



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

28. august 2023

Kommissionens forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger (CMDI)

- Ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår foranstaltninger til tidlig indgriben, betingelser for afvikling og finansiering af afviklingshandlinger (KOM 2023(227)),
- Ændring af direktiv 2014/49/EU for så vidt angår omfanget af indskudsbeskyttelse, brug af indskudsgarantiordningers midler, grænseoverskridende samarbejde og gennemsigtighed (KOM 2023(228))
- Ændring af direktiv 2014/59/EU og forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår visse aspekter af minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (KOM 2023(229)) og
- Ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår foranstaltninger til tidlig indgriben, betingelser for afvikling og finansiering af afviklingsforanstaltninger (KOM 2023(226)).

1. Resume

Europa-Kommissionen præsenterede den 18. april 2023 en pakke af forslag til revision af EU-rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter¹. Pakken indeholder forslag til at ændre en række retsakter på krisehåndteringsområdet:

- Revision af direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD)
- Revision af direktiv om nationale indskydergarantiordninger (DGSD)
- Revision af forordning om den fælles afviklingsmekanisme (Daisy Chain)
- Revision af Single Resolution Mechanism Regulation (SRMR)

Formålet med forslaget er at sikre mere ensartethed og konsistens i krisehåndteringen på tværs af EU ved bl.a. at udvide anvendelsesområdet for BRRD til at omfatte flere kreditinstitutter, herunder særligt små- og mellemstore kreditinstitutter. Forslaget giver ligeledes indskydergarantiordninger flere muligheder for at bidrage med finansiering i håndteringen af nødlidende institutter og der lægges op til at ændre i kreditorhierarkiet, hvor indskydergarantiordninger sidestilles med andre indskud, herunder SMV-indskud og ikke-dækkede indskud i tabsrækkefølgen.

¹ Kreditinstitutter omfatter pengeinstitutter og realkreditinstitutter.

Regeringen støtter generelt en revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger, som styrker afviklingsformålene, herunder beskytter de offentlige finanser mod finansielle kriser. Regeringen arbejder for, at den danske model for håndtering af nødlidende kreditinstitutter er bedst muligt afspejlet i EU-reglerne og kan videreføres i Danmark. Den danske model indebærer bl.a., at tab i afviklingssituationer bæres af aktionærer og kreditorer frem for de offentlige finanser, ligesom både store og små institutter håndteres inden for rammerne af BRRD med fastsættelse af afviklingsstrategi og krav om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav). Regeringen støtter forslaget om en udvidelse af anvendelsesområdet af BRRD, der rummer den danske fortolkning af offentlighedens interesse.

Regeringen lægger ligeledes vægt på, at brugen af midler fra indskydergarantiordninger ikke fører til en unødigt brug af fælles sektorfinansierede indskydergarantimidler eller en øget risikotagning i kreditinstitutter, hvorfor regeringen støtter de foreslåede begrænsninger, herunder at bidragstørrelsen ikke kan overskride de midler, som indskydergarantiordningen skulle have brugt i en udbetalingssituation.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har 18. april 2023 fremsat forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger ved lovpakken "Crisis Management and Deposit Insurance" – CMDI.

CMDI har til formål at styrke det finansielle indre marked og arbejdet med bankunionen ved at gennemføre en række ændringer i det gældende regelsæt for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter med et særligt fokus på håndteringen af små og mellemstore kreditinstitutter i EU. CMDI indeholder et forslag til en revision af direktiv om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter ("Bank Recovery and Resolution Directive" – BRRD) samt en revision af direktiv om nationale indskydergarantiordninger ("Deposit Guarantee Schemes Directive" – DGSD). BRRD og DGSD omfatter alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen.

Derudover indeholder CMDI et separat forslag til ændring af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (daisy chains), der følger op på en revisionsklausul indført af Europa-Parlamentet og Rådet i daisy chain-forordningen fra oktober 2022 (forordning 2022/2036), samt et forslag til ændring af forordningen om en fælles afviklingsmekanisme ("Single Resolution Mechanism Regulation" – SRMR), som fastlægger en fælles ramme for håndtering af nødlidende kreditinstitutter i bankunionen, herunder en fælles sektorfinansieret afviklingsfond ("Single Resolution Fund" – SRF). SRM-forordningen bygger på BRRD og omfatter alene bankunionens deltagerlande.

