

## IV

(Retsakter vedtaget inden den 1. december 2009 i henhold til EF-traktaten, EU-traktaten og Euratomtraktaten)

## EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING

Nr. 191/09/KOL

af 22. april 2009

**om 70. ændring af de proceduremæssige og materielle regler for statsstøtte, hvorved der indføres et nyt kapitel om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor**

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN <sup>(1)</sup>,

SOM HENVISER til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Område <sup>(2)</sup>, særlig artikel 61 til 63, og protokol 26 til denne aftale,

SOM HENVISER til aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol <sup>(3)</sup>, særlig artikel 24 og artikel 5, stk. 2, litra b),

SOM TAGER I BETRAGTNING, at Tilsynsmyndigheden i henhold til artikel 24 i aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen skal sætte EØS-aftalens bestemmelser om statsstøtte i kraft,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at Tilsynsmyndigheden i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen skal udstede meddelelser og retningslinjer for sager, der er behandlet i EØS-aftalen, hvis dette er udtrykkeligt fastsat i denne aftale eller i aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen, eller hvis Tilsynsmyndigheden finder det nødvendigt,

SOM ERINDRER OM de proceduremæssige og materielle regler for statsstøtte, som Tilsynsmyndigheden vedtog den 19. januar 1994 <sup>(4)</sup>,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (i det følgende benævnt »Europa-Kommis-

sionen») den 25. februar 2009 vedtog en meddelelse om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor <sup>(5)</sup>,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at ovennævnte meddelelse også er relevant for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at der skal sikres en ensartet anvendelse af statsstøttereglerne i hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde,

SOM TAGER I BETRAGTNING, at Tilsynsmyndigheden ifølge punkt II under overskriften »GENERELT« i slutningen af bilag XV til EØS-aftalen efter høring af Europa-Kommissionen skal vedtage retsakter, der svarer til dem, som Europa-Kommissionen vedtager,

SOM HAR HØRT Europa-Kommissionen,

SOM ERINDRER OM, at Tilsynsmyndigheden har hørt EFTA-staterne om spørgsmålet ved brev af 9. april 2009,

HAR VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

*Artikel 1*

Retningslinjerne for statsstøtte ændres ved at indføje et nyt kapitel om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor. Det nye kapitel er knyttet som bilag til denne beslutning.

*Artikel 2*

Denne beslutning er rettet til Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein og Kongeriget Norge.

<sup>(1)</sup> I det følgende benævnt »Tilsynsmyndigheden«.

<sup>(2)</sup> I det følgende benævnt »EØS-aftalen«.

<sup>(3)</sup> I det følgende benævnt »aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen«.

<sup>(4)</sup> Retningslinjer for anvendelse og fortolkning af artikel 61 og 62 i EØS-aftalen og artikel 1 i protokol 3 til aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen vedtaget og udstedt af Tilsynsmyndigheden den 19.1.1994, offentliggjort i EFT L 231 af 3.9.1994, s. 1. og EØS-tillæg nr. 32 af 3.9.1994, s. 1. Disse retningslinjer blev senest ændret den 22. april 2009. Herefter benævnt »retningslinjer for statsstøtte«. Der findes en opdateret version af retningslinjerne for statsstøtte på Tilsynsmyndighedens websted: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

<sup>(5)</sup> Offentliggjort i EUT C 72 af 26.3.2009, s. 1.

*Artikel 3*

Kun den engelske udgave er autentisk.

Udfærdiget i Bruxelles, den 22. april 2009.

*På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne*

Per SANDERUD  
*Formand*

Kurt JÄGER  
*Medlem af kollegiet*

---

## BILAG

**BEHANDLINGEN AF VÆRDIFORRINGEDE AKTIVER I EØS'S BANKSEKTOR <sup>(1)</sup>****1. Indledning**

- (1) Siden midten af 2007 har markederne for kreditter til erhvervslivet været præget af alvorlige forstyrrelser. Det har resulteret i en kraftig stramning af likviditeten i banksektoren og stor tilbageholdenhed hos bankerne med at låne til hinanden og til økonomien generelt. I takt med, at forstyrrelserne på kreditmarkederne er blevet forværret igennem de seneste 18 måneder, har finanskrisen taget til i styrke, og den globale økonomi er trådt ind i en alvorlig recession.
  
- (2) Det er vanskeligt at forestille sig en løsning på den finansielle krise og et opsving i den globale økonomi, uden at der er skabt sikkerhed for stabilitet i banksektoren og hele det finansielle system. Først da vil investorerne igen få tillid til systemet og bankerne genoptage deres normale udlånsvirksomhed. EØS-staterne har derfor truffet foranstaltninger til at støtte stabiliteten i deres banksektorer og sætte skub i långivningen, bl.a. ved at tilføre ny kapital til bankerne med offentlige midler og stille statsgarantier for deres lånoptagelse.
  
- (3) Flere EØS-stater har tilkendegivet, at de har til hensigt at supplere de eksisterende støtteforanstaltninger med en form for overtagelse af bankernes værdiforringede aktiver. Disse tilkendegivelser har sammen med et lignende initiativ i USA udløst en mere omfattende debat inden for EØS om det hensigtsmæssige i, at regeringerne skrider ind med en hjælpepakke for bankerne. Inden for rammerne af denne debat er den meddelelse fra Europa-Kommissionen, der svarer til dette kapitel i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte, udarbejdet af Europa-Kommissionens tjenestegrene i samråd med Den Europæiske Centralbank (ECB) og på grundlag af Eurosystemets anbefalinger af 5. februar 2009 (se bilag 1).
  
- (4) Genstanden for dette kapitel er de spørgsmål, som EFTA-staterne skal tage stilling til, når de overvejer, udformer og gennemfører ordninger med henblik på overtagelse af værdiforringede aktiver (asset relief measures, herefter benævnt »hjælpeforanstaltninger«). Generelt er der tale om spørgsmål, som vedrører hjælpeforanstaltningernes berettigelse som foranstaltninger, der kan sikre den finansielle stabilitet og fremme bankernes långivning, de mere langsigtede hensyn til banksektorens rentabilitet og den finanspolitiske bæredygtighed, der skal tilgodeses i relation til sådanne foranstaltninger, samt nødvendigheden af en fælles, koordineret tilgang for EØS, ikke mindst for at sikre ens spilleregler for alle. I forbindelse med en sådan tilgang for EØS opstilles der i nærværende kapitel desuden mere konkrete retningslinjer for anvendelsen af statsstøttere reglerne på hjælpeforanstaltninger, idet hovedvægten er lagt på spørgsmål som i) krav til gennemsigtighed og åbenhed, ii) byrdefordeling mellem staten, aktionærerne og kreditorerne, iii) tilpasning af incitamenter for modtagere til den samfundsmæssige interesse, iv) principper for udformning af hjælpeforanstaltninger med hensyn til værdiforringede aktivers støtteberettigelse samt værdiansættelse og administration af disse aktiver, og v) forholdet mellem hjælpeforanstaltninger, andre statslige støtteforanstaltninger og omstrukturering af banker.

**2. Hjælpeforanstaltninger som middel til at sikre den finansielle stabilitet og stimulere bankernes långivning**

- (5) De redningspakker, EFTA-staterne bebudede i 2008, tager umiddelbart sigte på at sikre den finansielle stabilitet og stimulere långivningen til realøkonomien. Det er for tidligt at drage nogen endelige konklusioner om, hvor effektivt disse redningspakker har virket, men det er klart, at de har afværget risikoen for en finansiel nedsmeltning og har bidraget til, at vigtige interbankmarkeder har kunnet fungere. På den anden side har udviklingen i långivningen til realøkonomien siden annonceringen af disse redningspakker været ugunstig, idet de seneste statistikker tyder på en kraftig afmatning i kreditvæksten <sup>(2)</sup>. I mange EØS-stater er det blevet et udbredt fænomen, at virksomheder ikke kan opnå lån i bankerne, og det ser ud til, at kreditstramningen er værre, end konjunkturudviklingen alene kan begrunde.
  
- (6) En af de konstaterede centrale årsager til kreditstramningen er usikkerheden om, hvilken værdi de værdiforringede aktiver reelt har, og hvor de befinder sig, og denne usikkerhed har været en kilde til problemer i banksektoren siden krisens begyndelse. Usikkerheden omkring aktivernes værdi har ikke alene fortsat undermineret tilliden i banksektoren, men har også svækket virkningerne af de støtteforanstaltninger, regeringerne har truffet hidtil. Kapitalindskud i banker har f.eks. virket som en stødpude mod værdiforringelser, men en stor del af kapitaltilførslerne er i bankerne blevet brugt til hensættelser mod fremtidige aktivforringelser. Bankerne har allerede taget skridt til at få

<sup>(1)</sup> Dette kapitel svarer til Europa-Kommissionens meddelelse om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor.

