



Økonomiministeriet

30. april 2024

Samlenotat

- 1) Mandat til forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger (CMDI)

2

KOM(2023) 226, KOM(2023) 227, KOM(2023) 228, KOM(2023) 229.

Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet.



Dagsordenspunkt 1: Mandat til forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger (CMDI)

KOM(2023) 226, KOM(2023) 227, KOM(2023) 228, KOM(2023) 229.

1. Resume

Kommissionen fremsatte i april 2023 en pakke af forslag til revision af EU-rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter (pengeinstitutter, realkreditinstitutter mv.) – ”CMDI”. Det centrale i CMDI er forslag til revision af direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) og revision af direktiv om nationale indskydergarantiordninger (DGSD). Forslaget har fokus på små og mellemstore kreditinstitutter.

CMDI indeholder derudover bl.a. et forslag til ændring af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme i bankunionen (SRMR), som ikke omfatter Danmark.

Formålet med CMDI er at gøre krisehåndteringen på tværs af EU mere effektiv ved bl.a. at udvide anvendelsesområdet for BRRD til at omfatte flere kreditinstitutter ud over de største institutter, særligt små og mellemstore kreditinstitutter. CMDI giver ligeledes nationale indskydergarantiordninger flere muligheder for at bidrage med finansiering i håndteringen af nødlidende institutter, og der lægges op til at ændre i tabsrækkefølgen (kreditorhierarkiet), så indskydergarantiordninger sidestilles med udækkede indskud.

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

Regeringen støtter generelt en revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger, som styrker den finansielle stabilitet og beskytter de offentlige finanser samt indskydere i forbindelse med bl.a. finansielle kriser. Regeringen finder det meget vigtigt, at den danske model for håndtering af nødlidende kreditinstitutter kan videreføres i Danmark (fx at aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer frem for offentlige finanser), hvilket vurderes at være tilfældet med CMDI, og arbejder for at den danske model er bedst muligt afspejlet i EU-reglerne og at modellen udbredes og anvendes på flere banker i EU. Regeringen finder det derudover væsentligt, at der ikke svækkes på det eksisterende krav om, at det nødlidende instituts aktionærer og kreditorer skal bære tab svarende til mindst 8 pct. af bankens balance, før en sektorfinansieret afviklingsfond og dernæst evt. offentlige midler (fx offentlige lån eller garantier) kan bruges til at dække tab, samt at justeringerne bidrager til at flere nødlidende institutter håndteres under BRRD. Brugen af midler fra indskydergarantiordninger bør ikke ske på en måde, som medfører en generel øget risikotagning i kreditinstitutter.



2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 18. april 2023 forslag til revision af rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger ved lovpakken "Crisis Management and Deposit Insurance" – CMDI. Forslaget skal styrke det finansielle indre marked og bankunionen.

De gældende rammer for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger blev udviklet som følge af finanskrisen med henblik på at beskytte den finansielle stabilitet, indskydere og skatteyderne. Det har gennem de seneste år dog vist sig, at de fælles europæiske regler på tværs af EU primært anvendes på større kreditinstitutter og ikke i lige så høj grad anvendes på små eller mellemstore kreditinstitutter, der i stedet håndteres via nationale insolvensprocedurer, som kan involvere statsstøtte. Revisionen af rammerne har derfor til formål at gøre gældende regelsæt for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i EU mere effektivt. Konkret indebærer det at udvide anvendelsen af de eksisterende rammer for krisehåndtering af kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger, så de i flere tilfælde bruges til at håndtere små og mellemstore nødlidende kreditinstitutter i EU.

CMDI indeholder fire lovforslag¹. CMDI indebærer bl.a. en revision af direktiv om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter ("Bank Recovery and Resolution Directive" – BRRD). BRRD fastlægger en fælles ramme i EU for genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter. Reglerne indebærer, at kreditinstitutter enten genoprettes gennem fx tidlig indgriben, restruktureres og derefter fortsætter som kreditinstitut, eller afvikles, så instituttet ophører og dets kritiske funktioner videreføres af et andet levedygtigt institut. 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 i den forbindelse bail-in af mindst 8 pct. af det nødlidende kreditinstituts kapitalgrundlag og forpligtelser, før en sektorforsieret afviklingsfond kan bruges til at dække tab og rekapitalisere et nødlidende institut. Hvis bail-in og afviklingsfond ikke er tilstrækkelig, kan landene benytte egne offentlige midler i form af statslige stabiliseringsinstrumenter, fx offentlige lån eller garantier. Instrumenterne skal være finanspolitisk neutrale på mellemlang sigt.

