

## III

(Sonstige Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTSRAUM

## BESCHLUSS DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE

Nr. 206/11/KOL

vom 29. Juni 2011

über die Hypothekarkreditregelung (Island)

DIE EFTA ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE —

gestützt auf das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 61 und Protokoll 26,

gestützt auf das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs, insbesondere auf Artikel 24,

gestützt auf Teil I Artikel 1 und Teil II Artikel 7 Absatz 5 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen („Protokoll 3“),

gestützt auf den Beschluss der Behörde vom 14. Juli 2004 über die Durchführungsbestimmungen gemäß Teil II Artikel 27 des Protokolls 3, <sup>(1)</sup>

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß Teil II Artikel 6 Absatz 1 des Protokolls 3 <sup>(2)</sup> und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

## I. SACHVERHALT

## 1. VERFAHREN

Von Oktober bis Dezember 2008 fanden zwischen der EFTA-Überwachungsbehörde (die „Überwachungsbehörde“) und den isländischen Behörden erste Gespräche über die Einführung einer Regelung für den Kauf von Hypothekarkrediten (die „Hypothekarkreditregelung“) statt. In diesem Zusammenhang übermittelten die isländischen Behörden der Überwachungsbehörde drei Schreiben mit Datum vom 14. Oktober 2008 (Vorgang Nr. 494902), 3. November 2008 (Vorgang Nr. 496979) bzw. 3. Dezember 2008 (Vorgang Nr. 500670).

Am 27. Mai 2009 meldeten die isländischen Behörden die Hypothekarkreditregelung bei der Überwachungsbehörde an (Vorgang Nr. 519720).

<sup>(1)</sup> Beschluss 195/04/KOL vom 14.7.2004, veröffentlicht im ABl. L 139 vom 25.5.2006, S. 37, und EWR-Beilage Nr. 26 vom 25.5.2006, S. 1, in der geänderten Fassung. Die konsolidierte Fassung des Beschlusses kann auf der Webseite der Überwachungsbehörde eingesehen werden: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int)

<sup>(2)</sup> ABl. C 277 vom 14.10.2010, S. 4, und EWR-Beilage Nr. 57 vom 14.10.2010, S. 4.

Mit Schreiben vom 25. Juni 2009 (Vorgang Nr. 520515) und in einer E-Mail vom 29. Juni 2009 (Vorgang Nr. 523605) bat die Überwachungsbehörde die isländischen Behörden um Übermittlung weiterer Informationen. Die isländischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 27. Juli 2009 (Vorgang Nr. 525671) und vom 28. August 2009 (Vorgang Nr. 528493).

Die Sache wurde außerdem am 1. Juli 2009 während einer Telefonkonferenz zwischen der Überwachungsbehörde und den isländischen Behörden erörtert, sowie noch einmal am 4. November 2009 im Rahmen des Treffens zum Beihilfepaket in Island.

Mit Schreiben vom 16. November 2009 (Vorgang Nr. 536644) bat die Überwachungsbehörde um weitere Informationen zur Fortsetzung der Erörterungen. Die isländischen Behörden übermittelten ihre Antwort am 25. November 2009 (Vorgang Nr. 538088).

Mit Schreiben vom 10. März 2010 (Vorgang Nr. 548915) teilte die Überwachungsbehörde den isländischen Behörden ihre Absicht mit, wegen der Hypothekarkreditregelung das Verfahren gemäß Teil I Artikel 1 Absatz 2 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen einzuleiten.

Der Beschluss der Überwachungsbehörde Nr. 76/10/KOL zur Einleitung des Verfahrens wurde am 14. Oktober 2010 <sup>(3)</sup> im Amtsblatt der Europäischen Union und in der EWR-Beilage veröffentlicht. Die Überwachungsbehörde forderte alle Interessierten auf, ihre Stellungnahmen abzugeben; es gingen jedoch keine Stellungnahmen bei der Überwachungsbehörde ein.

Am 3. Mai 2010 nahmen die isländischen Behörden zum Beschluss der Überwachungsbehörde Nr. 76/10/KOL, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten (Vorgang Nrn. 555824 und 555999) Stellung.

Am 25. Mai 2010 übermittelten die isländischen Behörden weitere Angaben, einschließlich einer gutachterlichen Stellungnahme (Vorgang Nrn. 558177 und 558531).

Die Sache wurde am 1. Juni 2010 zwischen der Überwachungsbehörde und den isländischen Behörden im Rahmen des Treffens zum staatlichen Beihilfepaket in Island erörtert.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 2.

## 2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

### 2.1 Hintergrund

Als Folge der Turbulenzen an den globalen Finanzmärkten in den Jahren 2008 und 2009 befanden sich viele isländische Finanzinstitute in einer schwierigen Situation, da es zu Engpässen in der Liquiditäts- und Kreditversorgung kam. Als Reaktion auf die Krisensituation leiteten die isländischen Behörden eine Reihe von Maßnahmen ein, die das Funktionieren der Finanzmärkte in Island gewährleisten sollten.

Unter anderem wurde die Hypothekarkreditregelung eingeführt, im Rahmen derer die isländische Wohnraumbehörde, der isländische Wohnraumfinanzierungsfonds (Íbúðalánasjóður), Hypothekarkredite von Finanzunternehmen erwerben kann, die dafür Anleihen des Wohnraumfinanzierungsfonds erhalten. Die Transaktion ist mit einer dauerhaften Übernahme von Risikopositionen verbunden, und die Finanzinstitutionen sind berechtigt, die Anleihen des Wohnraumfinanzierungsfonds (HFF) als Sicherheit zur Absicherung von Bardarlehen bei der isländischen Zentralbank zu verwenden<sup>(4)</sup>.

Grundsätzliches Ziel der Hypothekarkreditregelung ist es, den in Frage kommenden Finanzinstituten Liquidität zu verschaffen und die Kreditvergabe auf dem isländischen Wohnungsmarkt zu gewährleisten (und somit die Interessen von Immobilienbesitzer zu wahren)<sup>(5)</sup>.

Die isländischen Behörden sehen, wie sie erklärten, in der Hypothekarkreditregelung eine Fortsetzung der von der Überwachungsbehörde am 27. März 2009 genehmigten Regelung (Beschluss Nr. 168/09/KOL), die es dem HFF erlaubte, im Zuge der Finanzkrise im Auftrag des isländischen Staates mit der befristeten Refinanzierung von Hypothekarkrediten (die „befristete Hypothekarkreditregelung“)<sup>(6)</sup> einzugreifen. Im Rahmen der befristeten Hypothekarkreditregelung konnten Hypothekarkredite befristet getauscht werden. Die Hypothekarkreditregelung hingegen erlaubt ein dauerhaftes Asset-Swap. Hypothekarkredite, die der befristeten Hypothekarkreditregelung unterliegen, müssen an den Begünstigten zurückgeführt werden, bevor eine Swap-Vereinbarung im Rahmen der Hypothekarkreditregelung getroffen werden kann.

Die Hypothekarkreditregelung richtet sich in erster Linie an kleinere Sparkassen, deren Liquiditätsversorgung von anderen ebenfalls mit Liquiditätsengpässen konfrontierten inländischen

Finanzinstituten abhängt<sup>(7)</sup>. Die Sparkassen bieten überwiegend herkömmliche Bankdienstleistungen für die lokalen Gemeinschaften (Privatpersonen, Firmen und Behörden vor Ort), denen sie selbst angehören, an. In vielen regionalen Gebieten sind die Sparkassen die einzigen Bankgeschäfte betreibenden Finanzinstitute<sup>(8)</sup>.

### 2.2 Rechtsgrundlage

Die Hypothekarkreditregelung basiert auf Kapitel V des sog. „Notgesetzes“<sup>(9)</sup> („Act No 125/2008 of 6 October 2008 on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc.“), mit dem unter anderem das Wohnraumgesetz (Act No 44/1998 on Housing Affairs) geändert wurde. Nähere Einzelheiten finden sich in der Verordnung Nr. 1081/2008 vom 26. November 2008 (die „Verordnung“), die den Wohnraumfinanzierungsfonds zum Erwerb von Anleihen berechtigt, die durch Hypothekarkredite aus Wohnimmobilien abgesichert sind und von Finanzinstituten ausgegeben werden (Regulation No 1081/2008 of 26 November 2008 on the authority of the Housing Financing Fund to purchase bonds secured by mortgages in residential housing and issued by financial undertakings). Die Verordnung wurde verabschiedet und trat am 27. November 2008 in Kraft.

Der Vorstand des HFF hat darüber hinaus Regeln für den Erwerb von Hypothekarkrediten von Finanzinstituten (die „Ergänzenden Regeln“) festgelegt.<sup>(10)</sup> Nach Genehmigung durch den Minister für soziale Angelegenheiten und soziale Sicherheit wurden die Ergänzenden Regeln am 15. Januar 2009 veröffentlicht und traten — gleichzeitig mit der Hypothekarkreditregelung — am selben Tag in Kraft.

### 2.3 Anträge im Rahmen der Hypothekarkreditregelung

Im Rahmen der Hypothekarkreditregelung können beihilfefähige Finanzinstitute Swap-Assets (Hypothekarkredite) über den HFF beantragen. Im Rahmen einer solchen Swap-Transaktion übernimmt der HFF dauerhaft die Hypothekarkredite (oder das „Hypothekarkreditportfolio“) des antragstellenden Finanzinstituts im Tausch gegen bestehende HFF-Bonds, die dem antragstellenden Finanzinstitut übertragen werden.