CMDI udspringer ifølge Kommissionen af et behov for at gøre afviklingsreglerne endnu mere effektive til at sikre, at europæiske kreditinstitutter understøtter Europas økonomi og ikke belaster de offentlige finanser, hvis de skal krisehåndteres. Det er et afgørende element i forhold til at sikre finansiel stabilitet, at der eksisterer en stærk og operationel krisestyringsramme i EU.

BRRD fastlægger en fællesramme i EU for genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter. Reglerne indebærer, at kreditinstitutter enten genoprettes gennem f.eks. tidlig indgriben, restruktureres og derefter fortsætter som kreditinstitut på normale markedsvilkår, eller afvikles, således at instituttet ophører og dets kritiske funktioner videreføres. Alternativet til BRRD er, at kreditinstitutter håndteres iht. EU-landenes respektive nationale insolvensprocedurer.

Det er et centralt princip i BRRD, at tabene i et nødlidende kreditinstitut skal bæres af instituttets aktionærer og kreditorer (bail-in), frem for at tabene bæres af de offentlige finanser (bail-out). BRRD kræver bail-in af 8 pct. af det nødlidende kreditinstituts kapitalgrundlag og forpligtelser, før en sektorfinansieret afviklingsfond kan bruges til at dække tab og rekapitalisere et nødlidende institut.

Siden BRRD trådte i kraft i 2015 og til nu, er der sket markante fremskridt i at sikre effektive EU-rammer for krisehåndtering af kreditinstitutter. Samtidig er beredskabet kendetegnet ved at være baseret på en stadig større grad af koordinering og ensretning mellem de enkelte medlemslande.

Der har dog fortsat efter implementeringen af BRRD været flere eksempler på, at særligt håndtering af de små og mellemstore institutter ikke er gennemført på en ensartet måde. Nogle EU-lande, og også den fælles afviklingsmyndighed for bankunionen, Single Resolution Board (SRB), har været fokuseret på, at de fælles regler under BRRD stort set kun var for de få og allerstørste kreditinstitutter og ikke for de mange mindre og mellemstore kreditinstitutter, som stadigvæk udgør en stor del af den finansielle sektor i EU.

CMDI-forslaget har derfor først og fremmest fokus på at tilpasse og styrke EU's eksisterende rammer for krisehåndtering af små og mellemstore institutter ved at mindske divergens og udbrede anvendelsen af BRRD-reglerne i EU. Derudover fokuserer CMDI også på at lette anvendelsen af indskydergarantiordninger (DGSD) i afviklingssituationer iht. BRRD, da forslaget bl.a. giver flere muligheder for, at garantiordningerne kan bidrage med finansiering, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

Når et institut anses for nødlidende og skal krisehåndteres i form af enten afvikling iht. BRRD eller insolvensbehandling, vil både sektorfinansierede afviklingsfonde og indskydergarantifonde kunne have en rolle at spille ift. dækning og potentielle tilskud inden for nærmere fastlagte rammer.

Retsgrundlaget for forslagene til ændring af BRRD, SRMR samt Daisy-Chain er artikel 114 i om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 53, stk. 1, for ændring af DGSD, der udgør de samme retsgrundlag som de eksisterende direktiver og forordninger.

3. Formål og indhold

Formålet med CMDI er overordnet at udbrede anvendelsen af de eksisterende rammer for krisehåndtering af kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger til at kunne håndtere små og mellemstore nødlidende kreditinstitutter, og derved styrke finansiell stabilitet og beskytte offentlige finanser samt indskydere i forbindelse med finansielle kriser.

Hertil giver CMDI nye muligheder for anvendelse af midler fra de nationale indskydergarantiordninger, hvor det nødlidende institut skal tages af markedet (markedsexit), f.eks. ved overførsel af et nødlidende instituts aktiviteter (indskud mv.) til et andet levedygtigt institut.

BRRD

BRRD indeholder forskellige elementer, der særligt har til formål at udbrede brugen af reglerne på små og mellemstore kreditinstitutter. Det betyder, at flere institutter i højere grad skal håndteres efter princippet om, at aktionærer og kreditorer betaler regningen i forbindelse med håndteringen af et nødlidende kreditinstitut (bail-in) i stedet for, at der skal bruges offentlige midler (bail-out).