<sup>(2)</sup> Mens de officielle tal for euro-området tyder på, at bankernes udlån til virksomhederne stadig holder stand, er de underliggende tendenser nedadgående, idet de månedlige stigningstakter i långivningen faldt markant henimod slutningen af 2008. I december 2008 var bankernes udlån til den private økonomi (ikke-MFI, ekskl. staten) faldet med 0,4 % i forhold til november.

tacklet problemet med de værdiforringede aktiver. De har således foretaget betydelige nedskrivninger på aktiver<sup>(1)</sup>, taget skridt til at begrænse de tilbageværende tab ved at omklassificere aktiverne på deres balancer og gradvis sat yderligere kapital til side til at styrke deres solvensprocent. Men det har ikke i tilstrækkelig grad løst problemet, og den økonomiske afmatnings uventede styrke tyder nu på, at værdiforringelsen af bankernes aktiver bliver større og mere vidtrækkende.

- (7) Hjælpeforanstaltninger vil direkte kunne løse problemet med usikkerheden om kvaliteten af bankernes balancer og derfor bidrage til at genoprette tilliden i sektoren. Hjælpeforanstaltninger kan også være med til at forhindre risikoen for gentagne runder af kapitalindskud i banker, efterhånden som aktivforringelsen tager til i takt med en forværring af situationen i realøkonomien. Ud fra denne betragtning er der flere EØS-stater, der aktivt overvejer at træde til og frigøre bankerne for deres værdiforringede aktiver som et supplement til andre foranstaltninger.

### 3. Betragtninger på længere sigt: fornyet rentabilitet i banksektoren og bæredygtige offentlige finanser

- (8) Hjælpeforanstaltninger må udformes og gennemføres på en sådan måde, at man mest effektivt opnår det umiddelbare mål, som er at sikre den finansielle stabilitet og stimulere bankernes udlån. Det er i den sammenhæng vigtigt at sikre en passende deltagelse i hjælpeforanstaltningerne gennem passende prissætning og vilkår og eventuelt gøre deltagelse obligatorisk, hvis det skønnes nødvendigt. Men ved udformningen og gennemførelsen af hjælpeforanstaltningerne er det ikke blot disse umiddelbare mål, man må have for øje. Det er meget vigtigt, at også mere langsigtede hensyn tilgodeses.
- (9) Hvis hjælpeforanstaltningerne ikke gennemføres på en sådan måde, at der er fuld sikkerhed for, at man i overensstemmelse med Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte undgår alvorlige konkurrencefordrejninger banker imellem (både i de enkelte EFTA-stater og på tværs af grænserne), herunder også i de tilfælde, hvor det bliver nødvendigt at omstrukturere deltagende banker, vil resultatet blive en strukturelt svagere banksektor i EØS, med de deraf følgende negative virkninger for produktionspotentialet i økonomien som helhed. Desuden kunne det føre til et tilbagevendende behov for statslig intervention i sektoren, hvilket vil lægge stadig større byrder på de offentlige finanser. Der er tale om en alvorlig risiko, i betragtning af den størrelse, statens engagement formentlig vil få. For at mindske risikoen for sådanne mere langsigtede skader bør statens indgreb i banksektoren være målrettet og følges op med adfældsrestriktioner, der kan sikre, at bankernes incitamenter tilpasses de overordnede samfundsmæssige mål. Disse foranstaltninger bør indgå som led i en samlet indsats for at genskabe rentabiliteten i banksektoren på grundlag af de nødvendige omstruktureringer. Behovet for omstruktureringer i banksektoren som modydelse for den statslige støtte drøftes mere indgående senere i afsnit 5 og 6, i forbindelse med statsstøttereglerne.
- (10) Ved udformningen og gennemførelsen af sådanne hjælpeforanstaltninger er det også vigtigt, at EFTA-staterne tager hensyn til den finanspolitiske kontekst. Estimaterne af de forventede samlede nedskrivninger på aktiver tyder på, at udgifterne for statsbudgettet — de faktiske, de potentielle eller begge dele — kan blive betragtelige, både absolut og målt i forhold til bruttonationalproduktet (BNP) i EFTA-staterne. Den støtte, staten yder via sådanne hjælpeforanstaltninger (og andre foranstaltninger), bør ikke have en sådan målestok, at det kan rejse problemer i relation til de offentlige finansers bæredygtighed, f.eks. i form af en for stor gæld eller finansieringsproblemer. Det er især vigtigt at tage hensyn hertil i den aktuelle kontekst, der er præget af øgede offentlige underskud, stigende offentlig gæld og problemer i forbindelse med optagelse af statslån.
- (11) Konkret betyder det, at EFTA-staternes budgetsituation vil udgøre et vigtigt hensyn ved valget af, hvordan de aktiver, bankerne skal frigøres for, skal administreres — om det skal ske via opkøb af aktiverne, garantier, swaps eller en blanding af sådanne ordninger<sup>(2)</sup>. Der er muligvis ingen større forskel på, hvilke virkninger de forskellige former for frigørelse vil få for den budgetmæssige troværdighed, da de finansielle markeder sandsynligvis vil afskrive potentielle tab på et tilsvarende grundlag<sup>(3)</sup>. Men hvis man vælger et direkte opkøb af de værdiforringede aktiver, vil det få mere øjeblikkelige virkninger for gældskvoten og statens finansieringsbehov. Det er op til den enkelte EFTA-stat at afgøre, hvordan man vil behandle de værdiforringede aktiver, men man kunne overveje en blandet tilgang, hvor de nødlidende aktiver udskilles fra bankernes balancer og overføres til en særskilt enhed (enten i eller uden for bankerne) med en eller anden form for statsgaranti. En sådan tilgang kan være en god løsning, fordi den giver

<sup>(1)</sup> Fra midten af 2007 og indtil første kvartal 2009 er der foretaget nedskrivninger på i alt 1 063 mia. USD, hvoraf amerikanske banker har tegnet sig for 737,6 mia. USD og europæiske banker for 293,7 mia. USD. Af de sidstnævnte er de 68 mia. USD foretaget i Schweiz. Til trods for størrelsen af de allerede foretagne nedskrivninger anslår IMF for øjeblikket, at bankernes samlede tab i forbindelse med værdiforringede aktiver nok kommer op på 2 200 mia. USD. Denne vurdering er baseret på de globale beholdninger af realkredit-, forbruger- og virksomhedslån med oprindelse i USA og er steget støt siden krisens begyndelse. Nogle iagttagere mener, at de samlede tab bliver betydeligt større. Nouriel Roubini, som bestandigt har peget på, at de officielle estimater er for lave, mener f.eks. nu, at de samlede tab kan komme helt op på 3 600 mia. USD alene for USA.

<sup>(2)</sup> Disse ordninger diskuteres mere indgående i bilag 2.

<sup>(3)</sup> Statslige opkøb af aktiver behøver ikke at få store budgetomkostninger på længere sigt, hvis en tilstrækkelig del af de opkøbte aktiver derefter kan sælges med en fortjeneste (se eksemplerne fra USA og Sverige i bilag 2). Men de er forbundet med en stor startudgift, som vil øge statens bruttogæld og dens bruttofinansieringsbehov. Man kunne også benytte en anden tilgang og i stedet bytte værdiforringede aktiver om med statsobligationer, hvilket samtidig vil afbøde de operationelle problemer med obligationsudstedelse, men det vil ikke forhindre en stigning i statens gældskvote eller i udbuddet af statsobligationer på markedet.

mange af de fordele, et opkøb af aktiverne giver i relation til genoprettelse af tilliden til banksystemet, samtidig med at den begrænser de øjeblikkelige virkninger for statsbudgettet.

- (12) I en situation med knappe budgetressourcer kan det være en god idé at koncentrere sig om et begrænset antal banker af systemisk betydning. For nogle EFTA-stater er muligheden for hjælpeforanstaltninger måske stærkt begrænset på grund af deres budgetmæssige begrænsninger og/eller størrelsen af deres bankers balancer i forhold til BNP.

#### 4. Behovet for en fælles, koordineret tilgang for EØS

- (13) Når det overvejes at træffe hjælpeforanstaltninger, er der behov for at tilgodese såvel de umiddelbare mål om finansiel stabilitet og bankernes genoptagelse af deres udlånsvirksomhed som nødvendigheden af at undgå skader på længere sigt på EØS's banksektor, EØS-markedet og økonomien som helhed. Det kan mest effektivt gøres gennem en fælles og koordineret tilgang for EØS, der tager sigte på nedennævnte generelle mål:

— Genoprettelse af tilliden på markedet ved at vise evne til at sætte effektivt ind mod finanskrisen på EØS-plan og bane vej for positive afsmitningsvirkninger mellem EFTA-staterne og på de mere omfattende finansmarkeder.

— Begrænsning af de negative afsmitningsvirkninger blandt EØS-staterne, hvor de hjælpeforanstaltninger, der indføres i den første EØS-stat, kan lægge pres på øvrige EØS-stater til at følge trop og risikerer at udløse et støttekapløb mellem EØS-staterne.

— Beskyttelse af EØS-markedet inden for finansielle tjenester ved at sikre kohærens i de hjælpeforanstaltninger, EØS-staterne indfører, og undgå finansiel protektionisme.