Alle Banken, Sparkassen und Kreditinstitutionen, denen gemäß Gesetz Nr. 161/2002 über Finanzunternehmen eine Genehmigung zur Ausübung ihrer Tätigkeiten in Island erteilt wurde, können im Rahmen der Hypothekarkreditregelung einen Antrag

<sup>(4)</sup> Die isländischen Behörden erklärten, dass es den Finanzinstituten nicht möglich war, am offenen Markt liquide Mittel aufzubringen, da es aufgrund der Finanzkrise zu diesem Zeitpunkt in Island keinen funktionierenden Interbankenmarkt gab, und dass die kleineren Sparkassen über keine Vermögenswerte verfügten, die als Sicherheit gegenüber der isländischen Zentralbank hätten dienen können.

<sup>(5)</sup> Siehe Regierungserklärung vom 19.6.2008 zu den Maßnahmen im Zusammenhang mit Immobilien- und Finanzmärkten sowie Pressemitteilung der Regierung vom 18.7.2008. Aufgrund der Finanzkrise in Island wurde die Laufzeit der Hypothekendarlehen auf 70 Jahre verlängert.

<sup>(6)</sup> ABl. C 241 vom 8.10.2009, S. 16, und EWR-Beilage Nr. 52 vom 8.10.2009, S. 1. Der Beschluss kann auch auf der Webseite der Behörde eingesehen werden: [http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168\\_09\\_col.pdf](http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168_09_col.pdf)

<sup>(7)</sup> Vor der Finanzkrise bestand der isländische Bankensektor im Wesentlichen aus zwei Segmenten: das erste umfasste die drei ehemals größten Banken Glitnir, Landsbanki und Kaupthing, mit relativ starker internationaler Präsenz, das zweite kleinere Sparkassen, die auf die Finanzmittel von größeren Banken angewiesen waren.

<sup>(8)</sup> Siehe Beschluss Nr. 168/09/KOL, S. 3.

<sup>(9)</sup> Das Gesetz Nr. 125/2008 trat nach seiner Veröffentlichung am 7.10.2008 in Kraft.

<sup>(10)</sup> Das novellierte Wohnraumgesetz und die Verordnung berechtigen den HFF zum Erwerb (bzw. zur Refinanzierung) von Anleihen, die durch Hypotheken auf Wohnimmobilien abgesichert sind. Die Ergänzenden Regeln betreffen jedoch den Erwerb von Hypothekarkrediten selbst. Die isländischen Behörden erklärten, dass sich dies auf dasselbe beziehen sollte.

auf ein Asset-Swap stellen. Dies gilt auch für die in Island niedergelassenen Tochtergesellschaften und Zweigstellen ausländischer Banken.

Der Antrag muss vom Finanzinstitut schriftlich gestellt werden und Angaben zur voraussichtlichen Größe des Hypothekarkreditportfolios, das im Austausch vom HFF übernommen werden soll, enthalten. Auf dieser Grundlage verhandelt der HFF mit dem antragstellenden Finanzinstitut die Geschäftsbedingungen. Ein wichtiger Bestandteil dieses Prozesses ist die Festsetzung des Wertes der Hypothekarkredite (siehe Abschnitt 2.4 unten). Wird dem Antrag stattgegeben, so übernimmt der HFF das Hypothekarkreditportfolio vom antragstellenden Finanzinstitut, ohne dass hierfür die Erlaubnis vom Schuldner (Kreditnehmer) eingeholt werden muss.

Sobald das Asset-Swap durchgeführt ist — und vorbehaltlich der förmlichen Übertragung der Hypothekpfandbriefe — übernimmt der HFF im Rahmen des Hypothekarkredits die Rolle des Kreditgebers gegenüber dem Kreditnehmer.

Die isländischen Behörden unterrichteten die Überwachungsbehörde, dass zwischen dem 22. Oktober 2008 und dem 18. Dezember 2008 die folgenden sieben Finanzinstitute Asset-Swap-Anträge im Rahmen der Hypothekarkreditregelung eingereicht haben: Keflavik Savings Bank, BYR Savings Bank, Bolungarvik Savings Bank, Ólafsfjarðar Saving Bank, Mýrasýsla Saving Bank, Höfðhverfinga Saving Bank und SPRON.

Keflavik Savings Bank, BYR Savings Bank und Bolungarvik Savings Bank schlossen mit dem HFF am 23. März 2009, am 20. Mai 2009 bzw. am 5. August 2009 <sup>(1)</sup> Swap-Vereinbarungen.

Die erste Vereinbarung im Rahmen der Hypothekarkreditregelung betraf eine am 23. März 2009 unterzeichnete Vereinbarung zwischen dem HFF und der Keflavik Savings Bank zur Übernahme von Hypothekarkrediten über einen Gesamtwert von 9 959 972 471,00 ISK <sup>(2)</sup>. Die Vereinbarungen mit der BYR Savings Bank und der Bolungarvik Savings Bank beliefen sich auf 2 707 559 690,00 ISK bzw. 477 141 823,00 ISK bzw. 425 924 422,00 ISK.

Die Anträge der vier anderen oben genannten Banken wurden abgelehnt.

## 2.4 Bewertung der Hypothekarkredite und HFF-Bonds im Rahmen der Hypothekarkreditregelung

Gemäß der Hypothekarkreditregelung ist der HFF verpflichtet, den Wert des Hypothekarkreditportfolios eines antragstellenden Finanzinstituts und die zu tauschenden HFF-Bonds in mehreren Schritten bewerten.

<sup>(1)</sup> Es wurden zwei Vereinbarungen zwischen dem HFF und der Bolungarvik Savings Bank geschlossen.

<sup>(2)</sup> Laut der Vereinbarung zwischen den Swap-Partnern sollte der endgültige Preis am 15.4.2009 abgerechnet werden.

Artikel 3 der Verordnung <sup>(13)</sup> und Artikel 6 <sup>(14)</sup> der Ergänzenden Regeln sehen vor, dass der HFF den Wert der dem Fonds angebotenen Anleihen ermitteln und ihrem Preis grundsätzlich den Buchwert des Darlehens zugrunde legen soll. Der HFF nimmt also selbst anhand des Buchwertes der Darlehen eine „hausinterne“ Ermittlung des Hypothekarkreditwertes vor.

### 2.4.1 Auswahl der Hypothekarkredite durch den HFF <sup>(15)</sup>

Vor der Ermittlung des Wertes eines Hypothekarkreditportfolios prüft der HFF, ob die Übernahme der Kredite für ihn grundsätzlich interessant ist. Dazu bewertet der HFF die Kredite anhand des Zahlungsstatus des Kreditnehmers, der Beleihungsquote des Hypothekarkredits, des Kreditausfallstatus und der Hypothekarkreditvertragsbedingungen. Danach unterteilt der HFF die Hypothekarkredite in drei Kategorien:

- a) nicht ausgefallene Hypothekarkredite, die alle allgemeinen Kreditvoraussetzungen des HFF erfüllen;
- b) andere nicht ausgefallene Hypothekarkredite, die nicht alle allgemeinen Kreditvoraussetzungen des HFF erfüllen;
- c) ausgefallene Hypothekarkredite.

<sup>(13)</sup> Was die Preisfestsetzung anbelangt, so sieht Artikel 3 der Verordnung vor, dass der Wohnraumfinanzierungsfonds eine unabhängige Wertermittlung der ihm angebotenen Anleihen vornehmen muss. Bei der Bewertung dieser Anleihen berücksichtigt der Fonds unter anderem den Zahlungsstatus des Kreditnehmers, die Hypothekenbelastung der Wohnimmobilie bei Übernahme der Anleihe, Ausfälle bei der Anleihe, sowie die der Anleihe zu Grunde liegenden Bedingungen berücksichtigen, damit der Preis der Anleihe ihren Marktwert widerspiegelt. Die Vertragsbedingungen und der Kaufpreis sollen darüber hinaus so ausgelegt sein, dass die Kreditrisiken des Fonds möglichst gering gehalten werden.

<sup>(14)</sup> Artikel 6 der Ergänzenden Regeln sieht in Bezug auf den Kaufpreis vor, dass der Kaufpreis von Hypothekarkrediten auf Grundlage ihres Marktwertes festzusetzen ist. In Vereinbarungen über den Erwerb von Hypothekarkrediten soll der Buchwert des Darlehens grundsätzlich die Grundlage für deren Preis sein, wobei das Risiko der Rückzahlung vor Fälligkeit, die Bearbeitungskosten und weitere Faktoren zu berücksichtigen sind. Der endgültige Preis des Kreditportfolios wird anhand seiner Leistung und des geschätzten Verlustes bei der endgültigen Abrechnung des Kaufpreises bestimmt. Der bei der Unterzeichnung der Vereinbarung bezahlte Kaufpreis darf auf keinen Fall 80 % des Marktpreises des Portfolios überschreiten. Dieser Prozentsatz verringert sich — gemäß Artikel 5 — entsprechend einem höheren geschätzten Verlust. Der festgesetzte Prozentsatz des Kaufpreises ist immer höher als der geschätzte Verlust. In den Vereinbarungen über den Ankauf von Hypothekarkrediten ist der abzurechnende endgültige Kaufpreis anzugeben. Die Abrechnung erfolgt grundsätzlich acht bis zehn Jahre nach dem Kaufdatum. Zum Zeitpunkt der endgültigen Abrechnung muss der HFF dem Verkäufer gemäß Artikel 5 den Restbetrag des Kaufpreises abzüglich der bereits erfolgten Wertminderung des Hypothekarkreditportfolios und des geschätzten Verlustes des Portfolios über die Laufzeit zahlen.

<sup>(15)</sup> Artikel 4 der Ergänzenden Regeln.

Hypothekarkredite, die unter die ersten beiden Kategorien fallen, kommen für eine Übernahme im Rahmen der Hypothekarkreditregelung in Frage. Hingegen sind Hypothekarkredite der Kategorie c) nur dann beihilfefähig, wenn der Hypothekarkredit sich nicht mehr im Forderungseinziehungsverfahren befindet und alle Gebühren und Auslagen vor der Swap-Transaktion beglichen werden.