Udvidelse af afviklingsmålene og dermed anvendelsesområdet

De centrale elementer i BRRD omfatter bl.a. en udvidelse af definitionerne i afviklingsmålene², herunder af begreberne ”offentlig interesse” og ”kritiske funktioner”, således at videreførelse af kritiske funktioner indeholder en eksplicit reference til ’regionalt niveau’ ud over det allerede anvendte ’nationale niveau’. Uddybelserne skal mindske divergens og ensrette fortolkningen i EU – og dermed udbrede brugen af afvikling iht. BRRD, når dette bedre opnår afviklingsmålene sammenlignet med nationale insolvensprocedurer.

I forlængelse heraf foreslås der tillige præciseringer af ”markedsexit”. Ændringerne skal ses i lyset af, at afvikling iht. BRRD ikke altid vil være i offentlig interesse. I sådanne tilfælde vil instituttet fortsat skulle afvikles iht. national insolvenslovgivning. Her skal det sikres, at national lovgivning bedre end reglerne i dag fører til markedsexit for nødlidende kreditinstitutter inden for en overskuelig tidshorisont.

² Afviklingsmålene er at sikre videreførelsen af kritiske funktioner, undgå betydelige skadevirkninger på det finansielle system, beskytte offentlige finanser ved at mindske brug af ekstraordinær offentlig finansiell støtte, beskytte indskydere iht. EU’s indskydergarantiregler og beskytte kunders aktiver.

Afviklingsmålet om at beskytte offentlige finanser præciseres, så der eksplicit skelnes mellem mulig offentlig støtte i form af 1) offentlige budgetmidler og 2) offentlig støtte i form af sektorfinansierede afviklingsmidler og indskydergarantimidler, der i forslaget tydeliggøres som den foretrukne løsning fremfor offentlige budgetmidler. Til trods for, at sådanne støtteordninger bygger på private midler anses de for at udgøre statsstøtte, når de opkræves ved lov, og er underlagt en myndigheds kontrol.

Offentlig støtte og tidlig indgriben

BRRD indeholder i forlængelse heraf en række præciseringer ift. brug af offentlig støtte. Formålet med præciseringerne er at sikre, at indskud af offentlige midler i højere grad har midlertidig karakter og kun gives til levedygtige institutter. Der gælder bl.a. et krav om, at instituttet skal være solvent på tidspunktet for kapitaliseringen.

Brugen af offentlig støtte uden for afviklingssituationer skal alene være mulig i visse situationer, herunder ved forebyggende rekapitaliseringer³ samt forebyggende tiltag fra indskydergarantifonde.

Brug af nationale statslige stabiliseringsinstrumenter til rekapitalisering i afviklingssituationer vil fortsat være muligt, såfremt betingelser herfor er opfyldte, herunder at der forinden er gennemført tilstrækkelig bail-in.

Derudover præciserer forslaget også rammerne for myndighedernes tidlige indgriben (dvs. før et institut anses for nødlidende) for at skabe klarhed og understøtte samarbejde mellem tilsyns- og afviklingsmyndigheder, hvilket skal bidrage til en mere rettidig beslutning om, at et institut er nødlidende.

Nedskrivningsegne passiver (NEP)

Der foreslås også præciseringer af de eksisterende regler for fastsættelse af kravet til kreditinstitutternes nedskrivningsegne passiver (NEP-kravet) for at sikre, at afviklingsmyndighedernes fastsættelse af kravet kan tage højde for, hvilke afviklingsværktøjer, der præcist planlægges brugt i en afviklingssituation, herunder om afviklingsværktøjet er overførsel af aktiviteter til et andet institut og/eller bail-in. NEP-kravet understøtter, at der er tilstrækkeligt med nedskrivningsegne passiver, så der kan gennemføres bail-in i forbindelse med afviklingen af et nødlidende institut. Forslaget ændrer ikke på selve anvendelsesområdet for reglerne om NEP-krav.

Forslaget indebærer bl.a., at afviklingsmyndigheden ved fastsættelse af NEP-kravet for kreditinstitutter med en 'overførselsstrategi', hvor de levedygtige dele af

³ En forebyggende rekapitalisering indebærer, at et land indskyder egne offentlige midler, f.eks. i form af aktiekapital, med det formål at undgå, at instituttet bliver nødlidende og understøtte finansiell stabilitet. Sådanne indskud sker inden for fastlagte rammer og betingelser.

instituttet skal overføres til et andet institut, skal inddrage en række hensyn, herunder instituttets størrelse, forretningsmodel, risikoprofil, analyse af muligheden for at overføre aktiviteter, muligheden for at afhænde aktiver på markedet og den specifikke udmøntning af strategien om overførsel af aktiviteter.