— Fuld overholdelse af statsstøttere reglerne og alle andre lovmæssige krav ved også at sikre kohærens i de konkrete foranstaltninger, der iværksættes, og mest muligt begrænse konkurrencefordrejninger og risiko for letsindig adfærd.

- (14) Der vil kun være behov for koordination mellem EØS-staterne på det generelle plan, og denne koordination kan opnås, samtidig med at EØS-staterne bevarer et tilstrækkeligt spillerum til at skræddersy de foranstaltninger, de træffer, til den særlige situation, der gør sig gældende for individuelle banker. I mangel af en tilstrækkelig forudgående koordination vil mange af disse mål først kunne opfyldes gennem en yderligere, efterfølgende statsstøttekontrol. Fælles retningslinjer for det grundlæggende indhold i hjælpeforanstaltninger kan derfor bidrage til at mindske behovet for korrektioner og justeringer, når de derefter skal vurderes efter statsstøttere reglerne. Sådanne retningslinjer opstilles i de følgende afsnit.

#### 5. Retningslinjer for anvendelsen af statsstøttere reglerne på hjælpeforanstaltninger

- (15) Bankerne har en generel forpligtelse til at vurdere risikoen forbundet med de aktiver, de erhverver, og til at sikre sig, at de kan dække ethvert tab i forbindelse med dem <sup>(1)</sup>. Hjælpeforanstaltninger kan imidlertid anses for at understøtte den finansielle stabilitet. Statslige hjælpeforanstaltninger udgør statsstøtte i det omfang, hvor de fritager de deltagende banker (eller kompenserer dem) for et faktisk tab eller for nødvendigheden af at afsætte en reserve til dækning af et muligt tab på deres værdiforringede aktiver og/eller frigør egenkapital til andre formål. Det vil især være tilfældet, når værdiforringede aktiver opkøbes eller forsikres til en værdi over markedsprisen, eller hvis den pris, der betales for en garanti, ikke kompenserer staten for dennes potentielle maksimale forpligtelse i henhold til garantien <sup>(2)</sup>.

- (16) Enhver støtte, der ydes i forbindelse med hjælpeforanstaltninger, bør dog være forenelig med de generelle principper om nødvendighed, proportionalitet og begrænsning af konkurrencefordrejninger. En sådan støtte indebærer alvorlige konkurrencefordrejninger mellem de banker, der modtager støtten, og dem, der ikke gør, og mellem modtagende banker med forskellige grader af behov. Fundamentalt sunde banker, der ikke modtager sådan støtte, kan se sig nødsaget til alligevel at søge hjælp fra staten for at sikre deres position i konkurrencen på markedet. Tilsvarende konkurrencefordrejninger kan opstå mellem EØS-staterne, med risiko for et støttekapløb mellem EØS-stater (der søger at redde deres banker uden hensyn til de virkninger, det har for banker i andre EØS-stater) og en udvikling i retning af finansiel protektionisme og fragmentering af det indre marked. Deltagelse i sådanne ordninger bør derfor ske på grundlag af klart definerede, objektive kriterier, så det undgås, at individuelle banker opnår uberettigede fordele.

<sup>(1)</sup> Bankerne ligger typisk inde med en række forskellige typer aktiver, herunder kontantbeholdning, finansielle aktiver (skattekammerbeviser, obligationer, aktier, omsættelige kreditter og varer), derivater (swaps, optioner), lån, finansielle investeringer, immaterielle aktiver, fast ejendom, grunde og udstyr. Der kan opstå tab, når aktiverne sælges til under deres bogførte værdi, når deres værdi nedskrives og der afsættes reserver til mulige tab, eller sidenhen, når indtægterne ved forfald er lavere end bogføringsværdien.

<sup>(2)</sup> En garanti anses for at udgøre statsstøtte, når den modtagende bank ikke på markedet kan opnå nogen tilsvarende privat garanti-stillelse. Statsstøtten svarer til statens maksimale nettoforpligtelse.

- (17) EFTA-Tilsynsmyndigheden (i det følgende benævnt »Tilsynsmyndigheden«) fastlagde principperne for statsstøttere- gernes, særlig EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra b), anvendelse på alle former for støtteforanstaltninger for bankerne under den globale finanskrisen i sine retningslinjer om pengeinstitutter<sup>(1)</sup>. Tilsynsmyndigheden opstillede derefter mere detaljerede retningslinjer for disse princippers anvendelse i praksis på rekapitaliseringer i et nyt kapitel i retningslinjerne for statsstøtte<sup>(2)</sup>. På linje hermed fastlægger de følgende retningslinjer, der er baseret på de samme principper, de vigtigste betingelser for hjælpeforanstaltninger eller hjælpeordninger, som er afgørende for deres effektivitet såvel som for deres konkurrencevirkninger. Disse retningslinjer finder ligeledes anvendelse på alle banker, der omfattes af hjælpeforanstaltninger, uanset deres individuelle situation, men deres implikationer i praksis kan variere, alt efter bankernes risikoprofil og levedygtighed. Principperne i disse retningslinjer finder tilsvarende anvendelse, når to eller flere EØS-stater koordinerer deres foranstaltninger i relation til grænseoverskridende banker.
- (18) Disse retningslinjer tager sigte på at fastlægge koordinerede principper og betingelser, der så vidt muligt skal sikre foranstaltningernes effektive virkning på EØS-markedet, under hensyn til det langsigtede mål om en tilbagevenden til normale markedsvilkår, samtidig med at de er smidige nok til at tage højde for særlige forhold eller behov for yderligere foranstaltninger eller procedurer på nationalt plan af hensyn til den finansielle stabilitet. For at være effektive må disse støtteforanstaltninger resultere i, at långivningen til realøkonomien opretholdes.
- 5.1. *Identifikation af problemet og løsningsmulighederne: fuld gennemsigtighed og åbenhed om værdiforringelserne og vurdering af den modtagende bank, før beslutningen om støtte træffes*
- (19) For at lette den nødvendige omstrukturingsproces, undgå at skabe ulige incitamenter for alle aktører og forhindre et spild af statsressourcer, der ikke bidrager til en genoprettelse af normale kreditstrømme til realøkonomien, må enhver hjælpeforanstaltning være baseret på en klar identifikation af omfanget af bankens problemer med værdiforringede aktiver, dens reelle solvensgrad før støtten og udsigterne for en genoprettelse af dens rentabilitet, under behørig hensyntagen til alle mulige alternativer.
- (20) For at mindske risikoen for et tilbagevendende behov for statslige indgreb til fordel for de samme banker bør følgende kriterier derfor være opfyldt som en forudsætning for at kunne omfattes af hjælpeforanstaltninger:

— Fuld åbenhed og gennemsigtighed om de værdiforringede aktiver er en forudsætning, og banker, der ansøger om støtte, bør derfor forinden give udtømmende oplysninger om de aktiver, der skal være omfattet af hjælpeforanstaltningerne, på grundlag af en fyldestgørende værdiansættelse, der er atteret af anerkendte uafhængige eksperter og valideret af den relevante tilsynsmyndighed, i overensstemmelse med de værdiansættelsesprincipper, der opstilles i afsnit 5.5<sup>(3)</sup>. Denne fulde indsigt i værdiforringelserne bør gives, før det statslige indgreb gennemføres. Det bør danne grundlag for at identificere støttebeløbet og de tab, overførslen af aktiverne påfører banken<sup>(4)</sup>.

— En individuel bank, der anmoder om støtte, bør underkastes en fuldstændig granskning af dens aktiviteter og balance med det formål at vurdere bankens kapitalgrundlag og udsigterne til fremtidig rentabilitet (rentabilitetsundersøgelse). Denne granskning skal foretages sideløbende med attesteringen af de værdiforringede aktiver, hjælpeordningen skal omfatte, men vil i betragtning af det arbejde, det indebærer, kunne afsluttes, efter at banken er kommet med i hjælpeordningen. Tilsynsmyndigheden skal underrettes om resultaterne af denne rentabilitetsundersøgelse, som der vil blive taget hensyn til ved vurderingen af nødvendige opfølgingsforanstaltninger (se afsnit 6).