Danmarks anvendelse af BRRD bygger på de danske bankpakker vedtaget under den finansielle krise 2008-10. Den danske model indebærer særligt, at aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer frem for offentlige finanser, at både store og små institutter håndteres inden for rammerne af BRRD,

¹ CMDI indeholder også et forslag til ændring af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (Daisy Chains), der blevet behandlet separat fra de øvrige forslag. Der er opnået enighed i Rådet om forslaget 20. december 2023.



Økonomiministeriet

ligesom kunder i nødlidende institutter opretholder adgang til konti og betalingskort mv. Den danske model er uddybet i bilag 1.

CMDI indeholder også en revision af direktiv om nationale indskydergarantiordninger ("Deposit Guarantee Schemes Directive" – DGSD). *DGSD* fastlægger rammer for nationale sektorfinansierede indskydergarantiordninger, herunder vedr. dækning, institutters risikobaserede bidrag til ordningerne samt udbetalingsfrister ifm. dækning. *DGSD* fastlægger et harmoniseret dækningsniveau i EU for indskydergaranti på 100.000 euro pr. kunde (ca. 750.000 kr.). *DGSD* stiller krav til landene om at opbygge nationale sektorfinansierede indskydergarantifonde på mindst 0,8 pct. af dækkede indskud. Alle EU-lande har nationale indskydergarantiordninger.

BRRD og *DGSD* omfatter alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen, dvs. også Danmark.

CMDI indeholder afslutningsvist også et forslag til ændring af forordningen om en fælles afviklingsmekanisme i bankunionen ("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, dvs. ikke Danmark. Med forslaget gennemføres ændringer af SRMR svarende til ændringerne af BRRD.

Retsgrundlaget for forslagene til ændring af BRRD og SRMR 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. Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med CMDI-forslaget er ifølge Kommissionen at gøre EU-rammerne for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter endnu mere effektive. Konkret indebærer det at udbrede anvendelsen af de eksisterende rammer for krisehåndtering af kreditinstitutter og nationale indskydergarantiordninger til bedre at kunne håndtere små og mellemstore nødlidende kreditinstitutter i EU, og derved styrke finansiell stabilitet og beskytte offentlige finanser samt indskydere bl.a. i forbindelse med finansielle kriser. Hovedelementerne fremgår af *tabel 1* og uddybes nedenfor. Der er ikke fremsat et kompromisforslag.