Øget mulighed for bidrag fra indskydergarantiordninger

Indskydergarantiordninger gives med forslaget bredere rammer for at bidrage med finansiering i afviklingssituationer for nødlidende kreditinstitutter, dvs. iht. BRRD. I dag kan indskydergarantiordninger også bidrage under både BRRD og nationale insolvensrammer, men rammerne herfor er restriktive.

Forslaget fastholder således kravet om 8 pct. bail-in, før en sektorfinansieret indskydergarantiordning (såsom Garantiformuen i Danmark) kan bidrage med finansiering i medfør af BRRD, men disse indskydergarantiordninger vil med forslaget fremover få mulighed for at bidrage med midler til nødlidende kreditinstitutter, der er underlagt en overførselsstrategi. Her kan midlerne indgå i opfyldelsen af bail-in-kravet på 8 pct. af de samlede forpligtelser og kapitalgrundlag og forpligtelser.

For at undgå at indskydergarantiordninger tømmes for midler, vil bidrag fra en indskydergarantiordning være underlagt betingelser og grænser, herunder:

- 1) Afviklingsmyndigheden skal vurdere, at bail-in af indskydere (ikke omfattet af indskydergaranti) vil kunne føre til finansiell ustabilitet.
- 2) Afviklingsstrategien (herunder brug af indskydergarantiordningen) skal føre til, at instituttet ophører med at eksistere, dvs. markedsexit.
- 3) Bidrag fra indskydergarantiordninger til at håndtere et nødlidende institut skal ske inden for fastlagte grænser.
 - a. Bail-in: Indskydergarantiordninger vil kunne bidrage med, hvad indlån ville være nedskrevet, såfremt bail-in af indlån omfattet af indskydergaranti var blevet gennemført.
 - b. Overførsel af aktiviteter til et andet institut: Ordningen vil kunne bidrage med et beløb svarende til forskellen mellem værdien af dækkede indlån og andre forpligtelser og værdien af aktiver som overføres.

Hertil skal afviklingsmyndigheden vurdere, at omkostningerne for ordningen forbundet hermed er lavere, end hvis ordningen bruges i en insolvenssituation til at dække indskydergarantien ("Least Cost Test"). Testen har til formål at begrænse bidrag fra indskydergarantiordninger således, at bidrag fra garantiordningen ikke kan overstige, hvad ordningen skulle have bidraget med, såfremt der var sket bail-in af dækkede indskud. Forslaget indeholder en yderligere harmonisering af denne test.

Formålet med disse foranstaltninger er at fremme lige konkurrencevilkår og sikre ens praksis i håndteringen af nødlidende kreditinstitutter.

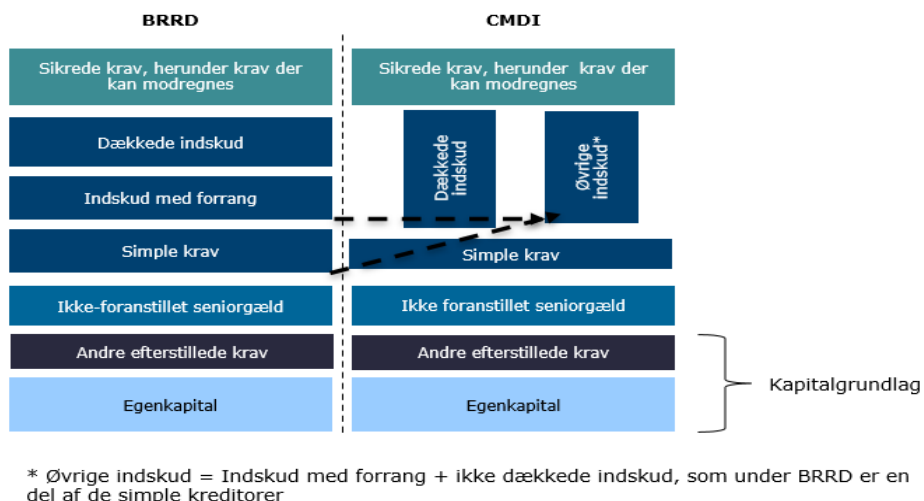
Hertil er brugen af midlerne fra indskydergarantiordningen også underlagt det generelle princip om ”No Creditor Worse Off”, hvilket vil sige, at ingen kreditor må stilles ringere ved brug af afviklingsforanstaltninger, end hvis kreditinstituttet var håndteret efter de nationale insolvensregler.