5.2. *Byrdefordeling mellem staten, aktionærerne og kreditorerne i forbindelse med omkostningerne ved værdiforringede aktiver*

- (21) Det overordnede princip er, at tabene på værdiforringede aktiver i videst mulige udstrækning bør bæres af bankerne. Det kræver for det første fuld gennemsigtighed og åbenhed ex ante samt derefter en korrekt værdiansættelse af aktiverne, før staten træder til, ligesom det forudsætter et korrekt afkast til staten på hjælpeforanstaltningen, uanset hvilken form den har, således at det sikres, at aktionærerne får tilsvarende del i ansvaret og byrderne, uanset hvilken

<sup>(1)</sup> Del VIII i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte. »Statsstøttere- gernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrisen«, offentliggjort i EFT L 17 af 20.1.2011, s. 1 og EØS-tillæg nr. 3 af 20.1.2011, s. 1. Der findes en opdateret version af Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte på Tilsynsmyndighedens websted: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

<sup>(2)</sup> Del VIII i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte. »Rekapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskrisen: støtten begrænsning til det nødvendige minimum og sikkerhedsforanstaltninger mod uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger«, offentliggjort i EFT L 17 af 20.1.2011, s. 1 og EØS-tillæg nr. 3 af 20.1.2011, s. 1. Der findes en opdateret version af Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte på Tilsynsmyndighedens websted: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

<sup>(3)</sup> Uden at det berører nødvendigheden af at give offentligheden indsigt i, hvilke virkninger på bankens balance en hjælpeforanstaltning, som indebærer en passende byrdefordeling, vil få, bør begreberne »gennemsigtighed« og »åbenhed« forstås som åbenhed over for de nationale myndigheder, de implicerede uafhængige eksperter og Tilsynsmyndigheden.

<sup>(4)</sup> Støttebeløbet svarer til forskellen mellem aktiverens overførselsværdi (normalt baseret på deres reelle økonomiske værdi) og markedsprisen. I dette kapitel svarer bankens tab ved overførslen til forskellen mellem aktiverens overførselsværdi og deres bogførte værdi. De faktiske tab kendes normalt først senere.

model der konkret vælges. Kombinationen af disse elementer bør resultere i en overordnet kohærens i byrdefordelingen ved alle de forskellige former for statsindgreb, under hensyn til de særlige karakteristika ved de forskellige former <sup>(1)</sup>.

- (22) Hvis det efter en korrekt værdiansættelse af aktiverne og en korrekt identificering af tabene <sup>(2)</sup> er klart, at banken vil blive teknisk insolvent uden statens indgreb, bør banken enten sættes under administration eller afvikles i overensstemmelse med EØS-retten og national lovgivning. I en sådan situation kan det ud fra hensyn til finansiel stabilitet og tillid være rimeligt, at obligationsindehavere <sup>(3)</sup> ydes beskyttelse eller garantier.
- (23) Såfremt det ud fra hensyn til den finansielle stabilitet <sup>(4)</sup> ikke forekommer tilrådeligt at sætte banken under administration eller underkaste den en velordnet afvikling, kunne der i et omfang, der er begrænset til det strengt nødvendige, ydes støtte i form af garantier eller opkøb af aktiver til banken, således at den kan fortsætte sin virksomhed i den tid, det tager at udarbejde en plan for enten omstrukturering eller velordnet afvikling af den. I sådanne tilfælde bør også aktionærene være med til at bære tabene, i det mindste indtil de lovmæssige kapitalkrav ikke længere er opfyldt. Også nationalisering er en mulighed, der kunne overvejes.
- (24) Når det ikke er muligt at opnå en fuldstændig byrdefordeling ex ante, bør det kræves, at banken bidrager til dækning af tabet eller risikoen på et senere stadium, f.eks. i form af tilbagebetalingsklausuler eller — hvor der er tale om forsikringsbaserede ordninger — i form af en klausul om, at »det første tab« bæres af banken (typisk mindst 10 %), hvorefter det »resterende tab« deles på en sådan måde, at banken bærer en bestemt procentdel (typisk mindst 10 %) af alle yderligere tab <sup>(5)</sup>.
- (25) Som hovedregel gælder, at jo lavere det øjeblikkelige bidrag er, jo større må aktionærernes bidrag på et senere stadium være, enten i form af en konvertering af statens tab til bankaktier og/eller i form af yderligere kompenserende foranstaltninger til begrænsning af konkurrencefordrejninger ved vurdering af den nødvendige omstrukturering.

### 5.3. Tilpasning af bankernes incitamenter til at deltage i ordninger til overordnede samfundsmæssige interesser

- (26) For ordninger rettet mod bankernes værdiforringede aktiver bør tilmeldingsfristen generelt være begrænset til seks måneder fra den dato, hvor regeringen lancerer ordningen. Dermed begrænses bankernes incitament til at forhale rapporteringen af de krævede oplysninger i håb om større støtte på et senere tidspunkt, ligesom det bliver lettere hurtigt at få løst banksektorens problemer, før situationen bliver yderligere forværret af en økonomisk afmatning. I løbet af disse seks måneder vil bankerne kunne præsentere de aktiver, de ønsker dækket af ordningen, eventuelt med mulighed for forlængelse <sup>(6)</sup>.
- (27) Der kan være behov for at tage skridt til at sikre, at de banker, der har mest brug for hjælpeforanstaltninger også deltager i de statslige ordninger. Der kunne være tale om at gøre det obligatorisk at deltage, og det bør i hvert fald være obligatorisk at oplyse tilsynsmyndigheden om bankens værdiforringede aktiver. Når alle banker har pligt til at oplyse om omfanget af deres problemer med værdiforringede aktiver, vil det bidrage til at skabe klarhed over behovet for hjælpeordninger og deres omfang i de enkelte EFTA-stater.
- (28) Hvis deltagelse ikke er obligatorisk, kunne ordningen indeholde egnede incitamenter (f.eks. warrants eller rettigheder til eksisterende aktionærer, der giver dem ret til at deltage i fremtidige tilvejebringelser af privat kapital på præferencevilkår), for at tilskynde banker til at gå med, uden at man fraviger principperne om åbenhed og gennemsigtighed, korrekt værdiansættelse og byrdefordeling.
- (29) Kun under ekstraordinære, uforudsigelige omstændigheder, som banken selv er uden skyld i <sup>(7)</sup>, bør det være muligt at gå med i ordningen efter udløbet af de seks måneder, og det bør ske på strengere betingelser, f.eks. højere afkast til staten og/eller skærpede kompenseringsforanstaltninger.

<sup>(1)</sup> Overtagelse af værdiforringede aktiver kan til en vis grad sammenlignes med kapitalindskud, i det omfang hvor der er tale om foranstaltninger, der absorberer tab og har indvirkning på kapitalgrundlaget. Men ved overtagelse af aktiver løber staten normalt en større risiko, idet risikoen er knyttet til en konkret beholdning af værdiforringede aktiver, uden noget direkte bidrag fra bankens andre indtægtsgivende aktiviteter, og ikke er begrænset til dens eventuelle indskud i banken. I betragtning af den større downside og mindre upside ved en sådan ordning bør statens afkast på overtagelse af aktiver normalt være større end ved kapitalindskud.

<sup>(2)</sup> På grundlag af en sammenligning mellem aktivernes bogførte værdi og deres overførselsværdi (dvs. deres reelle værdi).

<sup>(3)</sup> Dette bør dog normalt ikke omfatte aktionærer. Se Europa-Kommissionens beslutning i sag NN 39/08 (Danmark, Støtte til afvikling af Roskilde Bank) og NN 41/08 (Det Forenede Kongerige, Redningsstøtte til Bradford & Bingley).

<sup>(4)</sup> Det kan være tilfældet, hvor det på grund af bankens størrelse eller arten af dens aktiviteter vil være umuligt at administrere eller afvikle den, uden at det får alvorlige systemiske virkninger for andre pengeinstitutter eller for långivningen til realøkonomien. I så fald skal der foreligge en begrundelse fra den pengepolitiske myndighed og/eller tilsynsmyndigheden.

<sup>(5)</sup> Hvor niveauet bør ligge, kan påvirkes af andre faktorer, f.eks. et højere afkast. Desuden bemærkes det, at efterfølgende kompensationer måske først ydes flere år efter, at ordningen blev indført, og derfor vil kunne forlænge usikkerheden om værdiansættelsen af de nødlidende aktiver. Dette problem opstår ikke i forbindelse med tilbagebetalingsklausuler baseret på ex ante-værdiansættelser.

<sup>(6)</sup> For tilmeldte aktiver, der først forfalder senere.

<sup>(7)</sup> En »uforudsigelig omstændighed« er en omstændighed, der på ingen måde kunne forudses af bankens ledelse, da den traf sin beslutning om ikke at gå med i ordningen i løbet af tilmeldingsfristen, og ikke er et resultat af forsømmelighed eller fejl fra bankledelsens side eller afgørelser truffet af den koncern, den indgår i. En »ekstraordinær omstændighed« skal forstås som værende ekstraordinær ud over den aktuelle krise. EFTA-stater, der ønsker at påberåbe sig sådanne omstændigheder, skal fremsende alle fornødne oplysninger herom til Tilsynsmyndigheden.

- (30) Deltagelse i en af hjælpeordningerne bør altid være betinget af en række passende adfærdsmæssige krav. Navnlig bør der træffes sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer, at de banker, der er med i ordningen, bruger hjælpeordningens kapitalvirkninger til at yde lån på kommercielle vilkår og uden forskelsbehandling, således at kredit efterspørgslen bliver dækket, og ikke bruger dem til at finansiere en vækststrategi (især ved at overtage sunde banker) på bekostning af deres konkurrenter.
- (31) Restriktioner i dividendeudbetalinger og loft over ledelseslønninger bør også overvejes. Hvordan disse adfærdsmæssige krav bør udformes, bør afgøres på grundlag af en proportionalitetsvurdering under hensyntagen til alle de forskellige faktorer, der kan gøre en omstrukturering nødvendig (se afsnit 6).

