



ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTEREN

1. maj 2013

Besvarelse af spørgsmål 143 alm. del stillet af Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget den 17. december 2012 efter ønske fra Frank Aaen (EL).

ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Spørgsmål:

Ministeren bedes udarbejde og oversende en redegørelse for hele forløbet med både Bankpakke 1 og 2, herunder Nationalbankens og ATP's rolle, jævnfør omtaler af forløbet i Berlingske den 12. og 13. december 2012?

Tlf. 33 92 33 50
Fax 33 12 37 78
CVR-nr 10 09 24 85
evm@evm.dk
www.evm.dk

Svar:

Den internationale finanskrisen slog også igennem i Danmark. Et bredt politisk flertal har derfor siden 2008 gennemført en række initiativer for derigennem at medvirke til at sikre den finansielle stabilitet i Danmark.

De danske bankpakker bygger på en række grundlæggende principper, herunder at dårligt drevne institutter, der bliver nødlidende, skal overtages af et andet institut, eller afvikles via Finansiell Stabilitet A/S, at det skal være sektoren selv, der skal betale, og ikke skatteborgerne, og at aktionærerne og de efterstillede kreditorer står først for i forbindelse med håndtering af det nødlidende institut.

Bankpakke I

Lehman Brothers' kollaps den 15. september 2008 førte til et sammenbrud i markederne for usikret långivning mellem finansielle institutter. De finansielle institutter forsøgte at reducere deres eksponeringer mod andre finansielle institutter, og selv usikrede pengemarkedslån med kort løbetid blev vanskeligt tilgængelige.

I slutningen af september 2008 stod det klart, at der var tale om en international likviditets- og tillidskrise, som truede med at ville få konsekvenser for den globale finansielle stabilitet. De internationale pengemarkeder frøs til. Der var tale om en meget alvorlig situation med internationalt markedssvigt, hvor selv velkapitaliserede pengeinstitut kun meget vanskeligt kunne finde likviditet. Det truede den finansielle stabilitet og kunne ikke alene afhjælpes ved, at centralbankerne tilførte likviditet til markederne. Der var behov for ekstraordinære tiltag fra regeringernes side, hvis roen og tilliden på de finansielle markeder skulle genoprettes.

Lehman Brothers' kollaps betød, at adgangen til likviditet blev stærkt begrænset for de danske banker, herunder også de store banker. Ingen var villige til at låne penge til hinanden af frygt for, at det låntagende pengeinstitut ville gå konkurs. Det tvang banker til at sælge ud af aktiver for at skaffe likviditet, hvilket forstærkede den negative spiral.

Det truede den finansielle stabilitet i Danmark, og det kunne få alvorlige negative konsekvenser for landets virksomheder og borgere.

Den 22. september 2008 ydede Nationalbanken og et antal private banker likviditetsstøtte/nødkredit til EBH Bank.

Den 26. september 2008 udvidede Nationalbanken pengeinstitutternes belåningsgrundlag, og der blev mulighed for at optage lån mod overskydende solvens, dvs. forskellen mellem basiskapital og solvensbehov. Samtidig hermed gennemførte Nationalbanken en midlertidig udvidelse frem til februar 2011 af sikkerhedsgrundlaget for institutternes sædvanlige lån i Nationalbanken.

Den 3. oktober 2008 anmodede Amagerbanken Nationalbanken om et nødlån.

Fastfrysningen af de internationale pengemarkeder gjorde, at situationen hurtigt udviklede sig meget alvorlig med udsigt til, at ikke bare enkeltbanker, men hele den danske banksektor i løbet af kort tid ville risikere at ophøre med at fungere som følge af likviditetsmangel. De hidtidige initiativer var ikke længere tilstrækkelige. Situationen bevirkede, at der var behov for at handle, således at de danske banker sikredes adgang til likviditet.

Den daværende regering tog derfor efter drøftelser med Nationalbanken initiativ til – mod betaling af en risikobaseret garantiprovision – at etablere en generel statsgarantiordning, der skulle imødegå fastfrysningen af likviditetsmarkederne.

Der blev indledt politiske forhandlinger om en sådan statsgarantiordning i begyndelsen af oktober 2008, som resulterede i, at der den 5. oktober 2008 blev indgået en politisk aftale mellem den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre, om sikring af finansiell stabilitet i Danmark. Som led heri indgik den daværende regering en aftale med Det Private Beredskab (Finansrådet) den 5. oktober 2008.