Tabel 1 Hovedelementer i Kommissionens forslag

| | Eksisterende regler | Kommissionens forslag |
|--|---|--|
| BRRD | | |
| Udvidelse af afviklingsmålene og anvendelsesområdet | | |
| Udvidelse af afviklingsmålene | <p>I dag tages afviklingsreglerne i BRRD i brug, hvis den relevante afviklingsmyndighed vurderer, at det er i offentlighedens interesse. Det gøres ved at vurdere, om brugen af afviklingsforanstaltninger er nødvendigt for at opfylde et eller flere af de fem afviklingsmål:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Sikre videreførelsen af et nødlidende instituts kritiske funktioner.2) Undgå betydelige skadevirkninger på det finansielle system.3) Beskytte offentlige finanser ved at mindske brug af ekstraordinær offentlig finansiel støtte.4) Beskytte indskydere iht. EU's indskydergarantiregler.5) Beskytte kunders midler og aktiver. <p>For lande i bankunionen er den relevante afviklingsmyndighed fælles ("Single Resolution Board") og i Danmark er det Finansiell Stabilitet.</p> | <p>De foreslåede præciseringer af afviklingsmålene: <i>Første</i> afviklingsmål justeres, således at der skal ses på påvirkningen på <i>regionalt niveau</i> (de funktioner som det nødlidende institut opfylder for regionen) fremfor <i>nationalt niveau</i>. <i>Tredje</i> afviklingsmål præciseres, således at der skelnes eksplicit og prioriteres mellem støtte i form af sektorfinansierede afviklingsmidler og indskydergarantimidler, samt offentlige budgetmidler (det bemærkes, at dette er omfattet af statsstøttereglerne).</p> |
| Præcisering af nationale rammer for et instituts nedlukning | <p>Hvis det ikke iht. BRRD er i offentlighedens interesse at afvikle et nødlidende institut, skal instituttet tages af markedet ved brug af de almindelige insolvensprocedurer (konkursregler), der ofte kan være en meget langvarig proces.</p> | <p>Reglerne om brugen af insolvensprocedure præciseres således, at institutter hurtigere kan tages af markedet ("markedsexit") ved bl.a. at stille krav om, at instituttet skal tages af markedet inden for <i>en rimelig tidsfrist</i>, og at konkursbehandlingen kan påbegyndes <i>uden ophold</i>.</p> |
| Offentlig støtte og tidlig indgriben | | |
| Brug af nationale statslige stabiliseringsinstrumenter til rekapitalisering | <p>Staten har i dag mulighed for at gøre brug af en forebyggende rekapitalisering af et institut, når dette er nødvendigt for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i økonomien og fastholde finansiell stabilitet. Det er en ekstraordinær foranstaltning, som er betinget af endelig godkendelse i henhold til EU's statsstøtteregler og at støtten udløser ikke en afvikling af banken.</p> | <p>Forslaget indeholder en række betingelser, der foruden statsstøttegodkendelse bl.a. stiller krav om, at der skal være tale om et solvent institut samt en forebyggende og midlertidig foranstaltning, der er rimelig ift. målet om at afværge en alvorlig forstyrrelse og fastholde finansiell stabilitet og som ikke må bruges til at udligne tab i instituttet.</p> |
| Brug af offentlig støtte uden for afviklingssituationer | <p>Uden for afviklingssituationer, fx ved forebyggende rekapitalisering, kan et land indskyde egne offentlige midler fx 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. Der gælder bl.a. et krav om, at instituttet skal være solvent på tidspunktet for kapitaliseringen.</p> | <p>Forslaget indeholder 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.</p> |
| Rammer for myndigheders tidlige indgriben | <p>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 den skulle blive væsentligt forværret, men endnu anses for levedygtig.</p> <p>Finanstilsynet har i dag en række værktøjer, der skal håndtere en situation, hvor et institut (forventeligt) overtræder kravene for opretholdelse af fx deres pengeinstituttiladelse.</p> | <p>Forslaget indebærer en række præciseringer, der skal skabe klarhed og understøtte samarbejdet mellem tilsyns- og afviklingsmyndigheden, hvilket skal bidrage til en mere rettidig beslutning om, at et institut er nødlidende.</p> |
| Nedskrivningsegne passiver (NEP) | | |
| Præcisering af NEP-krav | <p>Der er et krav til institutterne om at opbygge nedskrivningsegne forpligtelser, dvs. kapitalgrundlag og gældsinstrumenter (NEP-midler), som skal sikre, at der i en krisesituation, hvor et institut bliver nødlidende, er tilstrækkelig med passiver i instituttet, som kan anvendes til tabsabsorbering og rekapitalisering. Der er i dag fleksibilitet for afviklingsmyndigheden i forhold til at fastsætte et NEP-krav ud fra en afviklingsstrategi, herunder for små- og mellemstore banker (ikke-SIFler).</p> | <p>Forslaget indebærer stadig en fleksibilitet for afviklingsmyndigheder til at fastsætte NEP-krav ud fra afviklingsstrategien, men indeholder en række præciseringer vedr. fastsættelse af NEP-krav ifm. overførselsstrategier, hvor de levedygtige dele af instituttet overføres til et andet institut. Med det formål at udvide afvikling til flere institutter, lægger forslaget op til, at en del af 8 pct. kravet for brug af afviklingsformuen kan opfyldes med midler fra indskydergarantiformuen.</p> |