#### 2.4.2 Festsetzung des Wertes der Hypothekarkredite durch den HFF

Gemäß Artikel 3 der Verordnung und Artikel 6 der Ergänzenden Regeln muss der HFF den Kaufpreis der Hypothekarkredite auf der Grundlage ihres Marktwertes ermitteln. Artikel 6 sieht jedoch auch vor, dass der HFF den Buchwert der Hypothekarkredite (unter Berücksichtigung des Risikos der Rückzahlung vor Fälligkeit, der Bearbeitungskosten und sonstiger Faktoren) dem Marktwert zu Grunde legen muss. Letzteres wurde der Überwachungsbehörde von den isländischen Behörden bestätigt<sup>(16)</sup>. Die isländischen Behörden bestätigten außerdem, dass der Buchwert jedes einzelnen Hypothekarkredits der dem Kreditnehmer bewilligten Hauptkreditsumme ohne Abschreibungen entspricht<sup>(17)</sup>. Jedes Finanzinstitut, das im Rahmen der Hypothekarkreditregelung einen Antrag stellt, muss dem HFF über den Buchwert des jeweiligen Hypothekarkredits Auskunft geben<sup>(18)</sup>.

#### 2.4.3 Ermittlung des Kreditrisikos und des „Kreditpolster“ durch den HFF

Der dritte Schritt ist die Ermittlung des Kreditrisikos im Zusammenhang mit den betreffenden Hypothekarkrediten. Gemäß Artikel 3 der Verordnung und Artikel 5 der Ergänzenden Regeln wendet der HFF hierfür ein von KPMG Island entwickeltes Kreditrisikomodell an, nach dem die Risikobewertung des Hypothekarkreditportfolios auf der Grundlage von Basel II, dem internationalen Standard zur Kreditrisikobewertung von Finanzinstituten, erfolgt. Im Rahmen der Bewertung wird der geschätzte Verlust durch Multiplikation der folgenden drei Faktoren berechnet: Ausfallwahrscheinlichkeit, Ausfallquote und Exponierung gegenüber dem Ausfallrisiko. Jede dieser Variablen wird für jeden einzelnen Hypothekarkredit und für jedes Jahr der Kreditlaufzeit bewertet.

Das Modell basiert auf einer Reihe von Parametern, die zur Ermittlung der Verlustwahrscheinlichkeit für einzelne Hypothekarkredite konzipiert wurden, sowie auf einer Vielzahl von makroökonomischen Faktoren mit voraussichtlichen Auswirkungen auf die Hypothekarkredite. Die zur Bewertung der einzelnen Kredite herangezogenen Parameter sind: (i) Beleihungsquote und (ii) Zahlungsverlauf. Bei der makroökonomischen Analyse handelt es sich um eine mittelfristige Prognose (bis 2014) der Entwicklungen von Immobilienpreisen, Inflation, Löhnen und anderen Faktoren, die sich allgemein auf das Hypothekarkreditportfolio auswirken können. Für den Zeitraum nach 2014 wird ein Pauschalwert für Kreditverluste auf der Basis der Erfahrungen vergangener Jahre angesetzt.

<sup>(16)</sup> Schreiben der isländischen Behörden vom 27. August 2009 an die Überwachungsbehörde.

<sup>(17)</sup> Nach dem Verständnis der Behörde ist damit die ausstehende Hauptkreditsumme gemeint, die dem Kreditnehmer (ohne Abschreibungen) bewilligt wurde.

<sup>(18)</sup> Gemäß Artikel 3 der Ergänzenden Regeln soll das Finanzunternehmen die Auskünfte in digitaler Form übermitteln, die der HFF für die Ermittlung des Wertes und des Kreditrisikos des an den HFF für verkaufenden Hypothekarkreditportfolios für wesentlich erachtet.

Nachdem der HFF das Kreditrisiko ermittelt hat, wird der Buchwert sofort um den Wert des Kreditrisikos verringert. Der Wert des Kreditrisikos dient lediglich zur Festsetzung des Wertes der Anleihen, die das antragstellende Finanzinstitut bei der Swap-Transaktion erhalten wird.

Gemäß Artikel 3 der Verordnung und Artikel 6 der Ergänzenden Regeln nutzt der HFF das ermittelte Kreditrisiko, um ein „Kreditpolster“ zu schaffen. Dies bedeutet, dass das Finanzinstitut zunächst ausschließlich Anleihen des Wohnraumfinanzierungsfonds erhalten wird, die maximal 80 % des gesamten Buchwertes des Hypothekarkreditportfolios entsprechen. Das Kreditpolster kann mehr als 20 % ausmachen, je nach dem für das Hypothekarkreditportfolio geschätzten Verlust, und wird um den Betrag dieses geschätzten Verlustes erhöht (Artikel 5 der Ergänzenden Regeln). Das Kreditpolster wird immer größer als der geschätzte Verlust sein. Bei der Berechnung des Kreditpolsters in der Praxis schlägt der HFF 10 % auf den geschätzten Verlust auf.

Etwa acht bis zehn Jahre nach Abschluss der ursprünglichen Vereinbarung wird die Leistung des Hypothekarkreditportfolios über diesen Zeitraum bewertet. Darüber hinaus wird zu diesem Zeitpunkt auch eine Vorabbewertung des Kreditrisikos vorgenommen. Abhängig von diesen beiden Bewertungen erhält das Finanzinstitut zusätzliche HFF-Bonds bis zur Höhe des Kreditpolsters. Das bedeutet: Falls das Kreditrisiko nach acht bis zehn Jahren nur teilweise materialisiert ist, also die tatsächlichen Verluste geringer sind als zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geschätzt, überträgt der HFF-Bonds bis zur Höhe des Kreditpolsters abzüglich der tatsächlichen Verluste und vorbehaltlich des vorab geschätzten Kreditrisikos. Sollte sich das Kreditrisiko jedoch vollständig materialisiert haben, also alle erwarteten Verluste eingetreten sein, wird der HFF dem Finanzinstitut keine weiteren Bonds übertragen. Übersteigen die tatsächlichen Verluste die Höhe des Kreditpolsters, trägt der HFF diese Verluste.

#### 2.4.4 Ermittlung des entsprechenden Wertes der HFF-Bonds durch den HFF

Gemäß Artikel 5 der Verordnung und Artikel 7 der Ergänzenden Regeln<sup>(19)</sup> ermittelt der HFF den Wert der HFF-Bonds (abzüglich des Kreditpolsters), die im Rahmen der Hypothekarkreditregelung an das Finanzinstitut zu übertragen sind.

Der HFF setzt den Wert der HFF-Bonds auf der Grundlage des von der Wertpapierbörse OMX Island angegebenen „End-of-Day Dirty Price“ (Schlusskurs) am Tag der Transaktion fest. Dieser Preis wird durch den für Hypothekarkredite geltenden gewichteten Durchschnittszinssatz berichtigt (abzüglich des Risikos der Rückzahlung vor Fälligkeit, der Bearbeitungskosten und die Kreditverluste). Aus den von den isländischen Behörden vorgelegten

<sup>(19)</sup> Hinsichtlich der Bezahlung der Hypothekenanleihen sieht Artikel 7 der Ergänzenden Regeln vor, dass der HFF die Hypothekarkredite durch Aushändigung von HFF-Bonds bezahlt. Für die Rendite der HFF-Bonds sind die Laufzeit und die Bedingungen der Hypothekarkredite zu Grunde zu legen. Zusätzlich zu weiteren Faktoren sind das Risiko der Rückzahlung vor Fälligkeit und die Bearbeitungskosten zu berücksichtigen.

Informationen geht nicht hervor, ob dies zu einer Wertminderung oder Wertsteigerung der Bonds führt.

#### 2.4.5 Swap-Abwicklung im Rahmen der Hypothekarkreditregelung

Sobald der Wert des Hypothekarkreditportfolios festgesetzt ist, erfolgt die Übernahme des Portfolios durch den HFF im Tausch gegen HFF-Bonds, die dem Finanzinstitut übertragen werden<sup>(20)</sup>.

Die endgültige Abrechnung erfolgt dann etwa acht bis zehn Jahre nach Abschluss der Vereinbarung<sup>(21)</sup>. Zu diesem Zeitpunkt, vorbehaltlich der in Abschnitt 2.4.3 beschriebenen Bewertung, überträgt der HFF bis zur Höhe des Werts des Kreditportfolios (abzüglich der tatsächlichen Verluste und abzüglich der geschätzten Verluste über die verbleibende Laufzeit des Hypothekarkredits) dem Finanzinstitut zusätzliche Bonds<sup>(22)</sup>.

#### 2.5 Laufzeit und finanzieller Rahmen

Die Hypothekarkreditregelung ist unbefristet. Dies bedeutet, die Anwendung der Regelung endet nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. die Anträge im Rahmen der Regelung müssen nicht innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums gestellt werden. Die Hypothekarkreditregelung ist somit noch in Kraft und beihilfefähige Finanzinstitute können entsprechende Anträge stellen.

Was den finanziellen Rahmen anbelangt, so haben die isländischen Behörden der Überwachungsbehörde keine Schätzung der jährlichen Kosten oder Gesamtkosten im Zusammenhang mit der Hypothekarkreditregelung vorgelegt.

#### 2.6 Weitere relevante Marktinformationen

Am 22. April 2010 fasste die isländische Finanzaufsichtsbehörde (Financial Supervisory Authority — „FME“) einen Beschluss über die Übertragung der Vermögenswerte der Keflavik Savings Bank an die Spkef Savings Bank<sup>(23)</sup>. Am 5. März 2011 fasste die isländische Finanzaufsichtsbehörde einen Beschluss über die Übertragung der Vermögenswerte der Spkef Savings Bank an die NBI hf. (New Landsbanki)<sup>(24)</sup>.