Aftalerne (Bankpakke I) indebar, at staten (sammen med den finansielle sektor (Det Private Beredskab)) spændte et sikkerhedsnet ud, så alle bankkunder og øvrige simple kreditorer fik fuld sikkerhed for deres tilgodehavender i danske pengeinstitutter og i udenlandske pengeinstitutters filialer i Danmark. Samtlige simple kreditorer blev således sikret fuldt ud, herunder interbank-lån. Formålet var at sikre den finansielle stabilitet ved at bidrage til, at pengeinstitutterne igen havde incitament til at låne likviditet ud til hinanden.

Udformningen af ordningen som en generel statsgarantiordning skal ses i lyset af såvel strukturen i den danske banksektor med relativt mange pengeinstitutter, og at der var behov for hurtig reaktion. En generel

statsgaranti ville hurtigt og effektivt reducere usikkerheden ved lån til danske kreditinstitutter. En generel garanti afbødede derved konsekvenserne af en udbredt likviditetsmangel i den danske finansielle sektor, som på dette tidspunkt truede med at udløse en negativ spiral i den danske finansielle sektor til stor skadelig virkning på samfundsøkonomien.

Et centralt element i aftalen var, at staten etablerede et afviklingselskab Finansiell Stabilitet A/S, der i tilfælde af, at et pengeinstitut blev nødlidende, og der ikke blev fundet en holdbar privat løsning, skulle overtage og afvikle det nødlidende pengeinstitut, så indskydere og øvrige simple kreditorer ikke led tab. Det var således Finansiell Stabilitet A/S der gennem sit virke skulle sikre at statsgarantien ikke blev aktiveret. Det var også baggrunden for at den af bankerne betalte garantiprovision blev indbetalt til selskabet.

Det var fortsat det overordnede princip, at holdbare private løsninger gik forud for en statslig deltagelse, der altid skulle være en undtagelse. Det blev ligeledes fastholdt, at ansvaret i videst muligt omfang skulle placeres hos ejere af den ansvarlige kapital, og at nødlidende pengeinstitutter skulle sælges eller afvikles. Formålet var således ikke at redde det enkelte pengeinstitut, men at sikre stabiliteten i det finansielle system.

Derudover var et vigtigt element i forbindelse med aftalen, at den finansielle sektor gik forrest med at vise ansvar. Det var således centralt, at banksektoren – i modsætning til Irland og en række andre lande – skulle betale en risikobaseret garantiprovision for statsgarantien. Der blev derfor indgået aftale med Finansrådet om, at den finansielle sektor (Det Private Beredskab) skulle bidrage med op til 35 mia. kr.

Der blev desuden lagt vægt på, at den generelle statsgarantiordning skulle modsvares af, at sektoren udviste tilbageholdenhed og brugte de to næste år på konsolidering. Derfor indgik det som et led i aftalen, at sikkerhedsnettet blev kombineret med et forbud mod udbyttebetaling fra pengeinstitutterne samt et forbud mod nye tilbagekøbsprogrammer. Endvidere blev der indført et forbud mod nye aktieoptionsprogrammer, mens eksisterende programmer ikke måtte forlænges eller fornys.

De omfattede pengeinstitutter måtte desuden ikke påtage sig en øget risiko, der var begrundet i den forbedrede adgang til likviditet, som ordningen medførte. Det blev derfor fastsat i aftalen mellem staten og den finansielle sektor (Det Private Beredskab), at intet pengeinstitut måtte foretage massemarkedsføring af, at der nu var bagvedliggende statsgaranti for dets kreditorer. Finanstilsynet kunne udelukke banker, udstede advarsel eller afsætte bestyrelsesmedlemmer eller direktører i et pengeinstitut eller filial omfattet af garantiordningen, hvis der blev udvist en adfærd, som kunne karakteriseres som spekulation i garantiordningen eller i øvrigt overtrådte betingelserne for at være omfattet af garantiordningen.

Som del af Bankpakke I var der desuden enighed i den politiske forligskreds om at tilføre Finanstilsynet yderligere ressourcer med henblik på et øget tilsyn samt at der skulle foretages et kritisk eftersyn af den finansielle regulering. Reglerne for salg af bankernes egne aktier blev strammet, og der skulle skabes større gennemsigtighed om bankernes solvens og risikoprofil.