Ændringer af kreditorhierarkiet

Med forslaget forslås det, at ændre kreditorhierarkiet for at sikre en generel og ensartet indskyderpræference på tværs af EU-landene og på tværs af typer af indskud.

Forslaget fjerner indskydergarantiordningernes nuværende særstilling i kreditorhierarkiet, og sidestiller indskydergarantiordninger i tabsrækkefølgen med andre indskud, herunder SMV-indskud og ikke-dækkede indskud. Det indebærer, at den sektorfinansierede indskydergarantiordning i højere grad end i dag kan risikere at blive påført tab, da denne ikke længere vil have samme beskyttelse i kreditorhierarkiet. Det betyder dog samtidig, at indskyderordningerne i højere grad kan bidrage til at finde løsninger på håndteringen af nødlidende kreditinstitutter. Ændringen af indskyderpræferencen medfører tillige, at seniorgæld og andre simple kreditorer skal bære tab forud for andre indskud, herunder SMV-indskud og ikke-dækkede indskud.

Ændringen af kreditorhierarkiet er illustreret nedenfor.



Forslaget anerkender, at der vil være et øget behov for finansiering fra de private aktører, såfremt indskydergarantiordningerne skal dække yderligere tab, hvorfor der er en risiko for spredning af problemerne til andre institutter. Samtidig kan der

være en risiko for, at de største indskydere bliver mindre opmærksomme på det enkelte instituts risikoprofil ved placering af indskud.

Hertil bibeholder forslaget den eksisterende bidragsforpligtelse, således at såfremt indskydergarantiordninger kommer under 2/3 af dens målniveau⁴ i forbindelse med udbetalinger, skal genopfyldningen af dens midler ske over en årrække på op til 6 år.

EBA og afviklingskollegier

Ændringerne af BRRD lægger op til, at Den Europæiske Finansielle Tilsynsmyndighed for banker ("European Banking Authority" – EBA) får visse beføjelser, eksempelvis til at overvåge de nationale afviklingsmyndigheders arbejde med afviklingsmuligheder og –hindringer, herunder ift. institutternes egen vurderinger, samt offentliggørelse heraf.

Herudover lægger forslaget op til, at det præciseres, at der kan etableres afviklingskollegier for grænseoverskridende koncerner med væsentlige filialer. Afviklingskollegier er et forum for grænseoverskridende samarbejde, hvor relevante lande og myndigheder koordinerer deres tilgang til evt. afvikling af et kreditinstitut med aktiviteter i flere lande. Under BRRD er der allerede krav om etablering af afviklingskollegier, hvis en koncern har datterselskaber i andre EU-lande.

Med forslaget gives tilsynsmyndigheder tillige diskretion til at beslutte, hvorvidt kreditinstitutter kan fravige det årlige krav om at udarbejde en genopretningsplan.

DGSD

CMDI indeholder også målrettede ændringer af DGSD mhp. yderligere at harmonisere bestemmelser om indskydergarantiordningers anvendelsesområde, grænseoverskridende myndighedssamarbejde, harmonisering af nationale valgmuligheder og diskretioner samt informationsudveksling. Forslaget har generelt til formål at styrke indskydergarantidækningen i EU og sikre en mere ens praksis på tværs af EU.

Udvidelse af indskydergarantiordningen

Forslaget indeholder bl.a. en udvidelse af indskydergarantidækningen til at omfatte offentlige enheder såsom skoler, hospitaler og kommuner. Med forslaget vil indlån fra sådanne enheder være fuldt dækket og omfattet af indskydergaranti, uanset indskydergarantigrænsen på 100.000 euro.

Med forslaget omfattes også midlertidigt høje indskud, f.eks. høje indeståender som følge af boligkøb og –salg, forsikringsudbetalinger og arv, fuldt af indskydergarantidækningen, uanset indskydergarantigrænsen på 100.000 euro. Der er i

⁴ Målniveauet udgør 0.8 % af dækkede indskud fsva. pengeinstitutter.

dag forskelle på tværs af EU-landene, i hvilket omfang sådanne indlån er omfattet af indskydergarantidækning.

Forslaget ændrer ikke i øvrigt på den generelle indskydergarantigrænse i EU på 100.000 euro. Almindelige indskydere med indlån under garantigrænsen vil således fortsat være dækket af denne indskydergaranti.

Forslaget søger at styrke og ensarte indskydergarantiordninger ift. at tilbagebetale og dække indskydere hjemmehørende i forskellige EU-lande eller i tilfælde af, at kreditinstitutter skifter fra at være omfattet af en indskydergarantiordning til en anden.