Nach dem Zusammenbruch der Byr Savings Bank (Old Byr) im April 2010 gründete der isländische Staat die Byr hf (New Byr), eine vollständig im Staatseigentum befindliche Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die Old Byr wird derzeit abgewickelt. Die New Byr wird alle Vermögenswerte und einige der Verbindlichkeiten und Geschäftsbereiche der Old Byr übernehmen<sup>(25)</sup>.

### 3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

Im März 2010 beschloss die Überwachungsbehörde, das förmliche Prüfverfahren im vorliegenden Fall einzuleiten, da sie

<sup>(20)</sup> Artikel 5 der Verordnung sieht vor, dass die Vergütung für Anleihen, die vom Wohnraumfinanzierungsfonds erworben wurden, generell in Form von HFF-Bonds erfolgt. Auf dieser Grundlage erlaubt die Verordnung grundsätzlich andere Formen der Vergütung, wie zum Beispiel Barzahlungen. Bisher erfolgte die Vergütung jedoch ausschließlich in Form von HFF-Bonds.

<sup>(21)</sup> Das Datum, an dem die endgültige Abrechnung tatsächlich erfolgt, ist normalerweise in der Vereinbarung angegeben.

<sup>(22)</sup> Artikel 3 der Verordnung und Artikel 6 der Ergänzenden Regeln.

<sup>(23)</sup> Siehe <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7199>.

<sup>(24)</sup> Siehe <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7997>.

<sup>(25)</sup> Siehe ESA-Beschluss Nr. 126/11/COL vom 13.4.2011 über staatliche Beihilfen zur Errichtung und Kapitalisierung der Bank Byr hf., noch nicht veröffentlicht; der Beschluss kann auch auf der Webseite der Behörde eingesehen werden: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/126-11-COL.pdf>

Zweifel daran hatte, ob die im Rahmen der Hypothekarkreditregelung durchgeführten Transaktionen zu Marktbedingungen erfolgten, und ob daher die Regelung mit staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens verbunden ist<sup>(26)</sup>.

Die Überwachungsbehörde hatte auch Zweifel, dass die eventuelle staatliche Beihilfe als mit den Bestimmungen für staatliche Beihilfen des EWR-Abkommens vereinbar betrachtet werden kann, und vertrat die Ansicht, dass die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva den geeigneten Rahmen für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahme darstellen<sup>(27)</sup>. Unter Zugrundelegung dieser Leitlinien hatte die Überwachungsbehörde Zweifel, dass (i) der Marktwert der Aktiva korrekt berechnet worden war (und sich im Übernahmepreis widerspiegelte); und (ii) die Swap-Vereinbarungen eine für den Staat ausreichende Vergütung beinhalteten und somit eine angemessene Lastenaufteilung zwischen den Beteiligten sicherstellten.

Schließlich beanstandete die Aufsichtsbehörde, dass die isländischen Behörden weder eine Frist festgelegt hatten, innerhalb derer beihilfefähige Finanzinstitute einen Antrag im Rahmen der Hypothekarkreditregelung stellen können, noch Aufschluss über den für diese Regelung bereitstehenden jährlichen oder gesamten Finanzrahmen gegeben haben. Die Hypothekarkreditregelung war also sowohl im Hinblick auf den Finanzrahmen als auch auf die Laufzeit unbegrenzt.

### 4. STELLUNGNAHMEN DRITTER

Nach der Veröffentlichung des Beschlusses Nr. 76/10/KOL über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens gingen keine Stellungnahmen Dritter bei der Überwachungsbehörde ein.

### 5. STELLUNGNAHMEN DER ISLÄNDISCHEN BEHÖRDEN

Nach Auffassung der isländischen Behörden erfolgt die Übertragung von Hypothekarkrediten im Rahmen der Hypothekarkreditregelung zu Marktbedingungen und somit ist die Übertragung von Anleihen des Wohnraumfinanzierungsfonds auf antragstellende Finanzinstitute nicht mit staatlichen Beihilfen verbunden.

Auch zweifeln die isländischen Behörden an, dass die beihilferechtliche Würdigung der Hypothekarkreditregelung auf der Grundlage der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva korrekt ist, denn die im Rahmen der Regelung zu tauschenden Hypothekarkredite seien nicht wertgemindert. Nach Auffassung der isländischen Behörden werde den Sparkassen der Tausch ihrer Hypothekarkredite gegen HFF-Bonds nicht deshalb angeboten, weil es sich um wertgeminderte Aktiva handele, sondern vielmehr weil sie keinen hinreichend hohen Liquiditätsgrad aufweisen<sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(27)</sup> Die aktualisierte Fassung der Leitlinien für staatliche Beihilfen kann auf der Webseite der Überwachungsbehörde eingesehen werden: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>.

<sup>(28)</sup> Die Überwachungsbehörde weist darauf hin, dass dies im Widerspruch zum Schreiben vom 27.5.2009 (Vorgang Nr. 519720) steht, mit dem die Hypothekarkreditregelung bei der Überwachungsbehörde angemeldet wurde und in dem die isländischen Behörden anführten, dass es im Rahmen der beihilferechtlichen Würdigung der Regelung korrekt wäre, die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva zugrunde zu legen (sollte die Überwachungsbehörde zu dem Schluss kommen sollte, dass mit der Regelung staatliche Beihilfen verbunden sind).

Sollte die Aufsichtsbehörde dennoch zu dem Schluss gelangen, dass die Hypothekarkreditregelung mit einer staatlichen Beihilfe verbunden ist und eine Würdigung im Rahmen der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva erfolgen muss, so vertreten die isländischen Behörden die Auffassung, dass diese Beihilfe die Voraussetzung erfülle, um einen unabhängigen Gutachter hinzuziehen. Ihrer Meinung nach basiere das Kreditrisikomodell, das für die vom HFF durchgeführte Bewertung angewendet wurde, auf einem Kreditrisikomodell, das von KPMG Iceland, einem unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung, konzipiert wurde. Nach Ansicht der isländischen Behörden sei durch das vorgesehene „Kreditpolster“ die Anpassung des Buchwerts der Hypothekarkredite an ihren Marktwert gewährleistet<sup>(29)</sup>.

Nach dem Beschluss der Überwachungsbehörde, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, legten die isländischen Behörden auch eine von einem unabhängigen Finanzexperten (ALM Finance LTD — „ALM“)<sup>(30)</sup> vorgenommene Bewertung des Hypothekarkreditportfolios und der bereits der Regelung unterliegenden HFF-Bonds vor. Die ALM-Bewertung stützt sich zur Ermittlung des aktuellen Wertes (tatsächlicher wirtschaftlicher Wert) der betreffenden Hypothekarkreditportfolios im Rahmen der Regelung auf ein wahrscheinlichkeitsgewichtetes Cashflow-Modell und auf die risikofreie Rendite. Der tatsächliche wirtschaftliche Wert der Hypothekarkreditportfolios wurde für zwei wirtschaftliche Szenarien — für ein Basisszenario und für ein Krisenszenario — berechnet. Die ALM-Bewertung bestätigt annähernd die Wertermittlung durch den HFF.

Die isländischen Behörden machen weiter geltend, dass die Hypothekarkreditregelung eine Vergütung für die gewährende Behörde, den HFF, vorsehe, nämlich in Form einer Wertanpassung, die der HFF bei seinen HFF-Bonds zur Deckung der Bearbeitungskosten, des Risikos der Rückzahlung vor Fälligkeit und der Kreditverluste vornimmt<sup>(31)</sup>.

Die isländischen Behörden führen weiterhin an, dass die Hypothekarkreditregelung als Teil eines umfassenderen Programms zur Umstrukturierung der Sparkassen in Island angesehen werden sollte, und dass sie daher unter Zugrundelegung der Leitlinien der Überwachungsbehörde für Umstrukturierungsmaßnahmen gewürdigt werden sollte<sup>(32)</sup>. Sowohl das Finanzministerium als auch die isländische Zentralbank haben Maßnahmen zur Rekapitalisierung der Sparkassen in Island eingeleitet. Im

<sup>(29)</sup> Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Hypothekarkreditregelung verweisen die isländischen Behörden auch auf ihre früheren Argumente gegenüber der Überwachungsbehörde bezüglich der systemischen Bedeutung der Sparkassen in Island — siehe beispielsweise ein Schreiben der isländischen Zentralbank vom 19.5.2009, in dem die Notwendigkeit der Maßnahmen bestätigt wird. (Anhang 5 zur Anmeldung). Zur Unterstützung legten die isländischen Behörden eine Studie des Centre for European Policy Studies (CEPS) („Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks“, CEPS, 26.6.2009) vor.

<sup>(30)</sup> Der Bericht wurde von Hjörtur H. Jónsson der ALM ausgearbeitet.

<sup>(31)</sup> Der Aufschlag für die Spkef Bank betrug 95 Basispunkte zur Deckung des Risikos der Rückzahlung vor Fälligkeit, der Bearbeitungskosten und der höheren Kreditverluste. 95 Basispunkte entspricht dem aktuellen Aufschlag, den der Wohnraumfinanzierungsfonds den Kunden generell berechnet: 25 Basispunkte für Bearbeitungskosten, 50 Basispunkte für das Risiko der Rückzahlung vor Fälligkeit und 20 Basispunkte für Kreditverluste.

<sup>(32)</sup> Die Überwachungsbehörde geht davon aus, dass die isländischen Behörden hier auf die Leitlinien der Überwachungsbehörde für die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfavorschriften verweisen.