Økonomiministeriet

| <i>Øget mulighed for bidrag fra indskydergarantiordninger</i> | | |
|--|--|--|
| Harmonisering af "Least Cost Test" | Når et institut anses for nødlidende og skal krisehåndteres iht. BRRD eller almindelig insolvensbehandling, må en indskydergarantiordningsbidrag i en afviklingssituation iht. BRRD ikke være større end de tab, som ordningen ville blive påført, hvis instituttet var blevet afviklet ved insolvensbehandling. Dette afklares ved en <i>Least Cost Test</i> . | Forslaget indeholder en række parametre, herunder oplysninger af de anslåede omkostninger ved tilbagebetaling af indskydere, samt forslag om udarbejdelse tekniske standarder, der skal inddrages, når der Least Cost Testen skal vurderes. |
| Rammer for at bidrage med finansiering i afviklingssituationer | I dag har indskydergarantiordninger ikke mulighed for at bidrage til opfyldelse af bail-in kravet, da indskydergarantiordninger bl.a. er underlagt Least Cost Testen. | Det foreslås, at indskydergarantiordninger skal have mulighed for at bidrage med midler til nødlidende institutter, der er underlagt en overførselsstrategi, hvor de levedygtige dele af instituttet overføres til et andet institut. Her kan indskydergarantimidlerne bruges af afviklingsmyndigheden til at indgå i opfyldelsen af bail-in-kravet på mindst 8 pct. af de samlede forpligtelser og kapitalgrundlag, så længe at Least Cost Testen er opfyldt. |
| <i>Ændringer af kreditorhierarkiet</i> | | |
| Ændringer af indskyderpræference | Indskydergarantiordninger har i dag en superpræference i kreditorhierarkiet, så dækkede indskud, der er beskyttet af ordningerne, er blandt de sidste til at bære tab. Det betyder, at Least Cost Testen ofte vil være negativ fsva. bidrag fra garantiordningen, da dens position i kreditorhierarkiet medfører, at den vil være blandt de sidste kreditorer som skal dække tab i en insolvensprocedure og derved vil have få tab eller ingen tab. | Forslaget fjerner indskydergarantiordningernes nuværende særstilling i kreditorhierarkiet, og sidestiller indskydergarantiordninger i tabsrækkefølgen med andre ikke-dækkede indskud. Indskydergarantiordningerne kan dermed bedre bidrage til afvikling. |
| <i>EBA og afviklingskollegier</i> | | |
| Beføjelser i Den Europæiske Finansielle Tilsynsmyndighed for Banker (EBA) | I dag har Den Europæiske Finansielle Tilsynsmyndighed ("European Banking Authority" – EBA) udarbejdet fælles retningslinjer for analyse af afviklingsmuligheder, både med krav til institutter og afviklingsmyndigheder. Der er i dag afviklingskollegier til at håndtere grænseoverskridende samarbejde, men som reglerne er i dag, skal der som minimum være et datterselskab placeret i et andet land, for at der kan etableres et kollegie (det er ikke tilstrækkeligt, at der er væsentlige filialer). | Forslaget lægger op til, at Den Europæiske Finansielle Tilsynsmyndighed for banker ("European Banking Authority" – EBA) får visse beføjelser, eksempelvis til at overvåge afviklingsmyndighedens arbejde med afviklingsmuligheder og –hindringer. Herudover lægger forslaget op til, at det præciseres, at der kan etableres afviklingskollegier for grænseoverskridende koncerner med væsentlige filialer. |
| <i>DGSD</i> | | |
| <i>Udvidelse af indskydergarantiordningen</i> | | |
| Anvendelsesområde | I dag er en række institutioner undtaget fra dækning fra indskydergarantiordningen. Dette gælder bl.a. en række finansielle virksomheder, herunder banker og betalingsinstitutter, samt offentlige institutioner. | EU-Kommissionen foreslår at udvide indskydergarantiordningens dækningsområde, så bl.a. offentlige myndigheder, såsom kommuner og hospitaler, omfattes af indskydergarantiordningen. |
| Grænseoverskridende samarbejde | I dag er det hjemlandets indskydergarantiordning, der dækker i tilfælde, hvor der skal ske tilbagebetaling. Det betyder fx, at det ville være den svenske indskydergarantiordning, der skulle dække i tilfælde af, at en svensk filial i Danmark bliver nødlidende, og hvor der er behov for udbetalinger. | Forslaget sigter efter at forbedre det grænseoverskridende samarbejde mellem indskudsgarantiordninger, herunder ift. tilbagebetaling til indskydere i andre EU-medlemsstater. Her bliver det muligt for hjemlandet direkte at dække tilbagebetalingen, hvis de administrative byrder er lavere. |
| Harmonisering af nationale valgmuligheder | I dag er beskyttelsen af midlertidigt høje balancer, såsom ved hussalg, forskellig fra medlemsland til medlemsland, hvor der gælder et krav om en dækning på mindst 50.000 euro i mellem 3-12 måneder. I Danmark er beskyttelsen for midlertidigt høje balancer ved hussalg 10 mio. euro i 12 måneder. | EU-Kommissionen foreslår, at der indføres en ny minimumsgrænse på 500.000 euro, der skal gælde i 6 måneder oveni den normale indskyderbeskyttelse på 100.000 euro. |



Revision af BRRD

Udvidelse af afviklingsmålene og dermed anvendelsesområdet

De centrale elementer i ændringen af BRRD omfatter bl.a. en udvidelse af en række definitioner i afviklingsmålene, *jf. tabel 1*. Formålet er, at det oftere vurderes at være i offentlighedens interesse at anvende BRRD, og hermed omfatter flere små og mellemstore kreditinstitutter, sammenlignet med nationale insolvensprocedurer. I forlængelse heraf foreslås der tillige præciseringer af nationale rammer for et instituts nedlukning ("markedsexit"). Konkursen kan være en lang og kompliceret procedure, hvilket kan medføre, at der går lang tid før, at det nødlidende institut kan tages af markedet. Forslaget har til hensigt at sikre, at national lovgivning bedre end reglerne i dag fører til markedsexit for nødlidende institutter inden for en overskuelig tidshorison.

