



NOTAT

16. april 2021
2021 - 5770
pbg

Orienteringsnotat til Folketingets Europaudvalg om dansk hørings- svar til Kommissionens høring i forbindelse med evaluering af ram- merne for krisehåndtering og indskydergaranti

Europa-Kommissionen har den 26. januar 2021 igangsat en offentlig høring i forbindelse med evaluering af rammerne for krisehåndtering og indskudsgarantiordninger med fokus på de tre EU retsakter: BRRD (direktiv 2014/59/EU om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber ændret ved direktiv 2019/879/EU), SRMR (forordning (EU) 806/2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme (SRM) og en fælles afviklingsfond (SRF)) og DGSD (direktiv 2014/49/EU om indskudsgarantiordninger). BRRD og DGSD omfatter alle EU-lande. SRMR omfatter alene landene i det styrkede banksamarbejde (bankunionen).

I regeringens høringssvar vurderes det, at BRRD/ DGSD aktuelt indeholder de rette værktøjer til at kunne afvikle banker i alle størrelser, mens det samtidig sikres, at den finansielle stabilitet, skatteydernes og indskydernes penge er beskyttet. Det fremhæves derudover, at de gældende rammer for krisehåndtering og indskudsgarantiordninger generelt fungerer godt i Danmark. Danmark har, inden for rammerne af EU-reglerne, i nogen udstrækning en anden tilgang til at håndtere nødlidende banker end andre EU-lande, idet disse banker, herunder også små og mellemstore nødlidende banker, som udgangspunkt håndteres gennem afvikling frem for national insolvens- og konkursbehandling. Afvikling i henhold til BRRD og SRMR indebærer bl.a., at aktionærer og usikrede kreditorer skal tage tab på mindst 8 pct. af bankens passiver før brug af afviklingsfond og offentlige midler (såkaldt bail-in) samt at en afviklingsmyndighed kan videreføre dele af den nødlidende banks forretning mhp. at sikre, at indskydere fortsat har adgang til deres penge. Behandles nødlidende banker omvendt gennem national insolvensbehandling kan det i mange EU-lande medføre, at indskydere i en periode mister adgang til deres penge samt en uens og nogle gange lempe-ligere behandling af kreditorerne og større anvendelse af offentlige midler.

Det fremhæves også i høringssvaret, at der ud fra et bredere EU-perspektiv stadig ses udfordringer i forhold til at opnå krisehåndteringsrammernes mål om at minimere anvendelsen af offentlige midler til at håndtere nødlidende banker og dermed bryde sammenhængen mellem krisehåndtering og statsfinanser (det såkaldte bank-sovereign nexus).

En central problemstilling i dag er, at de tilgængelige værktøjer i BRRD, fx brug af bail-in, ikke benyttes ensartet på tværs af alle EU-lande. For bedre at kunne opnå formålet med krisehåndteringsrammerne opfordres derfor til at også små og mellemstore banker i bankunionens deltagerlande i højere grad inddrages under afviklingsmekanismen, at bail-in som udgangspunkt benyttes i afviklingssituationer, og at der sikres tilstrækkelig opbygning af passiver, der kan tage tab ifm. afvikling (såkaldt MREL-krav; på dansk NEP-krav), herunder især subordineret MREL, dvs. passiver, der ikke kan tilbagebetales før, at alle andre kreditorer og indskydere har modtaget deres krav (fx usikrede lån og egenkapital).

På den baggrund anføres det, at Danmark generelt er positive overfor målrettede harmoniserende justeringer i krisehåndteringsrammerne for at sikre øget ensartethed og effektivitet. Der skal dog fortsat sikres en passende fleksibilitet, så det er muligt at bevare den danske tilgang til krisehåndtering, hvor nødlidende banker som udgangspunkt afvikles kontrolleret, og bankkunder dermed vil have uhindret adgang til deres konti og bankforretninger, samtidig med, at der undgås brug af skatteydernes penge ifm. bankkriser.

Konkret adresseres særligt følgende temaer i høringssvaret:

- *Public Interest Assessment*. Det fremgår, at Danmark støtter, at præcisere definitionen af, hvornår det vurderes at være i såkaldt offentlig interesse at foretage en kontrolleret afvikling af en nødlidende bank i henhold til reglerne i BRRD/SRMR (Public Interest Assessment - PIA). Præciseringen skal bevirke, at små og mellemstore banker i højere grad afvikles kontrolleret på tværs af EU. Der lægges dog vægt på, at en præcisering af definitionen af PIA ikke må være til hinder for den danske velfungerede krisehåndteringsstilgang, hvor alle banker som udgangspunkt afvikles kontrolleret.
- *Statsstøttere reguleringen for nødlidende banker*. Der påpeges et behov for at ensrette Kommissionens Bankmeddelelse fra 2013 (om statsstøttere reglerne anvendelse på støtteforanstaltninger til fordel for banker) med BRRD-reglerne, der indeholder princippet om bail-in på mindst 8 pct. af passiver. Derudover påpeges det, at statsstøtte i form af forebyggende rekapitalisering alene bør kunne anvendes i undtagelsestilfælde og kun, hvis det er nødvendigt for at bevare stabiliteten i det finansielle system og den generelle økonomi.

- *Minimum Requirement for Eligible Liabilities*. Det fremføres, at der på EU-niveau bør fastsættes MREL-krav for alle banker, herunder også de små og mellemstore, som det er tilfældet i Danmark i dag. Tilstrækkelig tilstedeværelse af nedskrivningsegne passiver er centralt for den praktiske anvendelighed af afviklingsplanerne. Derudover vil det øge muligheden for – og incitamentet til - at benytte bail-in i praksis, at der er såkaldt fuld efterstilling (subordination) af de nedskrivningsegne passiver, fx egenkapital og lån uden sikkerhedsstilling.
- *Orderly Liquidation Tool (OLT)*. Det fremgår, at der ikke ses et behov for sådan et værktøj til at håndtere banker, der ikke opfylder PIA og derfor ikke tages under afvikling, da vi i dag anvender værktøjerne i BRRD til samme formål (BRRD-værktøjerne omfatter blandt andet bail-in, mulighed for salg af hele eller dele af instituttet, anvendelse af et såkaldt broinstitut til at opretholde bankens kritiske funktioner, mens der søges efter en tredjepart som køber m.v.). Indføres et OLT, er det afgørende, at det ikke forringer BRRD-værktøjerne, herunder muligheden for at anvende bail-in.
- *Indskydergaranti*: Det fremgår, at en evt. større rolle til indskydergarantier i krisehåndtering ikke bør ske på en måde, som indebærer en svækkelse i brugen af de eksisterende værktøjer i BRRD, herunder bail-in, eller en svækkelse ift. at opretholde national beskyttelse af fx pensionsmidler. Det fremgår, at Danmark generelt kan støtte etableringen af en fælles indskydergarantiordning i bankunionen, European Deposit Insurance Scheme (EDIS), som del af et bredere kompromis for arbejdet med at styrke bankunionen. Det støttes at EDIS kan udformes som en såkaldt hybridmodel, hvor indskyderne beskyttes ved bl.a., at de nationale indskudsgarantifonde, hvis nødvendigt, kan opnå lån først fra en fælleseuropæisk fond og dernæst fra de andre nationale indskudsgarantifonde i EU-landene. Der opfordres til at sikre, at medlemslande, der på et senere tidspunkt indtræder i bankunionen, kan indtræde i EDIS på samme vilkår som eksisterende bankunionsmedlemmer.