Rahmen dieses umfassenderen Umstrukturierungsprogramms habe die isländische Finanzaufsichtsbehörde die Umstrukturierung der Sparkassen überprüft und diesbezüglich bestimmte Anforderungen definiert.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme erklärten sich die isländischen Behörden schließlich noch bereit, die erforderlichen Schritte einzuleiten, um der Forderung der Überwachungsbehörde nach einer Befristung der Laufzeit und der Festlegung eines Finanzrahmens für die Hypothekarkreditregelung nachzukommen.

## II. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

### 1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE IM SINNE VON ARTIKEL 61 ABSATZ 1 DES EWR-ABKOMMENS

Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens lautet wie folgt:

„Soweit in diesem Abkommen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind Beihilfen der EG-Mitgliedstaaten oder der EFTA-Staaten oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Funktionieren dieses Abkommens unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Vertragsparteien beeinträchtigen.“

Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen betrachtet werden kann, muss sie die vier folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllen: (i) den Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil gewähren, den sie ansonsten bei ihrer Geschäftstätigkeit nicht erhalten hätten; (ii) der Vorteil muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden, (iii) muss selektiv sein, indem er bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Güter begünstigt, und (iv) den Wettbewerb verzerren und sich auf den Handel zwischen den Vertragsparteien auswirken.

#### 1.1 Vorliegen staatlicher Mittel

Die Beihilfemaßnahme muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden.

Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Beihilfe unmittelbar durch den Staat oder durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegulierung errichtete oder beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden<sup>(33)</sup>.

Das antragstellende Finanzinstitut erhält HFF-Bonds im Tausch gegen Hypothekarkredite. Der HFF wurde durch das Wohnraumgesetz als staatliche Wohnraumbehörde geschaffen und steht ganz im Eigentum des isländischen Staates und unter der Verwaltungsaufsicht des Sozialministers steht. Der Sozialminister ernennt den fünfköpfigen Vorstand des HFF. Die Aufgabenbereiche des HFF (die Kreditvergabe an Privatpersonen, Gemeinden und Unternehmen zum Bau oder Erwerb von Wohnraum) sind in den rechtlichen Vorschriften enthalten und geregelt: durch das Wohnraumgesetz und durch sekundärrechtliche Vorschriften (zum Beispiel Verordnung Nr. 57/2009 über die Darlehenskategorien des HFF).

<sup>(33)</sup> Rechtssache 78/76 Steinike und Weinlig/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1977, 595, Randnr. 21.

Die betreffenden Maßnahmen im Rahmen dieser Sache wurden daher durch eine staatliche Behörde, dem staatlich kontrollierten HFF, umgesetzt. Somit sind die Maßnahmen des HFF als staatliche zu betrachten. Die Übertragung von HFF-Bonds an Finanzinstitute beinhaltet deshalb staatliche Mittel.

## 1.2 Begünstigung von Unternehmen oder Produktionszweigen

### 1.2.1 Wirtschaftlicher Vorteil

Die Beihilfemaßnahme muss dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen, der die Belastungen vermindert, welcher dieser normalerweise aus seinen Mitteln zu tragen hat.

Nach Angaben der isländischen Behörden wurde die Hypothekarkreditregelung eingeführt, um es bestimmten Finanzinstituten zu ermöglichen, Finanzierungen auch aus anderen Quellen als über Interbankenkredite zu erhalten, da infolge der weltweiten Finanzkrise die Kreditvergabe zwischen Banken immer problematischer wurde.

Die Überwachungsbehörde geht davon aus, dass kein marktwirtschaftlich handelnder privater Investor während der Finanzkrise bereit gewesen wäre, den im Rahmen der Hypothekarkreditregelung beihilfefähigen Finanzinstituten vergleichbare Finanzierungen zu ähnlichen Bedingungen anzubieten. Diese Geschäftsvereinbarung verschafft den teilnehmenden Banken somit einen wirtschaftlichen Vorteil, von dem sie unter den damaligen Marktbedingungen nicht hätten profitieren können.

Die Hypothekarkreditregelung stärkt die Position der begünstigten Finanzinstitute, indem sie die Liquidität ihrer Vermögenswerte erhöht und eine Ursache für die Volatilität ihrer Bilanzen beseitigt. Dies wiederum verbessert ihre Marktposition.

### 1.2.2 Selektivität

Damit die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, muss sie bestimmte Unternehmen, bestimmte Produktionszweige oder die Erbringung bestimmter Dienstleistungen begünstigen.

Die Hypothekarkreditregelung ist insofern selektiv als sie nur bestimmte Finanzinstitute begünstigt. Die Tatsache, dass alle Unternehmen in einem bestimmten Sektor eine Maßnahme in Anspruch nehmen können, lässt nicht den Schluss zu, dass es sich um eine Maßnahme allgemeiner Natur handelt. Die Maßnahme ist im Gegenteil selektiv, weil sie nur einen Wirtschaftssektor begünstigt<sup>(34)</sup>.

## 1.3 Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel zwischen den Vertragsparteien

Die Hypothekarkreditregelung verzerrt den Wettbewerb und hat Auswirkungen auf den Handel zwischen den Vertragsparteien.

Die Regelung stärkt die Position der begünstigten Finanzinstitute, indem sie die Liquidität ihrer Aktiva erhöht und eine Ursache für die Volatilität ihrer Bilanzen beseitigt, und stärkt so ihre Position gegenüber ihren Wettbewerbern in anderen EWR-Ländern.

Alle Banken, Sparkassen und Kreditinstitute gleich welcher Größe mit einer Genehmigung zur Ausübung ihrer Tätigkeiten in Island sind im Prinzip berechtigt, Unterstützung im Rahmen der Hypothekarkreditregelung zu beantragen. Der Handel mit Dienstleistungen und Produkten im Banken- und Finanzsektor findet auf internationaler Ebene statt. Auch in dieser Hinsicht verzerrt die Hypothekarkreditregelung den Wettbewerb und beeinflusst den Handel zwischen den Vertragsparteien.

## 2. VERFAHRENSANFORDERUNGEN

Gemäß Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 „soll die EFTA-Überwachungsbehörde über alle Vorhaben, Beihilfe zu gewähren oder umzugestalten, so rechtzeitig unterrichtet werden, dass sie sich dazu äußern kann. ... Der betreffende Staat wendet die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen nicht an, bevor in dem Verfahren eine abschließende Entscheidung getroffen wurde“.

Die isländischen Behörden meldeten die Hypothekarkreditregelung mit Schreiben vom 27. Mai 2009 (Vorgang Nr. 519720) bei der Überwachungsbehörde an. Die Ergänzenden Regeln des HFF-Vorstandes zum Erwerb von Hypothekarkrediten von Finanzunternehmen traten aber am 15. Januar 2009 in Kraft, also bevor die Überwachungsbehörde einen endgültigen Beschluss über die Anmeldung gefasst hatte.

Daher sind die isländischen Behörden ihren Verpflichtungen gemäß Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 nicht nachgekommen.

## 3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE

Unterstützungsmaßnahmen, die nach Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens als staatliche Beihilfe gelten, sind grundsätzlich mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar, es sei denn eine der in Artikel 61 Absatz 2 oder Absatz 3 des EWR-Abkommens vorgesehenen Ausnahmen findet Anwendung. Die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 61 Absatz 2 ist auf die vorliegende Beihilfe nicht anwendbar, da sie nicht zur Erreichung der in diesem Artikel aufgeführten Ziele bestimmt ist. Auch die Ausnahmen gemäß Artikel 61 Absatz 3 Buchstaben a und b des EWR-Abkommens finden auf die untersuchte Beihilfemaßnahme keine Anwendung. Insbesondere wird die Beihilfemaßnahme nicht zur Förderung oder Erleichterung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Gebiete oder bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten gewährt.

Die betreffende Beihilfe ist nicht mit einer Investition in Produktivkapital verbunden. Sie vermindert lediglich die Kosten, die Unternehmen normalerweise im Rahmen ihres laufenden Geschäfts zu tragen hätten, und ist daher als Betriebsbeihilfe einzuordnen. Betriebsbeihilfen werden normalerweise nicht als angemessen betrachtet, um die Entwicklung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten oder bestimmter Wirtschaftsgebiete gemäß Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens zu fördern. Betriebsbeihilfen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (beispielsweise für bestimmte Arten von Beihilfen für Umweltschutz und Regionalbeihilfen), sofern die relevanten Leitlinien der Überwachungsbehörde eine derartige Ausnahme vorsehen.

<sup>(34)</sup> Verbundene Rechtssachen E-5/04, E-6/04 und E-7/04 Fesil und Finnjord, Bericht des EFTA-Gerichtshofs 2005, S. 117, Randnr. 77. Dieses Urteil bestätigt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-75/97, Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 33; siehe auch Rechtssache C-66/02 Italien/Kommission, Slg. 2005, I-10901, Randnr. 95.

Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens erlaubt es der Überwachungsbehörde, eine Beihilfe als mit dem Funktionalisieren des EWR-Abkommens vereinbar zu erklären, wenn sie „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staats“ bestimmt ist. Die Überwachungsbehörde erinnert daran, dass — gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Entscheidungspraxis der Überwachungsbehörde und der Europäischen Kommission (die „Kommission“) — Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b restriktiv anzuwenden ist und dass die in Rede stehenden Maßnahmen die Störung des gesamten Wirtschaftslebens in einem Mitgliedstaat beheben müssen<sup>(35)</sup>.

Die Überwachungsbehörde bestätigt, dass die Hypothekarkreditregelung im Zuge der derzeitigen internationalen Finanzkrise eingeführt wurde. Vor allem kleine Sparkassen in Island sahen sich infolge der finanziellen Schwierigkeiten der großen Banken, die den kleinen Sparkassen traditionell Mittel zur Verfügung stellten, mit Liquiditätsengpässen konfrontiert. Im Gegensatz zu den großen Finanzunternehmen haben die Sparkassen keinen unmittelbaren Zugang zur Finanzierung durch die isländische Zentralbank.