#### 5.4. Afgrænsning af aktiver

- (32) Ved afgørelsen af, hvilke aktiver der kan omfattes af hjælpeforanstaltninger, må der foretages en afvejning mellem det øjeblikkelige mål om finansiel stabilitet og nødvendigheden af at sikre en tilbagevenden til normale markedsvilkår på mellemlang sigt. Størstedelen af den usikkerhed og skepsis, der hersker om bankernes levedygtighed, ser ud til at bero på den type aktiver, der normalt betegnes som »nødlidende lån« (toxic assets, f.eks. de amerikanske mortgage backed securities og dertil knyttede hedge-transaktioner og derivater), og som har udløst finanskrisen og i vid udstrækning er blevet illikvide eller har måttet nedskrives meget kraftigt. Hvis man indskrænker hjælpeforanstaltningens rækkevidde til kun at omfatte sådanne aktiver, vil det mindske statens risiko for tab og gøre det lettere at undgå konkurrencefordrejninger <sup>(1)</sup>. Men risikoen ved en så kraftig indsnævring af hjælpeforanstaltningen er, at det så ikke lykkes at genoprette tilliden i banksektoren, i betragtning af de specifikke problemer i de forskellige EØS-stater og den omstændighed, at problemerne med værdiforringelse i mellemtiden har bredt sig til andre aktiver. Dette taler for en pragmatisk tilgang, der rummer mulighed for en vis fleksibilitet, således at også andre aktiver kan omfattes af hjælpeforanstaltningen i et passende omfang, og hvor det er berettiget.
- (33) En fælles, koordineret tilgang inden for EØS til identificering af de aktiver, der kan være omfattet af en hjælpeforanstaltning, er nødvendig, både for at forebygge konkurrencefordrejninger mellem EØS-staterne og inden for EØS's banksektor og for at mindske grænseoverskridende bankers incitament til at vælge det lands ordning, der er mest gunstig for dem (støttearbitrage). For at sikre kohærens i identificeringen af støtteberettigede aktiver i alle EØS-stater bør aktiverne opdeles i kategorier (»kurve«), der afspejler den aktuelle værdiforringelsesgrad. Bilag 3 indeholder mere detaljerede retningslinjer for fastlæggelsen af disse kategorier. Brugen af en sådan klassificering vil lette sammenligningen mellem banker og deres risikoprofiler i hele EØS. EFTA-staterne vil derefter skulle afgøre, hvilke kategorier af aktiver der skal omfattes af hjælpeforanstaltningen og i hvilket omfang, og Tilsynsmyndigheden vil i den forbindelse efterprøve de valgte aktivers værdiforringelsesgrad.
- (34) Det er nødvendigt at åbne mulighed for, at en EFTA-stat, hvis banksektor tillige er ramt af andre faktorer i et sådant omfang, at de udgør en alvorlig trussel for den finansielle stabilitet (f.eks. hvis boblen er bristet på ejendomsmarkedet), med særlig begrundelse, men uden kvantitative begrænsninger kan udvide sin støtteordning til også at omfatte andre, veldefinerede kategorier af aktiver af særlig relevans for denne systemiske trussel.
- (35) I betragtning af forskellene i de enkelte EFTA-staters og deres bankers situation kunne man desuden overveje at indføre et yderligere spillerum, der åbner mulighed for at frigøre bankerne for andre værdiforringede aktiver end dem, der ovenfor er udpeget som værende støtteberettigede, uden at det er nødvendigt at give nogen særlig begrundelse, når der er tale om højst 10-20 % af den pågældende banks samlede aktivbeholdning. Men en hjælpeforanstaltning bør ikke omfatte aktiver, der ikke aktuelt kan betragtes som værdiforringede. Hjælpeforanstaltninger bør ikke fungere som en tidsbegrænset forsikring mod recessionens fremtidige konsekvenser.
- (36) Som hovedregel gælder, at jo bredere kriterierne for støtteberettigelse er defineret og jo større en andel af bankens aktivbeholdning disse aktiver udgør, desto mere gennemgribende må omstruktureringen og de kompenserende foranstaltninger, der træffes for at imødegå urimelige konkurrencefordrejninger, være. Tilsynsmyndigheden vil under alle omstændigheder ikke anse aktiver for at være støtteberettigede, hvis de er blevet opført på bankens balance efter en bestemt skæringsdato forud for annonceringen af hjælpeordningen <sup>(2)</sup>. I modsat fald vil bankerne kunne udnytte ordningen til egen fordel, og det kunne resultere i en uacceptabel risiko for letsindig adfærd ved at give bankerne incitament til at undlade at foretage en ordentlig risikoevaluering ved fremtidig långivning og andre investeringer og dermed gentage de fejl, der har skabt den aktuelle krise <sup>(3)</sup>.

#### 5.5. Værdiansættelse og prissætning af aktiver, som kan omfattes af hjælpeforanstaltninger

- (37) En korrekt og kohærent fremgangsmåde ved værdiansættelsen af aktiverne, herunder også de mere komplekse og mindre likvide aktiver, er af afgørende betydning, når det drejer sig om at forhindre uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger og støttekapløb mellem EØS-staterne. Værdiansættelsen bør foretages på grundlag af en generel

<sup>(1)</sup> Det ser ud til at være den tilgang, man har valgt i USA i relation til Citigroup og Bank of America.

<sup>(2)</sup> Tilsynsmyndigheden finder generelt, at en ensartet, objektiv skæringsdato, f.eks. udgangen af 2008, vil sikre ens spilleregler for alle banker og EØS-stater.

<sup>(3)</sup> Statsstøtte i forbindelse med risiciene ved fremtidige aktiver vil eventuelt kunne behandles inden for rammerne af Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte, navnlig kapitlet om statsgarantier og kapitlet om midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise.



metodologi fastlagt på EØS-plan og bør nøje forhåndskoordineres af Tilsynsmyndigheden for alle EFTA-staterne, således at man sikrer, at de hjælpeforanstaltninger, der indføres, får maksimal effekt, og mindsker risikoen for konkurrencefordrejninger og skadelig støttearbitrage, specielt i relation til grænseoverskridende banker. Der kan være behov for at benytte alternative metoder for at tage højde for særlige omstændigheder, bl.a. hvor de fornødne oplysninger ikke foreligger i rette tid, men der må være sikkerhed for en ækvivalent gennemsigtighed. De banker, der er med i hjælpeordningen, bør under alle omstændigheder dagligt evaluere deres aktivbeholdning og løbende og hyppigt rapportere til de nationale myndigheder og tilsynsmyndigheder.

- (38) I de situationer, hvor det er særligt kompliceret at værdiansætte aktiverne, kunne der overvejes alternative fremgangsmåder, f.eks. oprettelse af en good bank, hvor staten opkøber de gode frem for de nødlidende aktiver. Statsligt ejerskab af en bank (herunder nationalisering) kunne være et alternativ, som åbner mulighed for at foretage værdiansættelsen, efterhånden som en omstrukturering eller velordnet afvikling skrider frem, således at enhver usikkerhed om de pågældende aktivers egentlige værdi fjernes <sup>(1)</sup>.
- (39) I første omgang bør aktiverne overalt, hvor det er muligt, værdiansættes efter deres aktuelle markedsværdi. Generelt vil enhver overførsel af aktiver inden for rammerne af en ordning til en værdi, der overstiger markedsprisen, udgøre statsstøtte. Aktivernes aktuelle markedsværdi vil dog kunne afvige en hel del fra den værdi, hvortil de under de nuværende omstændigheder er bogført, eller der er måske ikke nogen markedspris, fordi der ikke findes et marked (for nogle aktiver kan værdien rent faktisk være lig nul).
- (40) I anden omgang må den værdi, de værdiforringede aktiver sættes til inden for rammerne af hjælpeordningen («overførselsværdien»), nødvendigvis ligge over den aktuelle markedspris, for opnå den ønskede virkning. For at sikre sammenhæng i vurderingen af statsstøttens forenelighed med fællesmarkedet betragter Tilsynsmyndigheden en overførselsværdi, der afspejler den bagvedliggende langsigtede økonomiske værdi («den reelle økonomiske værdi») af aktiverne baseret på underliggende cashflows og bredere tidshorisonter, som et acceptabelt benchmark for, at støtten kan anses for kun at udgøre det tilladte minimum. For bestemte aktivkategorier kan der blive behov for ensartede trimninger for at komme så tæt på den reelle økonomiske værdi som muligt, når der er tale om aktiver, der er så komplekse, at det vil være umuligt at forudse udviklingen i den overskuelige fremtid med rimelig sikkerhed.
- (41) I forbindelse med foranstaltninger, der går ud på opkøb eller forsikring af aktiverne, bør overførselsværdien <sup>(2)</sup> derfor være baseret på deres reelle økonomiske værdi. Desuden skal der være sikkerhed for et rimeligt afkast til staten. Hvis EFTA-staterne finder det nødvendigt — bl.a. for at afværge teknisk insolvens — at anvende en overførselsværdi, der overstiger aktivernes reelle økonomiske værdi, bliver foranstaltningens statsstøtteelement tilsvarende større. Det kan kun accepteres, hvis det ledsages af en gennemgribende omstrukturering og betingelser om, at denne yderligere støtte skal tilbagesøges på et senere stadium, f.eks. gennem en tilbagebetalingsklausul.
- (42) Både med hensyn til markedsværdien og den reelle økonomiske værdi såvel som med hensyn til statens afkast bør værdiansættelsesproceduren foregå efter de retningslinjer og principper, der er opstillet i bilag 4.
- (43) Ved vurderingen af de værdiansættelsesmetoder, EFTA-staterne fremlægger i forbindelse med hjælpeforanstaltninger, og deres anvendelse i konkrete tilfælde kan Tilsynsmyndigheden rådføre sig med ekspertpaneler <sup>(3)</sup>. Tilsynsmyndigheden vil også gøre brug af ekspertisen i eksisterende EU-organer for at sikre kohærens i værdiansættelsesmetoderne.

