv., der sigter på at øge bæredygtigheden for de finansielle institutioner i dårlige tider, og dermed at mindske behovet for fremtidige interventioner. En afviklingsfond kan være et supplement til denne nye regulering. Samspillet mellem den nye regulering og en afviklingsfond skal overvejes nøje.

Andre landes holdninger

Kommissionens meddelelse har endnu ikke været drøftet.

En række lande f.eks. UK, Frankrig og Tyskland har støttet tanken om beskatning af den finansielle sektor med henblik på at bidrage til at dække omkostningerne ved finansielle kriser. Sverige har indført en afviklingsfond.