Grænseoverskridende betalinger

Derudover vil en indskydergarantiordning i et kreditinstituts hjemland kunne foretage betalinger (indskydergarantidækning) direkte til en indskyder i instituttets filial i et andet land (værtslandet) fremfor gennem en indskydergarantiordning i værtslandet, såfremt administrative procedurer og omkostningerne forbundet hermed er lavere.

Hertil foreslås det at styrke indskydergarantiordningernes funktion ved at simplificere administrative procedurer og styrke gennemsigtighed om ordningernes finansielle robusthed og brug af midler. Der indføres tillige et EU informationsark mhp. at standardisere information til indskyderne.

SRMR

SRMR indeholder krisehåndteringsreglerne for det styrkede banksamarbejde (bankunionen). SRMR-reglerne er baseret på BRRD-reglerne og sikrer, at reglerne for afvikling og gennemførelse heraf er ensartede inden for bankunionen. SRMR har således alene til formål at sikre gennemførelse af ændringerne af BRRD inden for bankunionen. SRMR skal ligesom BRRD-forslaget forhandles og vedtages af alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen eller ej.

Daisy Chains

Forslaget indeholder en tilpasning af håndteringen af "daisy chains", dvs. de tilfælde, hvor der kan være dobbelttælling af NEP-midler, fordi der er en mellemliggende delkoncern. Med forslaget lægges der op til, at der skal være mulighed for at sætte internt NEP-krav til en mellemliggende delkoncern under visse betingelser, hvorved den pågældende delkoncern undtages fra fradragsmetoden. Forslaget understøtter en mere korrekt opgørelse af NEP-midler i mellemliggende delkoncerner, som er en del af en G-SII.

I forslaget fjernes ligeledes afviklingsmyndighedens forpligtelse til at sætte NEP-krav for institutter, hvor den foretrukne afviklingsstrategi er en insolvensprocedure/konkurs. Det gælder bredt for institutter og ikke kun i relation til koncerner, hvor der kan opstå 'daisy chains'.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at revisionen af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger omhandler de eksisterende og harmoniserede afviklings- og garantiordninger for alle kreditinstitutter i EU (BRRD og DGSD), der blev introduceret i kølvandet på den globale finanskrise.

CDMI bidrager til en yderligere harmonisering af reglerne for afviklings- og indskudsgarantiordninger og har til formål at gennemføre tilpasninger til de eksisterende rammer i EU's indre marked og i højere grad ensarte brugen af reglerne i EU.

Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Det gældende direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber er implementeret i dansk ret i lov om finansiel virksomhed og lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder samt tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

Det gældende direktiv om indskydergarantiordninger er implementeret i lov om en indskyder- og investorgarantiordning samt tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

De gældende regler om Daisy Chains er implementeret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (CRR). Delelementer af forordningen er implementeret i dansk ret i lov om finansiel virksomhed.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger samt daisy chains vil indebære ændringer i lov om finansiel virksomhed, lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder samt lov om en investor- og indskydergarantiordning med henblik på, at lovgivningen tilpasses de nye definitioner, elementer og begreber, der introduceres i CMDI.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Et robust BRRD-regime med et bredt anvendelsesområde er med til at sikre formålet om, at stater ikke skal redde kriseramte kreditinstitutter, hvortil en styrkelse af indskydergarantiordningens bidragsmuligheder i afviklingssituationer er med til at sikre en smidigere afvikling, der i sidste ende beskytter skatteyderne mod tab.

Forslaget kan indebære nye opgaver og udgifter for Finanstilsynet som afviklingsmyndighed, der er finansieret ved afgifter på de finansielle virksomheder under tilsyn.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ændringerne i BRRD og DGSD vurderes umiddelbart ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark allerede anvender BRRD for mindre og mellemstore pengeinstitutter.

Forslaget kan generelt bidrage til at styrke den finansielle stabilitet, beskytte offentlige finanser og indskydere i kreditinstitutter i tilfælde af finansielle kriser, i det omfang flere mindre og mellemstore kreditinstitutter i EU håndteres under BRRD. Det kan have positive afledte samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

CMDI følger generelt den danske implementering af BRRD-reglerne, da Danmark i forvejen kan håndtere mindre og mellemstore institutter efter de gældende regler, såfremt afviklingsmålene er opfyldt. Forslaget understøtter derfor i vidt omfang den eksisterende danske afviklingsmetode for mindre og mellemstore institutter, som derved i højere grad vil blive udbredt i EU.