#### 5.6. Administrationen af aktiver, som omfattes af hjælpeforanstaltninger

- (44) Det er op til EFTA-staterne blandt de modeller, der opstilles i afsnit 4, at vælge den mest hensigtsmæssige ordning til at frigøre bankerne for aktiver i lyset af problemerne med værdiforringede aktiver, de enkelte bankers situation og de budgetmæssige hensyn. Statsstøttekontrollens formål er at sikre, at den model, der vælges, er udformet på en sådan måde, at den sikrer ligebehandling og forebygger uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger.
- (45) De konkrete prissætningsbetingelser for de forskellige foranstaltninger kan variere, men deres karakteristika bør ikke have nogen nævneværdig indvirkning på den eventuelle byrdefordeling mellem staten og de deltagende banker. På grundlag af en korrekt værdiansættelse bør den samlede finansieringsordning, der fastlægges for et forvaltnings-selskab, en forsikring eller en hybrid løsning, sikre, at banken kommer til at bære den samme andel af tabene. I den forbindelse kunne man overveje at indføre tilbagebetalingsklausuler. Generelt bør alle ordninger sikre, at tabene i forbindelse med aktivernes overførsel (se mere herom i punkt 50 og fodnote 11) bæres af banken.
- (46) Uanset hvilken model der vælges, er det vigtigt at sikre, at banken har fokus på at genoprette sin rentabilitet, og at eventuelle interessekonflikter forebygges, og det er derfor nødvendigt at sikre en klar funktionel og operationel adskillelse mellem banken og dens værdiforringede aktiver, navnlig med hensyn til administrationen af disse aktiver samt medarbejderne og kunderne.

<sup>(1)</sup> Det kan f.eks. være tilfældet, hvor staten ombytter aktiver med statsobligationer til deres nominelle værdi, men til gengæld får warrants på bankens kapital, hvis værdi afhænger af den endelige salgspris på de værdiforringede aktiver.

<sup>(2)</sup> Ved en forsikringsordning skal overførselsværdien forstås som det forsikrede beløb.

<sup>(3)</sup> Tilsynsmyndigheden anvender udtalelser fra sådanne vurderingspaneler på samme måde, som den gør i andre statsstøtteprocedurer, hvor den kan søge eksternt ekspertise.

#### 5.7. Proceduremæssige aspekter

- (47) I bilag 5 redegøres der for disse retningslinjers proceduremæssige implikationer i relation til statsstøttekontrollen, både med hensyn til den indledende statsstøtteanmeldelse og vurderingen af eventuelle omstrukturingsplaner.

#### 6. Opfølgende foranstaltninger — omstrukturering og fornyet rentabilitet

- (48) Ovennævnte principper og betingelser danner rammerne om udformning af hjælpeforanstaltninger i overensstemmelse med statsstøttereglerne. I denne kontekst er formålet med statsstøttereglerne at sikre, at den støtte, der ydes til at frigøre bankerne for risikoen ved en særskilt kategori af aktiver for dermed at skabe et solidt grundlag for at genoprette bankens rentabilitet uden statsstøtte, begrænses til et minimum og har så få fordrejende virkninger som muligt. At værdiforringede aktiver behandles efter de ovenstående principper, er et nødvendigt skridt på vejen til genoprettelse af bankernes rentabilitet, men er ikke i sig selv tilstrækkeligt hertil. Alt efter deres konkrete situation og karakteristika vil bankerne være nødt til selv at træffe de nødvendige dispositioner i deres egen interesse for at undgå, at tilsvarende problemer opstår igen, og for at sikre en bæredygtig rentabilitet.
- (49) I henhold til statsstøttereglerne, navnlig retningslinjerne for rednings- og omstrukturingsstøtte, udgør sådanne hjælpeforanstaltninger strukturelle foranstaltninger og kræver derfor en omhyggelig vurdering af, om følgende tre betingelser er opfyldt: i) støttemodtageren skal yde et passende bidrag til omkostningerne ved hjælpeforanstaltningen, ii) der skal iværksættes egnede foranstaltninger til at sikre en genoprettelse af rentabiliteten, og iii) der skal træffes foranstaltninger, der kan afbøde konkurrencefordrejninger.
- (50) Den første betingelse vil normalt være opfyldt, når kravene i de tidligere afsnit er opfyldt, navnlig kravene om åbenhed, værdiansættelse, prissætning og byrdefordeling. Det bør sikre, at den modtagende bank kommer til at dække i hvert fald alle de tab, der er forbundet med aktivernes overførsel til staten. Hvor dette ikke er materielt muligt, kan støtten stadig godkendes, men kun undtagelsesvis og med strengere krav angående de to øvrige betingelser.
- (51) Kravene om genoprettelse af rentabiliteten og afbødning af konkurrencefordrejninger må fastlægges fra sag til sag. Hvad den anden betingelse angår — genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet — bemærkes, at hjælpeforanstaltningen vil kunne bidrage til at nå dette mål. Den rentabilitetsvurdering, som skal foretages på basis af en udtømmende analyse og evaluering af de mulige risikofaktorer, bør attestere bankens aktuelle og forventede kapitalgrundlag <sup>(1)</sup>.
- (52) Tilsynsmyndigheden lægger i sin vurdering af omfanget af den nødvendige omstrukturering efter den indledende godkendelse af støtteordningen vægt på følgende kriterier: kriterierne i Tilsynsmyndighedens retningslinjer om rekapitalisering af pengeinstitutter, hvor stor en andel af bankens aktiver der indgår i hjælpeordningen, overførselsprisen for disse aktiver i forhold til markedsprisen, de særlige karakteristika ved den form for støtte, der ydes, den samlede størrelse af statens engagement målt i forhold til bankens risikovægtede aktiver, arten af og årsagen til den modtagende banks problemer samt hvorvidt bankens forretningsmodel og investeringsstrategi er sund. I sin vurdering af den modtagende banks situation ser Kommissionen på hele billedet og tager derfor også hensyn til enhver yderligere statsgaranti eller statsligt kapitalindskud <sup>(2)</sup>.
- (53) Langsigtet rentabilitet indebærer, at banken er i stand til at klare sig uden nogen statsstøtte, hvilket forudsætter klare planer for tilbagebetaling af enhver modtaget kapital fra staten og opsigelse af statsgarantier. Alt efter udfaldet af vurderingen skal den omstrukturering, der vil skulle foretages, omfatte en indgående vurdering af bankens strategi og aktiviteter, f.eks. med fokus på kernevirksohmheden, omlægning af forretningsmodeller, lukning eller afhændelse af afdelinger/datterselskaber, ændringer i risikostyringen af aktiver og andre ændringer.
- (54) Der må formodes at være behov for gennemgribende omstrukturering, når det af vurderingen af de værdiforringede aktiver efter principperne i afsnit 5.5 og bilag 4 fremgår, at banken vil fortabe sin egenkapital eller blive teknisk insolvent uden statens indgreb. Gentagne anmodninger om støtte og afvigelse fra de generelle principper opstillet i de foregående afsnit vil almindeligvis være tegn på, at der er behov for en sådan gennemgribende omstrukturering.
- (55) En gennemgribende omstrukturering er også nødvendig, hvis banken allerede har modtaget statsstøtte, uanset i hvilken form, til dækning eller undgåelse af tab, eller når denne støtte i alt overstiger 2 % af bankens samlede risikovægtede aktiver, idet der dog må tages hensyn til den enkelte banks særlige situation <sup>(3)</sup>.
- (56) Timing af de foranstaltninger, der må træffes for at genoprette rentabiliteten, bør fastlægges under hensyntagen til den pågældende banks konkrete situation såvel som den generelle situation i banksektoren, uden at de nødvendige tilpasninger derved forsinkes.