Wie in ihrem Beschluss über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens dargelegt, ist die Überwachungsbehörde der Auffassung, dass der geeignete Rahmen für die Würdigung der Vereinbarkeit der Hypothekarkreditregelung die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva sind, die auf Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens beruhen. Die Hypothekarkreditregelung ist daher gemäß Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens und gemäß den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva zu würdigen.

Bevor festgestellt werden kann, ob die Hypothekarkreditregelung im Sinne der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva mit dem EWR-Abkommen vereinbar ist, muss im vorliegenden Fall bestimmt werden, ob die Hypothekarkreditregelung eine „Regelung“ im Sinne des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen darstellt. Teil II Artikel 1 Buchstabe d des Protokolls 3 sieht Folgendes vor:

„Beihilferegelung“ bezeichnet eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungs-

maßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“.

Die Überwachungsbehörde vertritt die von den isländischen Behörden nicht bestrittene Auffassung, dass die Hypothekarkreditregelung auf Vorschriften beruht — dem Wohnraumgesetz, der Verordnung und den Ergänzenden Regeln –, auf deren Grundlage Einzelbeihilfen an allgemein und abstrakt definierte Unternehmen gewährt werden können, ohne dass weitere Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind. Die Hypothekarkreditregelung erfüllt daher die Kriterien für eine Beihilferegelung im Sinne von Teil II Artikel 1 Buchstabe d des Protokolls 3. In diesem Zusammenhang erinnert die Überwachungsbehörde daran, dass der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C-310/99 Folgendes ausgeführt hat: „Die angefochtene Entscheidung brauchte keine Analyse der Beihilfen zu enthalten, die im Einzelfall aufgrund dieser Regelung gewährt worden sind. Erst bei der Rückforderung der Beihilfen ist es erforderlich, die konkrete Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens zu untersuchen.“<sup>(36)</sup>

Im Einklang mit dieser Rechtsprechung hat die Überwachungsbehörde die Hypothekarkreditregelung anhand ihrer Merkmale (im Gegensatz zu den Besonderheiten der Vergabe der Einzelbeihilfen im Rahmen der Regelung) geprüft.

Wie vorstehend bereits ausgeführt, sind die isländischen Behörden der Auffassung, die Überwachungsbehörde sollte die Hypothekarkreditregelung als Teil des derzeitigen Umstrukturierungsprozesses des Sparkassensektors in Island ansehen und sie nach den Leitlinien der Überwachungsbehörde für Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise (die „Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen im Finanzsektor“)<sup>(37)</sup> würdigen. Swap-Transaktionen im Rahmen der Hypothekarkreditregelung erfordern jedoch keine allgemeine Umstrukturierung der von der Regelung begünstigten Finanzinstitute. Die Hypothekarkreditregelung gilt für alle Finanzinstitute, unabhängig davon, ob sie umstrukturiert werden. Unter diesen Umständen vertritt die Überwachungsbehörde die Auffassung, dass die Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen im Finanzsektor nicht geeignet sind, um auf die Maßnahme angewendet zu werden. Wie vorstehend dargelegt, weist die Hypothekarkreditregelung Merkmale auf, die die Anwendung der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva verlangen.

### 3.1 Anwendung der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva — Abgrenzung der entlastungsfähigen Vermögenswerte

Die Beihilfe kann nur dann als mit Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens vereinbar erklärt werden, wenn sie auf der Grundlage von nicht diskriminierenden Kriterien gewährt wird, zielgenau konzipiert ist, um eine schwerwiegende

<sup>(35)</sup> Verbundene Rechtssachen T-132/96 und T-143/96, Freistaat Sachsen und Volkswagen AG/Kommission, Slg. 1999, S. II-3663, Randnr. 167. Vgl. ebenso Entscheidung der Kommission in der Rechtssache NN 70/07, Northern Rock (Abl. C 43 vom 16.2.2008, S. 1) und in der Rechtssache NN 25/08, Rettungsbeihilfe für WestLB (Abl. C 189 vom 26.7.2008, S. 3); und Entscheidung der Kommission vom 4.6.2008 in der Sache C 9/08 SachsenLB (Abl. L 104 vom 24.4.2009). Vgl. ebenso Entscheidung der Überwachungsbehörde Nr. 36/09/COL vom 30.1.2009 über die Vereinbarung zwischen dem norwegischen Staat und Eksportfinans ASA betreffend eine staatliche Finanzierung für Eksportfinans (Abl. C 156 vom 9.7.2009, S. 17, und EWR-Beilage Nr. 36 vom 9.7.2009, S. 9); Entscheidung Nr. 205/09/KOL vom 8.5.2009 über die Beihilferegelung für die befristete Rekapitalisierung grundsätzlich gesunder Banken zur Förderung der Finanzstabilität und der Kreditvergabe an die Realwirtschaft (Abl. L 29 vom 3.2.2011, S. 36, und EWR-Beilage Nr. 6 vom 3.2.2011, S. 1); Entscheidung Nr. 235/09/KOL vom 20.5.2009 über die befristete Regelung über Kleinbeihilfen (Norwegen) (Abl. L 46 vom 19.2.2011, S. 59, und EWR-Beilage Nr. 8 vom 17.2.2011, S. 1); Entscheidung Nr. 168/09/COL vom 27.3.2009 über eine zusätzliche Darlehenskategorie des isländischen Wohnraumfinanzierungsfonds bei der Kreditvergabe an Banken, Sparkassen und anderen Finanzinstituten für den Zweck der befristeten Refinanzierung von Hypothekarkrediten (Abl. C 241 vom 8.10.2009, S. 16, und EWR-Beilage Nr. 52 vom 8.10.2009, S. 1).

<sup>(36)</sup> Rechtssache C-310/99 Italien/Kommission Slg. 2002, I-2289, Randnr. 91. In der Rechtssache C-66/02 Italien/Kommission Slg. 2005, I-10901, Randnr. 91, hat das Gericht ausgeführt: „Die Kommission kann sich im Fall einer Beihilferegelung darauf beschränken, deren allgemeine Merkmale zu untersuchen, ohne dass sie verpflichtet wäre, jeden einzelnen Anwendungsfall zu prüfen ..., um festzustellen, ob die Regelung Beihilfeelemente enthält.“ Vgl. ebenso Rechtssache E-2/05 ESA/Island Slg. 2005, EFTA Court Report S. 202, Randnr. 24 und Rechtssachen C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere“/Kommission, noch nicht veröffentlicht, Randnrn. 63-64.

<sup>(37)</sup> Siehe Fußnote 32.

Störung der Wirtschaft zu beheben, und hierfür notwendig und angemessen ist, und gleichzeitig negative Spillovers zwischen Wettbewerber begrenzt. Die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva übersetzen diese allgemeinen Grundsätze in spezifische Voraussetzungen für die Entlastung wertgeminderter Vermögenswerte.

Wie bereits erwähnt, äußerten die isländischen Behörden Zweifel, dass die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva auf Asset-Swaps im Rahmen der Hypothekarkreditregelung anwendbar sind und begründet dies damit, dass die Hypothekarkredite im Rahmen der Swap-Vereinbarungen keine wertgeminderten Aktiva seien. Nach Angaben der isländischen Behörden handele es sich bei diesen Hypothekarkrediten vielmehr um die finanziell interessantesten Vermögenswerte der Banken und daher nicht um wertgeminderte Aktiva.

Die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva definieren wertgeminderte Aktiva als „die so genannten ‚toxischen‘ Vermögenswerte (wie US-amerikanische Mortgage-Backed Securities und damit verbundene Hedge-Geschäfte und Derivate), die die Finanzkrise ausgelöst haben und größtenteils illiquide sind bzw. stark an Wert verloren haben...“. Die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva sehen auch vor, dass bei der Entscheidung, ob Aktiva wertgemindert sind, pragmatisch vorgegangen und ein gewisses Maß an Flexibilität zugelassen werden muss<sup>(38)</sup>.

Wie bereits erwähnt, finanzieren die derzeit an der Hypothekarkreditregelung teilnehmenden Sparkassen ihre Geschäftstätigkeiten normalerweise über Kundeneinlagen und über die Darlehen, die sie von den größeren isländischen Banken erhalten. Wenn sich dies als nicht ausreichend erweist, um die Geschäftstätigkeiten fortzusetzen, würde eine Bank im Zuge der normalen Geschäftspraxis einen Teil ihrer Vermögenswerte (beispielsweise Hypothekarkredite) veräußern.

Die isländischen Behörden erklärten jedoch, die großen isländischen Banken seien zusammengebrochen und im Begriffe der Umstrukturierung, so dass keine Darlehensvergabe durch diese Banken möglich sei. Darüber hinaus seien Kundeneinlagen allein nicht ausreichend, um den Finanzierungsbedarf der Sparkassen zu decken. Die isländischen Behörden teilten der Überwachungsbehörde mit, dass die dritte Möglichkeit — der Verkauf von Vermögenswerten — aufgrund der Finanzkrise nicht möglich war. Vor diesem Hintergrund wurde die Hypothekarkreditregelung eingeführt.

Die Überwachungsbehörde ist der Auffassung, dass die Unmöglichkeit für die Sparkassen, ihre Hypothekarkredite auf dem Markt zu veräußern, darauf schließen lässt, dass diese Vermögenswerte illiquide und daher wertgemindert sind. Anhang 3 der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva enthält eine Liste der Kategorien wertgeminderter Vermögenswerte, die als für Entlastungsmaßnahmen in Betracht kommende Aktiva gelten. Die Liste beinhaltet Hypothekendarlehen.