Ændringerne i DGSD vil potentielt kunne medføre visse erhvervsøkonomiske konsekvenser, da den danske indskydergarantiordning er sektorfinansieret. En større brug af midler fra garantiordningen vil derfor kunne føre til højere omkostninger for sektoren. Den foreslåede ændring af kreditorhierarkiet i DGSD, hvor alle indskud får samme foranstillede dækning, vil omvendt kunne mindske risikoen for "bank runs", da ikke dækkede indskud får en bedre stilling i kreditorhierarkiet. Det vil understøtte mulighederne for at håndtere kriseramte institutter på en hensigtsmæssig måde.

Det er vurderingen, at CMDI ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslagene forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø, sundhed eller forbrugerbeskyttelsen i Danmark.

8. Høring

CMDI har været sendt i høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor den 20. april 2023 med frist 4. maj 2023.

Finans Danmark (FIDA) finder, at det er vigtigt at sikre et troværdigt og gennemførligt afviklingsregime for alle europæiske banker uanset størrelse, således at der skabes en europæisk praksis for afvikling af banker, der er i overensstemmelse med den måde, som Danmark i dag håndterer nødlidende banker på.

FIDA støtter overordnet CMDI, men ser, at der er behov for en række præciseringer. FIDA finder, at det bør fremgå, at anvendelsesområdet af BRRD ift. fastsættelse af NEP-kravet ved overførselsstrategier er afgrænset til ikke-SIFI-banker. Det er hertil vigtigt, at de nuværende danske principper for fastsættelse af NEP-krav for ikke-SIFI-banker kan videreføres og dermed rummes i CMDI, hvilket er den nuværende vurdering.

Hertil kan FIDA støtte en mere fleksibel brug af indskydergarantifonden ved afvikling, såfremt afviklingskravene er kalibreret således, at en afvikling alt andet lige kan foretages uden tab for indskydere.

FIDA bemærker, at forslaget om en ”depositor preference” (ændringen af indskyderpræferencen) øger risikoen for, at indskydergarantifonde kan komme til at have tab på de dækkede indlån ved en bankafvikling, da midler fra indskydergarantifonde kan medvirke ved en bankafvikling. FIDA mener, at forslaget indebærer en risiko for, at bankernes generelle omkostninger til indskydergarantifondene øges i krisetider, samtidig med at kreditorer i mindre omfang vil skulle bidrage til omkostningerne ved en bankafvikling, hvilket man ikke kan støtte.

Endeligt finder FIDA, at forslaget om, at tilsynsmyndighederne gives diskretion til at fravige det årlige krav om at udarbejde en genopretningsplan, bør præciseres således, at myndighederne skal fravige kravet om en årlig opdatering af genopretningsplanerne, hvis de anførte betingelser er opført, således at der sikres ens vilkår i EU-landene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre landes holdning til forslagene kendes endnu ikke.

Generelt finder nogle lande, at alle institutter uanset størrelse i højere grad bør håndteres inden for rammerne af BRRD. Argumentet for disse lande er, at BRRD allerede indeholder tilstrækkelige værktøjer til at håndtere også mindre og

mellemstore institutter. Andre lande finder, at der er behov for andre og supplerende regler til at håndtere mindre og mellemstore institutter.

Der er derudover store nationale forskelle ift. indretningen af nationale indskydergarantiordninger, der kan være offentlige eller private aktører. Ændringen af tabs-hierarkiet, herunder af indskydergarantiordningernes position, samt den foreslåede mulighed for at garantiordningerne kan bidrage med finansiering i afviklingssituationer forventes at medføre en væsentlig drøftelse af regler herfor, hvor nogle lande ventes at pege på udfordringer.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder, at det er vigtigt, at revisionen af BRRD og DGSD styrker de eksisterende regelsæt til krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter.

Regeringen ser gode elementer i Kommissionens forslag, som generelt kan bidrage til at styrke finansiell stabilitet, beskytte offentlige finanser og indskydere i kreditinstitutter i tilfælde af en krise.

Regeringen arbejder for, at den danske model for håndtering af nødlidende kreditinstitutter er bedst muligt afspejlet i EU-reglerne og kan opretholdes i Danmark. Den danske model indebærer særligt, at aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer frem for de offentlige finanser, ligesom både store og små institutter håndteres inden for rammerne af BRRD med fastsættelse af afviklingsstrategi og NEP-krav, og at kunderne i nødlidende institutter har kontinuerlig adgang til deres konti og betalingskort. Det er den umiddelbare vurdering, at den danske model kan opretholdes, herunder idet forslaget lægger op til, at flere institutter i EU end i dag skal krisehåndteres under BRRD.