Efter indgåelsen af den politiske aftale den 5. oktober 2008 påbegyndtes udarbejdelsen af lovforslaget om finansiell stabilitet, der skulle implementere aftalen. For at medvirke til at skabe den fornødne ro og tryghed på de finansielle markeder ind til vedtagelsen af lovforslaget, udsendte Nationalbanken den 8. oktober 2008 en pressemeddelelse, hvoraf det blandt andet fremgik, at Nationalbanken midlertidigt indtil lovens vedtagelse ville tage hånd om eventuelle nødlidende banker.

Lovforslaget om finansiell stabilitet blev fremsat den 8. oktober 2008 og vedtaget den 10. oktober 2008, hvorefter den praktiske udmøntning og fortolkning af lovens bestemmelser blev påbegyndt. Der var blandt andet fra eksterne markedsinteressenter, herunder ATP, visse spørgsmål til lovens bestemmelser m.v., hvorfor der blev offentliggjort enkelte notater om forståelsen af loven.

Statsgarantiordningen indebar, at de danske pengeinstitutter kunne yde hinanden likviditet uden tabsrisiko. Det samme gjaldt for forsikringsselskaber og pensionsinstitutter, herunder ATP, som under statsgarantien ydede lån til danske pengeinstitutter. Det gjorde bl.a. ATP brug af ud fra forretningsmæssige overvejelser, jf. beskæftigelsesministeren svar.

Bankpakke I virkede og havde en positiv effekt på pengemarkederne. De fleste indikatorer viste relativt hurtigt, at den accelererende forværring af udviklingen blev stoppet, og situationen blev stabiliseret.

Bankernes betaling for den generelle statsgarantiordning blev 25 mia. kr. Statens regnskab for Bankpakke I blev opgjort pr. februar 2011, inkl. Roskilde Bank, der gik ned inden Bankpakke I, og viser et overskud for staten på ca. 2,5 mia. kr.

Kreditpakken (Bankpakke II)

Bankpakke I sikrede med den generelle statsgaranti, at bankerne igen kunne finansiere udlån. Men udsigterne for dansk økonomi blev tydeligt påvirket negativt af den internationale finansielle krise og de svage internationale konjunkturforhold. Der var i 4. kvartal 2008 klare tegn på, at Danmark var på vej mod en væsentlig økonomisk afmatning, men der var stor usikkerhed om, hvor dyb og langvarig den økonomiske krise ville blive. En af de centrale faktorer vurderedes i den forbindelse at være kreditinstitutternes kreditgivning i tiden fremover.

En forudsætning for, at kreditinstitutterne kan løfte kreditformidlingsopgaven er, at deres kapitalgrundlag er tilstrækkeligt til at kunne modstå de tab der erfaringsmæssigt følger i kølvandet på et konjunkturomslag. Bankernes solvensmæssige overdækning, og dermed kapitalmæssige polstring, var imidlertid begrænset, da finanskrisen ramte, og der var derfor udsigt til, at mange banker kunne få behov for yderligere kapital, hvis krisen for alvor forplantede sig til realøkonomien.

Konsekvensen af de turbulente forhold på penge- og kapitalmarkederne var, at de private investorer blev meget tilbageholdende med at stille kapital til rådighed. Uden adgang til investorernes kapital var der en væsentlig risiko for, at kreditinstitutterne alternativt ville modgå risikoen for tab ved en slankning af balancerne gennem stramninger af lånevilkårene for virksomheder og husholdninger.

Disse forhold betød, at der var alvorlig risiko for, at der opstod en kreditklemme, hvor bankernes udlån til selv sunde og kreditværdige virksomheder og husholdninger ville gå i stå med betydelige realøkonomiske konsekvenser. Virksomheder risikerede at få begrænset deres driftskreditter og lån, hvilket ville begrænse virksomhedernes muligheder for at fortsætte deres aktiviteter og eventuelt at investere i nye aktiviteter. En egentlig kreditklemme ville således kunne få alvorlige følger i form af en selvforstærkende negativ spiral af skærpede lånevilkår for virksomheders og husholdninger, faldende økonomisk aktivitet og endnu flere tab og nedskrivninger i kreditinstitutterne og dermed samlet en forstærkning af lavkonjunktoren.