Offentlig støtte og tidlig indgriben

BRRD indeholder i forlængelse heraf en række præciseringer ift. brug af offentlig støtte, som fastslår, at indskud af offentlige budgetmidler i højere grad har midlertidig karakter og kun skal gives til levedygtige institutter.

Brug af nationale statslige stabiliseringsinstrumenter til rekapitalisering i afviklingssituationer (offentlige egenkapitalindskud mv.) vil fortsat være muligt, såfremt betingelser herfor er opfyldte, herunder at der forinden er gennemført tilstrækkelig bail-in på mindst 8 pct. af de samlede forpligtelser og kapitalgrundlag.

Brugen af offentlig støtte uden for afviklingssituationer skal alene være mulig i visse situationer, herunder ved forebyggende rekapitaliseringer (dvs. før et institut anses for nødlidende) samt forebyggende tiltag fra indskydergarantifonde. En forebyggende rekapitalisering indebærer, at et land indskyder egne offentlige midler, fx offentlige garantier eller indskud af kapital, med det formål at undgå, at instituttet bliver nødlidende og understøtte finansiell stabilitet. Sådanne indskud sker inden for fastlagte rammer og betingelser, herunder at der skal være tale om et levedygtigt institut, samt at den forebyggende rekapitalisering skal være forebyggende, midlertidig med en klart angivet udløbsdato, salgsdato eller tilbagebetalingsplan, og være rimelig ift. målet om at afhjælpe følgerne af den alvorlige forstyrrelse eller at bevare den finansielle stabilitet og ikke bruges til at udligne tab.

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.

Nedskrivningsegne passiver (NEP)

Afviklingsmyndigheden vil fortsat kunne fastsætte et NEP-krav til det enkelte institut ud fra sin foretrukne afviklingsstrategi for dette institut. NEP-kravet understøtter, at der er tilstrækkeligt med nedskrivningsegne passiver, så der kan



Økonomiministeriet

gennemføres bail-in. Forslaget ændrer ikke på selve anvendelsesområdet for reglerne om NEP-krav.

Der foreslås præciseringer af de eksisterende regler for fastsættelse af kravet til kreditinstitutternes nedskrivningseggede passiver (NEP-kravet) for at tage højde for, hvilken afviklingsstrategi, der præcist planlægges brugt i en afviklingssituation, herunder overførsel af aktiviteter til et andet institut og/eller bail-in.

Forslaget indebærer bl.a. præciseringer vedr. fastsættelse af NEP-kravet i de tilfælde, hvor afviklingsmyndigheden forventer at anvende en ”overførselsstrategi”, herunder at de levedygtige dele af instituttet skal overføres til et dertil egnet institut, og der er mulighed for at afhænde aktiver på markedet.

Øget mulighed for bidrag fra indskydergarantiordninger

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

Forslaget fastholder kravet om mindst 8 pct. bail-in, før en sektorfinansieret afviklingsfond kan bidrage med finansiering i medfør af BRRD. Her kan indskydergarantimidlerne, under de nye rammer, indgå i opfyldelsen af bail-in-kravet på 8 pct. af de samlede forpligtelser og kapitalgrundlag, når der er tale om overførselsstrategier (som fx frasalg).

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

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

Hertil skal afviklingsmyndigheden vurdere, at omkostningerne for indskydergarantiordningen forbundet med bidrag til afvikling ikke er højere, end hvis ordningen bruges i en insolvenssituation til at dække indskydergarantien



Økonomiministeriet

(“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. Afviklingsmyndighedens rammer for at lave denne test søges harmoniseret i forslaget.

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 i et nødlidende kreditinstitut må stilles ringere ved brug af afviklingsforanstaltninger, end hvis instituttet var håndteret efter de nationale insolvensregler.