Um als mit dem EWR-Abkommen vereinbar gelten zu können, muss die Hypothekarkreditregelung also die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit den in den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva festgelegten Entlastungsmaßnahmen erfüllen. Die maßgeblichen Voraussetzungen werden nachstehend in den Abschnitten 3.2 und 3.6 erörtert.

### 3.2 Bewertung des Hypothekarkredits — unabhängiger Sachverständiger

Abschnitt 20 erster Aufzählungspunkt der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva sieht vor, dass jeder Beihilfeantrag auf eine angemessene, von anerkannten unabhängigen Sachverständigen bestätigte Bewertung begründet werden sollte.

Gemäß Artikel 3 der Verordnung muss der HFF den Wert der dem Fonds angebotenen Hypothekarkredite ermitteln. Dies geschieht auch in der Praxis: Die im Rahmen der Hypothekarkreditregelung getauschten Aktiva werden vom HFF bewertet. Das bedeutet, der Wert der im Rahmen der Hypothekarkreditregelung getauschten Aktiva wird — entgegen den Anforderungen der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva — nicht von einem unabhängigen Sachverständigen ermittelt.

Die Tatsache, dass ein Element bei der Ermittlung des Wertes — das Verfahren zur Feststellung des Kreditrisikos — von einem unabhängigen Sachverständigen (KPMG Iceland) ausgearbeitet wurde, bedeutet nicht automatisch, dass die gesamte Bewertung als von einem unabhängigen Gutachter erstellt betrachtet werden kann. Weitere wichtige Bewertungselemente, nämlich die Grundlage für die Bewertung zu bestimmen (also die Auswahl der begünstigten Hypothekarkredite, die Grundlage für den Wert (Buchwert), die Leistung der Kreditrisikobewertung und die Entscheidung, wie das Kreditpolster zu berechnen und der in HFF-Bonds zu begleichende Betrag zu ermitteln ist) wird ausschließlich von der Verordnung oder vom HFF bestimmt. Die Tatsache, dass die Methode zur Bewertung des Kreditrisikos von einem unabhängigen Sachverständigen entwickelt wurde, ändert nichts an der Tatsache, dass der HFF selbst diese Methode praktisch anwendet: Er nimmt also selbst die Bewertung vor. Eine Überprüfung, ob und — wenn ja — wie der HFF diese Methode anwendet, findet nicht statt.

Unter diesen Bedingungen kommt die Überwachungsbehörde zu dem Schluss, dass die Bewertung der Vermögenswerte im Rahmen der Hypothekarkreditregelung nicht im Einklang mit Absatz 20 der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva steht.

Wie vorher bereits ausgeführt, legten die isländischen Behörden während der förmlichen Prüfung den von einem unabhängigen Finanzexperten (ALM) erstellten Bericht zur Bewertung der Hypothekarkredite vor, die bereits im Rahmen der Hypothekarkreditregelung getauscht worden waren. Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, dass sowohl gemäß der Hypothekarkreditregelung selbst als auch gemäß den betreffenden Rechtsvorschriften die Bewertung der im Rahmen der Regelung übernommenen Hypothekarkredite vom HFF selbst vorgenommen werden muss.

Wie in Teil II, Abschnitt 3 oben dargelegt, wird die Überwachungsbehörde die Hypothekarkreditregelung nur als eine „Beihilferegelung“ im Sinne von Teil II Artikel 1 Buchstabe d des Protokolls 3 betrachten. Unbeschadet der in einzelnen Fällen im Rahmen der Regelung erfolgten Bewertung erfüllt die Hypothekarkreditregelung selbst daher nicht die Voraussetzungen der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen gelangt die Überwachungsbehörde zu dem Schluss, dass das System für die Bewertung der Hypothekarkredite die Voraussetzungen gemäß der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva nicht erfüllt.

<sup>(38)</sup> Siehe Absatz 32 der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva.

### 3.3 Bewertung des Hypothekarkredits — Grundlage für die Bewertung

Die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva enthalten auch ein Verfahren zur Bewertung von wertgeminderten Aktiva im Zusammenhang mit einer Entlastung solcher Aktiva. In den Abschnitten 39 und 40 der Leitlinien und Anhang 3 werden die Parameter „Kosten“, „aktueller Marktwert“, „tatsächlicher wirtschaftlicher Wert“ and „Übernahmewert“ eingeführt. Diese Parameter werden in den Leitlinien wie folgt definiert <sup>(39)</sup>:

- Kosten sind der Buchwert oder Nominalwert der Kredite abzüglich der Wertminderung.
- Aktueller Marktwert ist der Wert, den die wertgeminderten Aktiva auf dem Markt hätten erzielen können.
- Tatsächlicher wirtschaftlicher Wert ist der zugrunde liegende langfristige wirtschaftliche Wert der Vermögenswerte unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Cashflows sowie der längerfristigen Aussichten. Die Berechnung sollte sowohl für ein Basisszenario als auch für ein Krisenszenario erfolgen.
- Übernahmewert ist der Wert, der den wertgeminderten Vermögenswerten im Rahmen eines Entlastungsprogramms zugewiesen wird.

Die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva sehen vor, dass eine staatliche Beihilfe normalerweise dann vorliegt, wenn der Übernahmewert höher als der aktuelle Marktwert ist. Um die Beihilfe für vereinbar zu erklären, muss der Übernahmewert niedriger als oder genauso hoch wie der tatsächliche wirtschaftliche Wert sein.

Laut Artikel 6 der Ergänzenden Regeln wird der Wert des Hypothekarkreditportfolios aus den Buchwerten der einzelnen Hypothekendarlehens gebildet. Der Buchwert entspricht normalerweise nicht dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert der Vermögenswerte, welcher auf den zugrunde liegenden Cashflows und längerfristigen Aussichten basiert.

Aus diesen Gründen ist die Überwachungsbehörde der Auffassung, dass die isländischen Behörden nicht nachweisen (oder

<sup>(39)</sup> Abschnitt 39 bestimmt, dass in einem ersten Schritt die Vermögenswerte sofern möglich auf der Grundlage ihres aktuellen Marktwerts bewertet werden sollten. Grundsätzlich liegt immer eine staatliche Beihilfe vor, wenn Vermögenswerte zu einem Wert über dem Marktpreis übernommen werden. Unter den gegebenen Umständen kann sich der aktuelle Marktwert jedoch erheblich vom Buchwert der jeweiligen Vermögenswerte unterscheiden, oder es lässt sich überhaupt kein Marktwert ermitteln, weil es keinen Markt gibt (der Wert einiger Vermögenswerte kann effektiv null betragen). Abschnitt 40 sieht vor, dass in einem zweiten Schritt wird den wertgeminderten Vermögenswerten im Rahmen eines Entlastungsprogramms ein Wert zugewiesen (nachstehend „Übernahmewert“ genannt) wird, der zwangsläufig über dem aktuellen Marktpreis liegen muss, da ansonsten keine Entlastungswirkung bestünde. Im Interesse der Kohärenz bei der Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe würde die Behörde einen Übernahmewert, der den zugrundeliegenden langfristigen wirtschaftlichen Wert (nachstehend „tatsächlicher wirtschaftlicher Wert“) der Vermögenswerte widerspiegelt und die zugrundeliegenden Cashflows sowie die längerfristigen Aussichten berücksichtigt, als akzeptablen Richtwert für den zulässigen, auf das erforderliche Minimum beschränkten Beihilfebetrag ansehen. Zusätzlich führt Tabelle I, Nicht verbrieft Kredite, die Parameter „Kosten“, „wirtschaftlicher Wert“ und „Übernahmewert“ als Grundlage für die Bewertung im Rahmen der Regelung ein.

durch Berechnung zeigen) konnten, dass der Übernahmewert auf dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert beruht. Der Argumentation der isländischen Behörden, dass der Einbau eines „Kreditpolsters“ die Berichtigung des Buchwertes an den Marktwert gewährleistet, kann nicht gefolgt werden. Zum Einen dient das „Kreditpolster“ lediglich dazu, den HFF gegen ein Kreditrisiko abzusichern (indem ein Teil des Entgelts für die Hypothekarkredite zu einem späteren Zeitpunkt beglichen wird) und nicht zur Festsetzung eines Marktwertes. Zum Anderen erhalten die Finanzinstitute nach der endgültigen Abrechnung HFF-Bonds in Höhe des Buchwerts der Hypothekarkredite abzüglich eventueller realisierter und zukünftiger, erwarteter Wertminderungen und nicht in Höhe des tatsächlichen wirtschaftlichen Werts der Hypothekarkredite.

Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen und in Übereinstimmung mit den in den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva dargelegten Grundsätzen kann die Überwachungsbehörde daher nicht ausschließen, dass bei der Hypothekarkreditregelung eine unvereinbare staatliche Beihilfe vorliegt.

### 3.4 Lastenaufteilung

Hinsichtlich der Lastenaufteilung wird in den Abschnitten 21 bis 25 der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva dargelegt, dass die Finanzinstitute die mit den wertgeminderten Aktiva verbundenen Verluste so weit wie möglich selbst tragen sollten. Dies bedeutet, dass sie die Verluste, die sich aus der Differenz zwischen dem aktuellen Marktwert und dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert ergeben, tragen sollten.

Da der HFF keine Bewertung in Übereinstimmung mit den Leitlinien vorgenommen hat, kann nicht beurteilt werden, in welchem Umfang beihilfefähige Finanzinstitute einen Teil der Lasten tragen, wie es die Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva vorschreiben.

### 3.5 Vergütung

Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass die EFTA-Staaten auch gewährleisten müssen, dass bei der Festsetzung des Preises der Entlastung von Vermögenswerten in jedem Fall eine Vergütung für den Staat vorgesehen werden muss, die zum einen dem Risiko künftiger Verluste angemessen Rechnung trägt, welches über das im „tatsächlichen wirtschaftlichen Wert“ ausgedrückte Risiko hinausgeht, und zum anderem dem Risiko, das mit einem den übersteigenden Übernahmewert zusammenhängt <sup>(40)</sup>.