Regeringen støtter en revision af BRRD og DGSD, som styrker afviklingsformålene, herunder beskytter de offentlige finanser mod finansielle kriser. Regeringen er positiv ift. målet om at udvide omfanget af afvikling under BRRD i resten af EU, så der sikres en ensartet anvendelse, hvor flere nødlidende kreditinstitutter er underlagt og afvikles efter BRRD-reglerne.

Regeringen støtter på den baggrund at præcisere og udbrede definitionen af, hvornår det er i offentlighedens interesse, at et nødlidende institut håndteres iht. BRRD. En ændring af reglerne for offentlighedens interesse skal tage højde for og kunne rumme den velfungerende danske krisehåndteringstilgang. De foreslåede præciseringer ses umiddelbart at være et fornuftigt udgangspunkt, der kan rumme den danske fortolkning.

BRRD's centrale princip er, at tabene skal bæres af det nødlidende instituts aktionærer og kreditorer (bail-in), frem for at tabene bæres af de offentlige finanser (bail-out). Det er centralt ikke at svække kravet om bail-in af mindst 8 pct. af et nødlidende kreditinstituts kapitalgrundlag og forpligtelser, før en sektorfinansieret afviklingsfond og dernæst evt. offentlige midler kan bruges til at dække tab og

rekapitalisering. Hertil skal der fortsat kunne fastsættes et NEP-krav ud fra den foretrukne afviklingsstrategi, og nedskrivningsegnede passiver (NEP) skal være først til at dække tab (bail-in).

Regeringen støtter, at forslaget præciserer rammerne for brugen af offentlige midler til at håndtere nødlidende institutter, f.eks. forebyggende rekapitaliseringer, hvilket kan bidrage til at beskytte offentlige finanser ifbm. finansielle kriser og være med til at sikre lige konkurrencevilkår på tværs af EU-landene og kreditinstitutter.

Endvidere finder regeringen, at en større rolle til de nationale indskydergarantordninger i krisehåndteringssituationer ikke bør ske på en måde, som svækker brugen af eksisterende værktøjer i BRRD, herunder nedskrivning af aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter, eller en unødigt brug af fælles sektorfinansierede indskydergarantimidler. En øget rolle kan betyde et større behov for midler til den sektorfinansierede indskydergarantiordning. Regeringen lægger vægt på, at forslaget indeholder nogle betingelser og begrænsninger på indskydergarantiordningernes bidrag i afviklingssituationer, således at bidragstørrelsen ikke kan overskride de midler, som indskydergarantiordningen skulle have bidraget med i en udbetalingssituation ved en konkurs. De foreslåede betingelser og begrænsninger ses umiddelbart at være et fornuftigt udgangspunkt, der begrænser brugen af midler fra indskydergarantiordninger.

I forlængelse heraf kan ændringen af indskydergarantiordningernes særlige præferencestatus i kreditorhierarkiet potentielt indebære større tab for den danske indskydergarantifond (Garantiformue). Regeringen lægger vægt på, at brugen af midler fra indskydergarantiordninger skal ske på en måde, som bidrager til formålet om, at flere institutter krisehåndteres under BRRD, og som ikke medfører en generel øget risikotagning i kreditinstitutter.

I relation til afviklingskollegier støtter regeringen, at kollegiearbejdet understøttes bedst muligt for eksempel ved de af Kommissionen foreslåede ændringer samt ved at åbne op for, at også tilsynsmyndigheder (og ikke kun afviklingsmyndigheder) i 3. lande kan deltage som observatører i afviklingskollegier.

Regeringen støtter generelt ønsket om samarbejde mellem tilsyns- og afviklingsmyndigheder i krisesituationer, herunder også de forslag, der skal styrke samarbejdet i de EU-lande, der deltager i bankunionen. Regeringen vil samtidigt arbejde for, at yderligere krav om koordinering og inddragelse mellem tilsyns- og afviklingsmyndigheder, ikke unødigt forlænger myndighedernes processer i krisesituationer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 16. maj 2023, hvor ECOFIN drøftede forslaget på baggrund af en præsentation af Kommissionen. Der henvises i den forbindelse til samlenotat til Europaudvalget.