Ændringer af kreditorhierarkiet

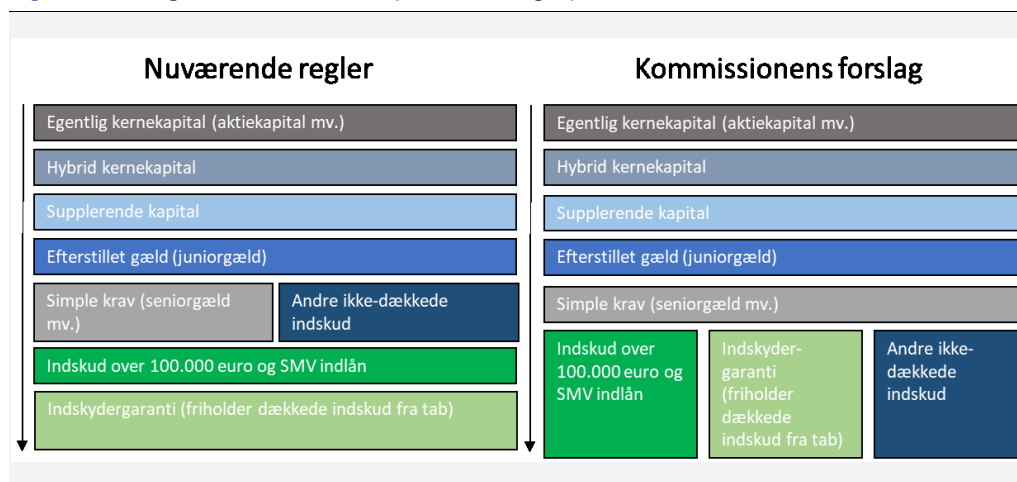
Nedskrivning og konvertering af et nødlidende instituts forpligtigelser (bail-in) sker iht. BRRD i en bestemt rækkefølge (et kreditorhierarki).

Forslaget lægger op til 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 (såkaldt superpræference), og sidestiller indskydergarantiordninger i tabsrækkefølgen med ikke-dækkede indskud, herunder store indskud over indskydergarantigrænsen på 100.000 euro og SMV-indskud samt øvrige ikke-dækkede indskud såsom store virksomheders indskud, *jf. figur 1*.

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 ikke-dækkede indskud.



Figur 1 Ændring af kreditorhierarkiet (tabsrækkefølgen)



Anm.: Kreditorhierarkiet indebærer, at det først er ejerne af den mest risikofyldte kapital, dvs. egentlig kernekapital (aktiekapital mv.), som får nedskrevet deres tilgodehavende, dernæst i nævnte rækkefølge ejerne af andre kapitalinstrumenter (hybrid kernekapital og supplerende kapital), efterstillet gæld (juniorgæld mv.), simple krav (seniorgæld mv.), ikke-dækkede indskud, fx store virksomheders indskud, indskud med præferencestilling og bidrag fra indskydergarantiordninger, hvis behov.

Kilde: Egen tilvirkning.

EBA og afviklingskollegier

Ændringerne af BRRD lægger op til, at Den Europæiske Finansielle Tilsynsmyndighed for banker ("European Banking Authority" – EBA) får visse beføjelser, fx vedr. arbejdet med afviklingsmuligheder og hindringer herfor.

Forslaget lægger op til, at det præciseres, at der kan etableres yderligere 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 en bankkoncern med aktiviteter i flere lande.

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

Revision af 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 fremadrettet være dækket og omfattet af indskydergarantien, hvilket de ikke er under de nuværende regler.



Økonomiministeriet

Med forslaget øges minimumsbeskyttelsen af midlertidigt høje indskud, fx høje indeståender som følge af boligkøb og -salg, forsikringsudbetalinger og arv, i EU, hvori der foreslås en dækning på mindst 500.000 euro, oveni indskydergarantigrænsen på 100.000 euro.

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. Den nuværende indskydergaranti på 100.000 euro ændres ikke.

Forslaget muliggør også grænseoverskridende betalinger mellem indskydergarantiordninger og indskydere i tilfælde af aktivering af indskydergarantien. Forslaget indebærer, at betalinger kan ske direkte fra en indskydergarantiordning i et land (instituttets hjemland) til indskydere i instituttets filial i et andet land (værtlandet), fremfor via indskydergarantiordningen i værtlandet. En sådan direkte betaling til indskydere forudsætter, at de administrative byrder og omkostninger forbundet hermed er lavere.

4. Europa-Parlamentets holdning

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 finanskrisen. CMDI bidrager ifølge Kommissionen 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, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

BRRD 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.

DGSD er implementeret i lov om en indskyder- og investorgarantiordning samt tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

CMDI vil derudover 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.



7. 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 afviklingsituationer 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. Forslaget kan også indebære nye opgaver og udgifter for Finansiell Stabilitet.

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.