Gemäß den Leitlinien über den Umgang mit wertgeminderten Aktiva kann diese Vergütung geleistet werden, indem der Übernahmewert der Aktiva auf einen Wert festgesetzt wird, der in ausreichendem Maße unterhalb des „tatsächlichen wirtschaftlichen Werts“ liegt, so dass ein angemessener Risikoausgleich für den Staat gewährleistet ist <sup>(41)</sup>. Durch jedes Preisfestsetzungssystem muss sichergestellt werden, dass die staatliche Unterstützung durch den Gesamtbeitrag der begünstigten Banken auf das erforderliche Minimum beschränkt wird. Da jedoch die Hypothekarkreditregelung die Vorschriften der Leitlinien über den Umgang mit wertgeminderten Aktiva im Hinblick auf die Bewertung nicht erfüllt, kann nicht überprüft werden, ob die isländischen Behörden der Forderung nach der Vergütung Rechnung getragen haben.

<sup>(40)</sup> Anhang 4.II zu den Leitlinien über den Umgang mit wertgeminderten Aktiva.

<sup>(41)</sup> Anhang 4.II zu den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva.

Wie bereits ausgeführt, wiesen die isländischen Behörden darauf hin, dass den begünstigten Banken eine Gebühr von 95 Basispunkten berechnet wurde, die bei Abschluss einer Vereinbarung im Rahmen der Hypothekarkreditregelung auf die Kapitalkosten des HFF aufgeschlagen wurde. Nach den der Überwachungsbehörde vorliegenden Informationen berechnet der HFF aktuell für reguläre Hypothekendarlehen den Kunden eine Gebühr von 95 Basispunkten zur Deckung der Bearbeitungskosten (25 Basispunkte), des Risikos der Rückzahlung vor Fälligkeit (50 Basispunkte) und der Kreditverluste (20 Basispunkte).

Die Überwachungsbehörde versteht zwar, dass sich dies auf den Wert der den begünstigten Finanzinstituten übertragenen HFF-Bonds auswirkt; dennoch werden dem HFF während der Laufzeit der Darlehen derartige Kosten im Zusammenhang mit der Verwaltung der übernommenen Hypothekarkredite entstehen. Die Überwachungsbehörde hat bislang keine gegenteiligen Nachweise erhalten<sup>(42)</sup>. Die Gebühr von 95 Basispunkten kann daher nicht als eine von den begünstigten Finanzinstituten an den Staat gezahlte Vergütung angesehen werden.

### 3.6 Unbegrenzter Anwendungsbereich und unbefristete Laufzeit

Die isländischen Behörden haben weder eine zeitliche Befristung der Hypothekarkreditregelung noch eine Frist für die Antragstellung zur Teilnahme der Finanzinstitute an der Hypothekarkreditregelung (die sog. „Eintrittsfrist“) festgesetzt<sup>(43)</sup>.

Damit Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte als für mit dem EWR-Abkommen vereinbar erachtet werden, darf ihre Laufzeit gemäß den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva nicht über die Dauer der Finanzkrise hinausgehen<sup>(44)</sup>. Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte werden nicht für einen unbefristeten Zeitraum genehmigt.

Entsprechend der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission wird die Eintrittsfrist für Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte üblicherweise für eine Dauer von höchstens sechs Monate genehmigt. Jede Verlängerung der Eintrittsfrist (normalerweise um weitere sechs Monate) muss erneut im Voraus angemeldet werden und der Entwicklung der Lage auf den maßgeblichen Finanzmärkten Rechnung

<sup>(42)</sup> Selbst wenn die Gebühr von 95 Basispunkten als Vergütung für das Asset-Swap anzuerkennen wäre, bliebe doch die Frage, ob die Höhe der Gebühr eine angemessene Vergütung darstellt, siehe Anhang 4.II zu den Leitlinien.

<sup>(43)</sup> Das Argument der isländischen Behörden, dass das Notgesetz seinem Wesen nach befristet ist und dass die innerhalb seines Rahmens durchgeführten Regelungen gemäß Definition nicht unbefristet sind, kann nicht anerkannt werden. Es gibt keine Bestimmung in den einschlägigen Rechtsvorschriften, die es den isländischen Behörden untersagt, die Hypothekarkreditregelung unendlich fortzuführen. Dies steht im Widerspruch zum allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit der Richtlinien über staatliche Beihilfen während der Finanzkrise. Die Tatsache, dass das isländische Parlament die Überprüfung des Notgesetzes bis zum 1. Januar 2010 beabsichtigte, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung. In jedem Fall hat nach den der Überwachungsbehörde vorliegenden Informationen das isländische Parlament bisher noch keine derartige Überprüfung vorgenommen.

<sup>(44)</sup> Die Leitlinien der Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen zur Stützung von Finanzinstituten, Abschnitt 12.

tragen. Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte können für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren genehmigt werden, unter der Voraussetzung, dass der Überwachungsbehörde alle zwei Jahre Bericht erstattet wird<sup>(45)</sup>.

Auch haben die isländischen Behörden für die Hypothekarkreditregelung weder einen Finanzrahmen festgelegt, noch die jährlichen Ausgaben im Rahmen dieser Regelung geschätzt. Sie haben keine Informationen über die geschätzte Anzahl der Begünstigten oder eine Wertgrenze für die potenziell für ein Asset-Swap in Frage kommenden Aktiva vorgelegt. Die Hypothekarkreditregelung ist somit offenbar in ihrem Anwendungsbereich unbegrenzt und erfüllt deshalb nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß den Anforderungen der Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva.

#### 4. FAZIT

Auf der Grundlage der von den isländischen Behörden vorgelegten Informationen kommt die Überwachungsbehörde zu dem Schluss, dass die Hypothekarkreditregelung mit der Gewährung staatlicher Beihilfen im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen verbunden ist und aus den dargelegten Gründen mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar ist. Allerdings sind einzelne im Rahmen der Hypothekarkreditregelung gewährte Beihilfen, welche die Kriterien der Leitlinien für staatliche Beihilfen gemäß den Leitlinien für den Umgang mit wertgeminderten Aktiva erfüllen, mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbar<sup>(46)</sup>.

Die Anmeldung der Hypothekarkreditregelung erfolgte nach ihrem Inkrafttreten und bevor die Überwachungsbehörde einen endgültige Entscheidung über die Anmeldung getroffen hatte. Die isländischen Behörden haben daher die fragliche Beihilfe unter Verstoß gegen Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 gewährt.

Aus Teil II Artikel 14 des Protokolls 3 folgt, dass rechtswidrige Beihilfen, die mit den Regeln für staatliche Beihilfen im Rahmen des EWR-Abkommens unvereinbar sind, von den Begünstigten zurückzufordern sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### Artikel 1

Die Hypothekarkreditregelung stellt eine staatliche Beihilfe dar, die mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens unvereinbar ist.

#### Artikel 2

Da die isländischen Behörden versäumt haben, ihrer Verpflichtung nachzukommen und die Hypothekarkreditregelung gemäß Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 vor ihrer Umsetzung bei der EFTA-Überwachungsbehörde anzumelden, beinhaltet die Hypothekarkreditregelung eine rechtswidrige staatliche Beihilfe.

<sup>(45)</sup> Die Leitlinien der Überwachungsbehörde für die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten, Abschnitt 24.

<sup>(46)</sup> Vgl. beispielsweise, Entscheidung der Kommission vom 16.12.2003 über die von Frankreich durchgeführte Beihilferegulation für die Übernahme von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. L 108 vom 16.4.2004, S. 38) und die Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2001 über eine spanische Beihilferegulation aus dem Jahr 1993 zugunsten neu gegründeter Unternehmen in Vizcaya (Spanien) (ABl. L 40 vom 14.2.2003, S. 11). Siehe auch EFTA-Entscheidung 754/08/KOL vom 3. Dezember 2008 über die Innovationsregelung für die Holzverarbeitende Industrie (ABl. C 58 vom 12.3.2009, S. 12, und EWR-Beilage Nr. 14 vom 2.3.2009, S. 5).

*Artikel 3*

Die isländischen Behörden werden aufgefordert, die Hypothekarkreditregelung mit sofortiger Wirkung aufzuheben und alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rückforderung der gemäß den Artikeln 1 und 2 mit dem EWR-Abkommen unvereinbaren und rechtswidrigen staatlichen Beihilfen zu betreiben.

*Artikel 4*

Die isländischen Behörden unterrichten die Überwachungsbehörde bis zum 30. August 2011 über die zur Umsetzung dieses Beschlusses eingeleiteten Maßnahmen.

*Artikel 5*

Die Rückforderung erfolgt unverzüglich und in jedem Fall spätestens bis zum 30. Oktober 2011. Die Rückforderung erfolgt nach den nationalen Verfahren, sofern diese die sofortige und tatsächliche Vollstreckung des vorliegenden Beschlusses zulassen. Die zurückzufordernden Beihilfen umfassen Zinsen (einschließlich kapitalisierte Zinsen) von dem Zeitpunkt, ab dem

sie den Begünstigten zur Verfügung gestanden haben, bis zu dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Rückzahlung. Die Zinsen sind nach Artikel 9 des Beschlusses Nr. 195/04/KOL zu berechnen.

*Artikel 6*

Dieser Beschluss ist an die Republik Island gerichtet.

*Artikel 7*

Nur der englische Text dieses Beschlusses ist verbindlich.

Brüssel, den 29. Juni 2011

*Für die EFTA-Überwachungsbehörde*

Per SANDERUD

*Präsident*

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY

*Mitglied des Kollegiums*