En kreditklemme ville selvsagt være alvorlig i den daværende økonomiske situation. Det var således ikke kun i Danmark, at der var bekymring for en kreditklemme. I en række andre lande i Europa, herunder bl.a. Holland, Tyskland og Frankrig gennemførte man ligeledes ordninger med statsligt kapitalindskud.

Nationalbanken delte regeringens bekymring om en kreditklemme i Danmark og opfordrede til, at der blev gennemført en midlertidig ordning, der muliggjorde kapitaltilførsel til solvente danske banker som supplement til den kapital, der måtte kunne rejses på det private marked. Det fremgår også af Nationalbankens kvartalsoversigt for 4. kvartal 2008.

Afsættet for Kreditpakken (Bankpakke II) var derfor en bekymring for den bredere samfundsøkonomiske udvikling og kreditgivning i Danmark.

Forberedelse af Kreditpakken startede i november 2008, hvor behovet blev drøftet på et møde i den politiske forligskreds bag finansiel stabilitet den 25. november 2008. Forligskredsen bag finansiel stabilitet blev i begyndelsen af december 2008 informeret om, at den daværende regering ville søge bistand fra eksterne rådgivere i forhold til drøftelserne om udformning og modeller for statsligt kapitalindskud. De egentlige

forhandlinger startede den 8. januar 2009 og sluttede den 18. januar 2009.

Den 18. januar 2009 indgik den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance aftale om en kreditpakke (Bankpakke II).

Aftalen om kreditpakken omfattede bl.a. etablering af ordningen med statsligt kapitalindskud, som var et indskud der kunne søges af alle solvente kreditinstitutter i Danmark. Som led i Kreditpakken gennemførtes desuden en ændring af lov om finansiel stabilitet, som sikrede en 3-årig overgangsordning med individuelle statsgarantier som afløser for den generelle statsgaranti, der udløb den 30. september 2010. Der kunne søges om individuel statsgaranti indtil den 31. december 2010. Endelig indebar Kreditpakken en indførelse af bestemmelser om aflønning af kreditinstitutternes direktioner, og en styrkelse af Finanstilsynet samt oprettelse af en ny eksportlåneordning i Eksport Kredit Fonden.

Statsligt kapitalindskud

Ordningen med statsligt kapitalindskud var målrettet mod at sikre øget kreditgivning i Danmark. Der var derfor et forbud mod at føre kapitalen til moderselskab og søsterselskaber. Det bl.a. for at sikre, at indskuddene blev anvendt til at skabe rum til udlånsvirksomhed samt undgå, at kapitaltilførslen skabte konkurrenceforvridning på for eksempel forsikrings- og pensionsområdet mellem koncernforbundne selskaber og andre selskaber.

Ordningen med statsligt kapitalindskud blev udformet som en ansøgningsmulighed, hvor alle kreditinstitutter i Danmark, der overholdt lovens krav til solvens mv., frem til 30. juni 2009 kunne søge om statsligt kapitalindskud i form af et stående obligationslån med en fast rentebetaling og uden fast løbetid.

Der blev lagt stor vægt på at sikre, at ansøgende institutter opfyldte ansøgningsbetingelserne, herunder særligt lovens solvenskrav. Ikke solvente pengeinstitutter skulle fortsat afvikles via Finansiell Stabilitet A/S.

Der blev lagt vægt på, at staten skulle opnå et afkast, der svarer til den risiko, staten påførtes ved at stille kapital til rådighed. Renten på det statslige kapitalindskud udgjorde gennemsnitligt ca. 10 pct., men blev fastsat individuelt for de enkelte ansøgende kreditinstitutter. Renteniveauet varierede fra ca. 9 pct. årligt (for institutter med en "God" rating), op til ca. 11,25 pct. årligt (for institutter med en "Dårlig" rating). Rentespændet var fastsat i overensstemmelse med EU's retningslinjer herfor og vurderedes at svare til de afkastkrav, der var stillet i forbindelse med offentlige kapitalindskud i andre EU-lande.

Desuden blev der som betingelser for at modtage statsligt kapitalindskud fastsat forbud mod tilbagekøbsprogrammer, aktieoptionsprogrammer og udbetaling af udbytte for at medvirke til konsolideringen af det enkelte institut. Endvidere blev der fastsat begrænsninger ift. aflønningsmuligheder, idet variable løndelev for direktionen ikke måtte overstige 20 pct. af den faste grundløn inklusive pension. Desuden forpligtede det enkelte institut sig til ikke at fradrage mere end halvdelen af direktionsmedlemmernes løn i instituttets skatteregnskab.