Styrkede bidragsmuligheder for indskydergarantiordninger kan tilskynde til og understøtte afviklingen af nødlidende institutter iht. BRRD, hvilket kan understøtte finansiell stabilitet, beskytte offentlige finanser og indskydere.

En bedre stilling i kreditorhierarkiet for ikke-dækkede indskud, fx store virksomheders indskud, kan omvendt gøre de største indskydere mindre opmærksomme på instituttets risikoprofil ved placering af deres indskud, hvilket kan tilskynde til øget risiko og svække den finansielle stabilitet, da de er bedre stillet i kreditorhierarkiet. Den foreslåede ændring af kreditorhierarkiet i BRRD, 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.

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



Økonomiministeriet

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 erhvervsøkonomiske konsekvenser, da den danske indskydergarantiordning er sektorfinansieret. En større brug af midler fra garantiordningen i afviklingssituationer vil derfor kunne føre til højere omkostninger for sektoren.

En øget brug af indskydergarantiordningens sektorfinansierede midler vil alt andet lige kunne betyde, at ”regningen” for bankkriser i højere grad deles blandt flere institutter end betales af indskydere i et nødlidende institut.

8. Høring

CMDI har været sendt i høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor den 20. april 2023 med frist 4. maj 2023. Der henvises til grund- og nærhedsnotat for høringssvar.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Generelt finder nogle EU-lande, at alle institutter uanset størrelse i højere grad bør håndteres inden for rammerne af BRRD. Nogle lande finder, at BRRD allerede indeholder tilstrækkelige værktøjer til at håndtere mindre og mellemstore institutter. Der er ligeledes lande, der finder, at der er behov for mere fleksibilitet til at håndtere mindre og mellemstore institutter. Endelig er der lande, der ønsker mere faste kriterier og rammer ved håndtering af mindre og mellemstore institutter.

Der er derudover store nationale forskelle ift. indretningen af nationale indskydergarantiordninger, der kan være offentlige eller private aktører. Der er i det lys delte meninger blandt landene om ændringen af kreditorhierarkiet i BRRD, herunder af indskydergarantiordningernes position, samt den foreslåede øgede mulighed for at garantiordningerne kan bidrage med finansiering i afviklingssituationer.

10. Regeringens generelle holdning

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

Regeringen kan overordnet støtte Kommissionens forslag eller et kommende kompromis på linje med forslaget, som generelt kan bidrage til at styrke finansiell stabilitet, beskytte offentlige finanser og indskydere i kreditinstitutter i tilfælde af en krise.

Regeringen støtter en revision af BRRD og DGSD, som understøtter afviklingsformålene, herunder beskytter de offentlige finanser mod finansielle kriser. Regeringen er positiv ift. målet om at udvide anvendelsesområdet 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.



Økonomiministeriet

Regeringen støtter at præcisere og udbrede definitionen af, hvornår det er i offentlighedens interesse, at et nødlidende institut håndteres iht. BRRD. Det vurderes hensigtsmæssigt, at flere kreditinstitutter i EU-landene, og ikke blot de største, håndteres inden for BRRD, så der bedst muligt sikres en ensartet tilgang og lige konkurrencevilkår på tværs af EU-landene og kreditinstitutter. En ændring af reglerne for offentlighedens interesse skal tage højde for og kunne rumme den velfungerende danske krisehåndteringstilgang. De foreslåede præciseringer af afviklingsmålene vurderes at kunne rumme den danske fortolkning. Regeringen arbejder generelt for videndeling blandt øvrige EU-medlemslande om anvendelse af afviklingsmodeller for små og mellemstore institutter.

Regeringen finder det meget vigtigt, at den danske model for håndtering af nødlidende kreditinstitutter kan videreføres i Danmark (fx at aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer frem for offentlige finanser), og arbejder for, at den danske model er bedst muligt afspejlet i EU-reglerne og at modellen udbredes og anvendes på flere banker i EU. Det indebærer, at anvendelsesområdet for EU-reglerne er bredt, så aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer frem for de offentlige finanser. Det indebærer også, at afviklingsmyndighederne fortsat kan fastsætte NEP-krav ud fra den foretrukne afviklingsstrategi, så nedskrivningsegne passiver (NEP) er først til at dække tab (bail-in). Fordi der fastsættes NEP-krav for mindre institutter, vil det ligeledes være relevant med en hjemmel for afviklingsmyndigheden til at fastsætte en indfasningsperiode. Den danske model vurderes generelt at kunne opretholdes med forslaget.