<sup>(1)</sup> Også kriterierne i punkt 40 Tilsynsmyndighedens retningslinjer om rekapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskrise skal være opfyldt, i det omfang hvor de er relevante.

<sup>(2)</sup> For de banker, der i forvejen har pligt til at gennemføre en omstrukturingsplan efter ydelse af tidligere statsstøtte, vil denne plan også skulle tage behørigt hensyn til den nye støtte og tage alle mulighederne med i betragtning, lige fra omstrukturering til velordnet afvikling.

<sup>(3)</sup> Deltager banken i en godkendt kreditgarantiordning, uden at garantien har måttet udløses, skal der ikke tages hensyn hertil i forbindelse med dette punkt.

- (57) For det tredje bør omfanget af de nødvendige kompenserende foranstaltninger, der skal træffes, vurderes på grundlag af, hvilke konkurrencefordrejninger støtten kan resultere i. Det kan indebære indskrænkning eller afhændelse af rentable afdelinger eller datterselskaber eller adfærdsbegrænsninger såsom krav om at begrænse enhver ekspansion.
- (58) Det formodes, at der er behov for kompenserende foranstaltninger, hvis den modtagende bank ikke opfylder betingelserne i de foregående afsnit, især kravene om åbenhed, vurdering, prissætning og byrdefordeling.
- (59) Tilsynsmyndigheden vurderer behovet for kompenserende foranstaltninger på grundlag af sin vurdering af, hvilke konkurrencefordrejninger støtten giver anledning til, og navnlig på basis af følgende faktorer: det samlede støttebeløb, inkl. garantier og kapitalindskud, mængden af værdiforringede aktiver, der er omfattet af ordningen, tabsandelen på aktiverne, bankens generelle sundhedstilstand, de frigjorte aktivers risikoprofil, kvaliteten af bankens risikostyring, solvensprocenterne uden støtten, bankens position på markedet og konkurrencefordrejninger affødt af bankens fortsatte aktiviteter på markedet samt støttens indvirkninger på banksektorens strukturer.

#### 7. Afsluttende bestemmelser

- (60) Dette kapitel i retningslinjer for statsstøtte finder anvendelse fra vedtagelsen i betragtning af den finansielle og økonomiske baggrund, der krævede en øjeblikkelig indsats.
-

## BILAG 1

**EUROSYSTEMETS VEJLEDENDE PRINCIPPER FOR STØTTEFORANSTALTNINGER FOR BANKAKTIVER**

Eurosystemet har opstillet syv vejledende principper for støtteforanstaltninger rettet mod bankaktiver:

- *pengeinstitutternes deltagelse* bør være frivillig, eventuelt med forrang til pengeinstitutter med store koncentrationer af værdiforringede aktiver i tilfælde af begrænsninger
  - rimelig *bred afgrænsning af de aktiver*, der er støtteberettigede
  - en *værdiansættelse af støtteberettigede aktiver*, der er gennemsigtig, helst baseret på en række forskellige tilgange og fælles kriterier, der vedtages på tværs af EØS-staterne, på grundlag af udtalelser fra uafhængige eksterne eksperter, brug af modeller, der anvender data på mikroplan til at anslå den økonomiske værdi af og sandsynligheden for de forventede tab og aktivspecifikke trimninger af aktivers bogføringsværdi, når vurderingen af markedsværdien er særlig kompleks, eller når omstændighederne fordrer en hurtig indgriben
  - en hensigtsmæssig grad af *risikodeling* som et nødvendigt element i enhver ordning for at begrænse udgifterne for staten, skabe de rette incitamerter for de deltagende pengeinstitutter og opretholde lige vilkår mellem disse
  - tilstrækkelig lang *varighed* af støtteordningerne, muligvis afpasset efter forfaldsstrukturen for de støtteberettigede aktiver.
  - *forvaltningen af pengeinstitutterne*, som fortsat bør ledes i overensstemmelse med forretningsprincipper, og prioritering af ordninger, der fremmer veldefinerede tilbagebetalingsstrategier og
  - de offentlige støtteordningers orientering mod målbare mål, såsom *forpligtelse* til fortsat at yde långivning efter kommercielle kriterier for at få dækket efterspørgslen.
-

## BILAG 2

**De forskellige mulige tilgange til redning af aktiver og erfaringer med brugen af bad bank-løsninger i USA, Sverige, Frankrig, Italien, Tyskland og Schweiz**

## I. MULIGE TILGANGE

I princippet kan to overordnede tilgange til forvaltning af de aktiver, bankerne frigøres for, komme på tale:

- Adskillelse af værdiforringede aktiver fra gode aktiver i en bank eller i sektoren som sådan. Der kan overvejes flere forskellige varianter af denne tilgang. Et porteføljeadministrationsselskab (bad bank eller risikoskjold) kan oprettes for hver bank, hvorved de værdiforringede aktiver kan overføres til en særskilt retlig enhed, hvor aktiverne fortsat forvaltes af den kriseramte bank eller af en særskilt enhed, og mulige tab deles mellem den gode bank og staten. Alternativt kan staten etablere en selvejende institution (ofte kaldet en aggregator bank) til opkøb af de værdiforringede aktiver hos enten de enkelte banker eller i banksektoren som sådan og dermed sætte bankerne i stand til at genoptage deres sædvanlige långivningsadfærd uden at være bebyrdet med risikoen for nedskrivning af aktiverne. Denne tilgang kan også indebære forudgående nationalisering, hvorved staten overtager kontrollen med nogle eller alle banker i sektoren inden adskillelsen af de gode og de nødlidende aktiver.
- En forsikringsordning for aktiverne, hvorved bankerne bibeholder de værdiforringede aktiver i deres balance, men modtager erstatning for deres tab fra staten. Ved forsikring af aktiver forbliver de værdiforringede aktiver på bankernes balance, og disse modtager erstatning for nogle eller alle tab fra staten. Et specifikt spørgsmål i forbindelse med forsikring af aktiver er fastsættelsen af en passende præmie for meget forskelligartede og komplekse aktiver, idet præmien i princippet bør afspejle en vis kombination af værdiansættelse og risikokarakteristik for de forsikrede aktiver. Et andet spørgsmål er, at forsikringsordninger er teknisk vanskelige at få til at fungere under omstændigheder, hvor de forsikrede aktiver er spredt over et stort antal banker snarere end koncentreret i få større banker. Endelig vil det forhold, at de forsikrede aktiver forbliver på bankernes balance, skabe mulighed for interessekonflikter og fjerne den vigtige psykologiske effekt, der består i en klar adskillelse mellem den gode bank og de nødlidende aktiver.

## II. ERFARINGER MED BAD BANK-LØSNINGER

I USA blev Resolution Trust Corporation (RTC) oprettet som et statsligt ejet porteføljeadministrationsselskab i 1989. RTC fik til opgave at afvikle aktiver (først og fremmest aktiver i forbindelse med fast ejendom, herunder hypoteklån), der tidligere havde tilhørt låne- og spareforeninger, som var blevet erklæret insolvente af Office of Thrift Supervision som følge af låne- og sparekrisen (1989-1992). RTC overtog ligeledes forsikringsfunktionerne under det tidligere Federal Home Loan Bank Board. Mellem 1989 og medio 1995 lukkede eller på anden måde afviklede RTC 747 spareforeninger med samlede aktiver på 394 mia. USD. Opgaverne blev i 1995 overdraget til Savings Association Insurance Fund under Federal Deposit Insurance Corporation (den amerikanske centrale indskudsgarantisammenslutning). Samlet blev omkostningerne for skatteborgerne anslået til 124 mia. USD (1995-USD).

RTC fungerede på grundlag af såkaldte »aktiepartnerskabsprogrammer«. Alle aktiepartnerskaber involverede en partner fra den private sektor, som erhvervede en part i en pulje af aktiver. Ved at opretholde en part i aktivporteføljer kunne RTC få del i de meget store afkast, som porteføljeinvestorerne opnåede. Hertil kommer, at aktiepartnerskaberne satte RTC i stand til at drage fordel af deres privatsektorpartneres forvaltnings- og afviklingsbestræbelser, og strukturen bidrog til at sikre en højere grad af harmonisering af incitamenterne, end hvad der normalt er tilfældet i et forhold mellem en hovedforpligtet og en kontrahent. De forskellige former for aktiepartnerskaber er følgende: Multiple Investment Fund (begrænset og selektivt partnerskab, uspecificeret aktivportefølje), N-series and S-series Mortgage Trusts (udbudsprocedure for specificeret aktivportefølje), Land fund (for at drage fordel af mere langsigtet genopretning og grundudstyknings), og JDC Partnership (udvælgelse af partneren på grundlag af en såkaldt »skønhedskonkurrence« for fordringer uden sikkerhedsstillelse eller af tvivlsom værdi).