Det var også et krav, at de kreditinstitutter, der modtog statsligt kapitalindskud, ikke strammede udlånspolitikken mere, end den almindelige konjunkturudvikling tilsagde under behørig hensyntagen til, at institutterne samtidig skulle drive en sund og ansvarlig forretning. Kreditinstitutterne er derfor forpligtet til på halvårlig basis at redegøre for udviklingen i deres udlån. På baggrund af disse redegørelser udarbejder Erhvervs- og Vækstministeriet hvert halve år en redegørelse om udviklingen i kreditmulighederne, der bl.a. drøftes med de relevante organisationer.

Der blev under ordningen med statsligt kapitalindskud indgået aftaler med i alt 43 institutter. Samlet set beløb de statslige kapitalindskud sig til knapt 46 mia. kr.

Ordningen med statsligt kapitalindskud har hidtil har givet staten et overskud, som bankerne har betalt. Det samlede resultatet kendes endnu ikke blandt andet henset til, at de enkelte låneaftaler med bankerne løbende kan indfries fra 2012 og frem, men der er på nuværende tidspunkt et foreløbigt resultat på ca. 8 mia. kr.

Individuel statsgaranti

Et andet element i Kreditpakken var etableringen af en 3-årig overgangsordning med individuel statsgaranti, hvor der kunne ansøges om individuel statsgaranti indtil den 31. december 2010.

Der var tale om en ordning med en ansøgningsmulighed, som – hvis det enkelte kreditinstitut i øvrigt opfyldte ansøgningsbetingelserne – ville blive fulgt op af en forhandling mellem Finansiell Stabilitet A/S, der administrerede ordningen, og kreditinstituttet om de nærmere vilkår for en individuel statsgaranti. Opfyldelsen af solvenskravene i lov om finansiell virksomhed var en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at kunne indgå en aftale om individuel statsgaranti. Dette var således kun en betingelse for at kunne anse ansøgningen for værende retmæssig og dermed kunne danne grundlag for at indlede forhandlinger om en individuel statsgaranti. Hvorvidt der blev indgået aftale om en individuel statsgaranti afhang derfor af, om kreditinstituttet kunne acceptere de vilkår, som Finansiell Stabilitet A/S i det enkelte tilfælde fandt nødvendige for, at udstedelsen af en individuel statsgaranti var forsvarlig.

Aftaler om individuel statsgaranti blev i al væsentlighed underlagt de samme restriktioner i form af et udbyttestop, et forbud mod nye aktieoptionsprogrammer og forlængelse af eksisterende samt et forbud mod tilbagekøbsprogrammer og begrænsninger i risikotagning, som gjaldt for den generelle statsgaranti.

Det enkelte penge- eller realkreditinstitut skulle desuden betale en garantiprovision for den individuelle statsgaranti, der blev fastsat individuelt for det enkelte institut i forhold til instituttets risikoprofil og efter de af ECB og EU-Kommissionen fastsatte retningslinjer.

Der var pr. 30. juni 2010 indgået rammeaftaler med 63 kreditinstitutter for tilsagn om individuel statsgaranti på i alt 364 mia. kr. Den 31. december 2010, hvor ordningen udløb, havde en række institutter imidlertid valgt alligevel ikke at gøre brug heraf. Den faktiske udnyttelse var 198 mia. kr. med 50 institutter.

Ordningen med individuel statsgaranti har hidtil givet staten et overskud, som bankerne har betalt. Der er i dag foreløbigt et overskud på ordningen på 0,27 mia. kr. Der er ultimo januar 2013 udstedelser med individuelle statsgarantier for ca. 66 mia. kr.

Eksportlåneordningen

Endelig blev der med Kreditpakken etableret en eksportlåneordning i regi af Eksport Kredit Fonden. Dette skulle sikre, at Eksport Kredit Fonden – udover at stille garantier for danske virksomheders eksportforretninger – også kunne tilbyde finansiering. Låneordningen, der var treårig, fik en ramme på 20 mia. kr.

Virksomhederne fik derved mulighed for at søge Eksport Kredit Fonden om lån til finansiering af konkrete eksportforretninger via deres pengeinstitut. Lånene ydedes i risikodeling med Eksport Kredit Fonden og pengeinstitutterne, med en maksimal garanti fra Eksport Kredit Fonden på 90-95 pct.