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). Kravet om bail-in af mindst 8 pct. af et nødlidende kreditinstituts kapitalgrundlag og forpligtelser, før en sektorfinansieret afviklingsfond og dernæst evt. offentlige midler (fx offentlige lån eller garantier) kan bruges til at dække tab og rekapitalisering må ikke svækkes ved indførslen af nye afviklingssværtøjer, såsom muligheden for bidrag fra indskydergarantiordninger til afviklingssituationer.

Regeringen finder, at en større rolle til de nationale indskydergarantiordninger i krisehåndteringssituationer ikke bør indebære, at man svækker brugen af eksisterende værktøjer i BRRD, herunder bail-in, eller en unødigt brug af fælles sektorfinansierede indskydergarantimidler. Regeringen finder det vigtigt at bidragstørrelsen for indskydergarantiordninger ikke kan overskride de midler, som indskydergarantiordningen skulle have bidraget med i en udbetalingssituation ved en konkurs. Forslagets betingelser og begrænsninger kan generelt støttes.

I forlængelse heraf kan ændringen af indskydergarantiordningernes særlige præferencestatus i kreditorhierarkiet potentielt indebære større tab for den danske indskydergarantifond (Garantiformuen). Regeringen arbejder for, at



Økonomiministeriet

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 ved at skabe incitament for en mere risikabel strategi. Forslaget vurderes generelt at imødekomme disse prioriteter.

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

Regeringen støtter, at arbejdet i afviklingskollegier understøttes bedst muligt, herunder 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.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat om forslaget er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 16. maj 2023, hvor ECOFIN drøftede forslaget på baggrund af en præsentation af Kommissionen. Grund- og nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 30. august 2023.



Bilag 1: Den danske model for krisehåndtering af kreditinstitutter

Den danske model indebærer særligt, at aktionærer og kreditorer bærer tab i afviklingssituationer (bail-in) frem for offentlige finanser (bail-out), at både store og små institutter håndteres inden for rammerne af BRRD, ligesom kunder i nødlidende institutter opretholder adgang til konti og betalingskort mv.

Danmarks anvendelse af BRRD bygger på de danske bankpakker vedtaget under den finansielle krise 2008-10. Bankpakke III afløste Bankpakke I (med en ubegrænset statsgaranti for indskydere og andre simple kreditorer i danske pengeinstitutter), der ophørte 30. september 2010. Med Bankpakke III påbegyndtes en tilbagevenden mod normale markedsøkonomiske forhold uden statsgaranti, hvor simple kreditorer kunne imødesee tab, hvis et institut blev nødlidende. Danmark anvendte denne tilgang flere gange under den finansielle krise.

Finansiel Stabilitet er afviklingsmyndighed i Danmark og har med BRRD udarbejdet afviklingsplaner for pengeinstitutter, realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber i Danmark. Afviklingsplanerne fastlægger en afviklingsstrategi for hvert institut, herunder krav om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav).

For de største danske institutter (SIFI-institutter) udarbejdes en individuel afviklingsstrategi, som overordnet set skal sikre, at instituttet efter restrukturering, herunder bail-in, kan returneres til markedet.

For mellemstore institutter (ikke-SIFI institutter) med en balance over 3 mia. euro vil en konkret vurdering afgøre, om strategien for instituttet er afvikling som de mindre institutter eller restrukturering som SIFI.

Pengeinstitutter med en balance under 3 mia. euro vil som udgangspunkt blive afviklet efter den samme afviklingsstrategi. Den indebærer en restrukturering af instituttet mhp. at videreføre de levedygtige dele hurtigst muligt gennem en salgsproces. Finansiell Stabilitet overtager kontrollen med instituttet og dets aktiviteter via et broinstitut. Strategien indebærer, at alle tab bæres af instituttets ejere og kreditorer ved nedskrivning af passiver i nødvendigt omfang.

Finansiell Stabilitet kan i afviklingssituationer inden for de fastlagte rammer gøre brug af Afviklingsformuen. Formuen skal ved udgangen af 2024 udgøre mindst 1 pct. af de omfattede virksomheders dækkede indskud.

Afviklingsformuen opbygges ved bidrag fra de omfattede virksomheder. Afviklingsformuen kan anvendes til at yde garantier, give lån mv. i forbindelse med anvendelse af restrukturerings- og afviklingsforanstaltningerne. Formuen kan også i særlige tilfælde anvendes til direkte at dække tab i virksomheden, når der først er foretaget bail-in svarende til mindst 8 pct. af virksomhedens passiver. Formuen kan i denne situation bidrage med midler svarende til op til 5 pct. af virksomhedens passiver.