I Sverige blev der som bidrag til løsningen på finanskrisen i 1992/1993 oprettet to bankporteføljeadministrationsselskaber, Securum og Retriva, til at forvalte pengeinstitutternes misligholdte lån. En kriseramt banks aktiver blev opdelt i »gode« og »nødlidende« aktiver, og de nødlidende aktiver blev dernæst overført til et af administrations-selskaberne, for det meste Securum<sup>(1)</sup>. Et vigtigt aspekt ved det svenske program var, at bankerne blev pålagt fuld oplysningspligt om forventede tab på lån og værdiansætte fast ejendom og andre aktiver realistisk. Det svenske

<sup>(1)</sup> Se Bergström, Englund og Thorell (2002) og Heikensten (1998a og b).

finansilsyn strammede i denne henseende sine regler med hensyn til, hvordan sandsynlige tab på lån skulle defineres samt fast ejendom værdiansættes. For at nå til en ensartet værdiansættelse af de støtteansøgende bankers beholdninger i form af fast ejendom, oprettede det svenske finansilsyn et vurderingsråd bestående af specialister i fast ejendom. De lave markedsværdier, der blev indregnet for aktiverne i due diligence-proceduren, bidrog effektivt til at sætte en bundgrænse for aktivernes værdi. Da markedsdeltagerne ikke forventede, at priserne ville falde til under dette niveau, kunne handelen på markedet opretholdes <sup>(1)</sup>. I det lange løb viste de to administrationselskaber sig effektive, idet statens udgifter til understøttelse af det finansielle system mere eller mindre blev opvejet af de indtægter, som administrationselskaberne opnåede ved afviklingen af deres aktivbeholdninger.

I Frankrig blev der i 1990'erne oprettet et offentligt organ med en institutionel ubegrænset statsgaranti til at overtage og med tiden afvikle Crédit Lyonnais' nødlidende aktiver. Denne bad bank finansierede opkøbet af aktiverne gennem et lån fra Crédit Lyonnais. Sidstnævnte kunne således undgå tab på aktiverne og frigøre kapital til et tilsvarende beløb i risikovægtede aktiver, da lånet til bad bank var risikovægtet til 0 % på grund af statsgarantien. Europa-Kommissionen godkendte denne bad bank som omstrukturingsstøtte. Et aspekt af denne model var den klare adskillelse mellem den gode og den nødlidende bank for at undgå interessekonflikter og klausulen om »better fortune« på den gode banks fortjeneste til fordel for staten. Efter få år var banken blevet privatiseret med held. Overførslen af aktiverne til den nødlidende bank til den bogførte værdi gjorde, at aktionærerne ikke mere var ansvarlige for tabene, og at staten pådrog sig store omkostninger i en periode.

I Italien blev Banco di Napoli nogle få år senere opsplittet i en nødlidende bank og en god bank efter at de eksisterende aktionærer havde absorberet tabene og en rekaptalisering fra statskassen havde fundet sted, i den udstrækning det var nødvendigt for at holde banken kørende. Banco di Napoli finansierede den nødlidende banks erhvervelse af de diskonterede, men fortsat værdiforringede aktiver gennem et subsidieret lån fra centralbanken med en modgaranti stillet af statskassen. Den rensede bank blev privatiseret et år senere. Hverken for Crédit Lyonnais eller for Banco di Napoli var der tale om umiddelbare udbetalinger fra statskassen til erhvervelse af de nødlidende aktiver, udover kapitaltilskud til bankerne.

En blødere udgave af en bad bank blev for nyligt oprettet af Tyskland for at løse problemet med Landesbankernes nødlidende aktiver. I tilfældet SachsenLB blev banken solgt som a going concern, efter at de nødlidende aktiver, der tegnede sig for ca. 17,5 mia. EUR, blev kanaliseret ind i et SPV-selskab (Special Purpose Vehicle), der skulle beholde aktiverne indtil forfald. De tidligere ejere, delstaten Sachsen, gav en tabsgaranti på ca. 17 % af den nominelle værdi, hvilket i en stresstest blev betragtet som værende det absolut højeste mulige tabsniveau (grundscenariet blev anslået til kun 2 %). Den nye ejer overtog det meste af refinansieringen og dækkede den resterende risiko. Støttebeløbet blev anset for i det mindste at ville nå op på de skønnede 4 % for det værste scenario. I tilfældet WestLB blev en portefølje af aktiver på 23 mia. EUR kanaliseret ind i et SPV-selskab og udstyret med en statsgaranti på 5 mia. EUR til at dække eventuelle tab og beskytte balancen mod justeringen af aktivernes værdi i forhold til de internationale regnskabsstandarder (IFRS). WestLB kunne hermed fjerne aktivernes volatilitet fra balancen. Der blev betalt et garanti gebyr på 0,5 % til staten. Risikoskjoldet findes fortsat og betragtes som statsstøtte.

I Schweiz har regeringen oprettet en ny fond, hvortil UBS overførte en portefølje med nødlidende aktiver, som forud for overførslen var blevet værdiansat af en tredjemand. Til finansiering af fonden indskød Schweiz først kapital i UBS (i form af vekslers, der kunne konverteres til UBS-aktier), som UBS øjeblikkeligt afskrev og overførte til fonden. Den resterende finansiering af fonden bestod i et lån fra den schweiziske centralbank.

Sidst i 1990'erne var de tjekiske bankers vilkår for långivning til virksomheder meget lempelige. De tjekiske banker blev derfor svækket alvorligt og skulle i slutningen af 1990'erne reddes af regeringen. Der blev foretaget en omfattende oprydning i bankernes balancer for at genoprette en sund banksektor.

Den tjekiske regering oprettede i februar 1991 en konsolideringsbank (Konsolidační banka, KOB) med henblik på at overtage nødlidende lån, som banksektoren havde kumuleret inden 1991 — bl.a. gæld fra tiden med planøkonomi, navnlig i tilknytning til samhandelen med Sovjetblokken. Denne særlige bank blev i september 2001 omlagt til et agentur, der også skulle absorbere nødlidende lån i forbindelse med »nye innovative« lån (navnlig de såkaldte privatiseringslån, misligholdte lån og svingagtige lån).

<sup>(1)</sup> Dette står i skarp kontrast til den japanske politik med at sætte værdien på nødlidende aktiver for højt, hvilket fastfros ejendoms-markedet i næsten ti år.

Fra og med 1991 blev større banker frigjort fra deres nødlidende lån, og fra og med 1994 blev fokus lagt over på mindre banker. Navnlige Kreditní bankas konkurs i august 1996 og et efterfølgende delvist pres på Agrobanka satte en klemme på det tjekkiske banksystem. De pågældende programmer førte kun til en midlertidig forøgelse af statens kapitaldeltagelse i bankerne i 1995, og igen i 1998, da Agrobankas tilladelse til at udøve finansiel virksomhed blev tilbagekaldt. Samlet steg regeringens deltagelse i banksektoren til 32 % ved udgangen af 1995 fra 29 % i 1994.

Endvidere blev der i 1997 vedtaget et andet program — det såkaldte Stabiliseringsprogram — for at støtte de mindre banker. Dette program skulle især erstatte aktiver af dårlig kvalitet med likviditet på indtil 110 % af hver af de deltagende bankers kapital gennem opkøb af aktiver af dårlig kvalitet fra banken via et særligt selskab benævnt Česká finanční med efterfølgende genopkøb af aktivernes restbeløb inden for en tidshorisont på 5-7 år. Seks banker deltog i programmet, men fem af dem blev senere udelukket, da de ikke opfyldte kriterierne og derefter blev afviklet. Stabiliseringsprogrammet var således ikke vellykket og ophørte.

Ved udgangen af 1998 var der udstedt 63 tilladelser til at udøve bankvirksomhed (heraf 60 inden udgangen af 1994). Ved udgangen af september 2000 var der fortsat 41 banker og filialer af udenlandske banker, 16 var genstand for særlige ordninger (8 i likvidation, 8 genstand for konkursprocedurer), 4 havde fusioneret med andre banker, og tilladelsen for en udenlandsk bank var blevet tilbagekaldt, fordi det ikke lykkedes banken at påbegynde sin virksomhed. Ud af de 42 resterende pengeinstitutter (herunder CKA) var 15 indenlandsk kontrollerede banker og 27 udenlandsk kontrollerede banker, herunder datterselskaber og filialer af udenlandske banker.

I maj 2000 trådte den ændrede lov om konkurser og selskabsafvikling samt loven om offentlige auktioner i kraft med det formål at fremskynde konkursprocedurer og skabe balance mellem kreditor- og debitorrettigheder ved at lade specialiserede firmaer eller juridiske personer agere som kurator og åbne mulighed for at forhandle udenretslige forlig.

---

## BILAG 3

**Afgrænsning af kategorier (»kurve«) af støtteberettigede aktiver og fyldestgørende rapportering vedrørende de værdiforringede aktiver og samtlige bankens forretningsområder**

**I. AFGRÆNSNING AF KATEGORIER (»KURVE«) AF STØTTEBERETTIGEDE AKTIVER**

Afgrænsning af kurve for bankernes værdiforringede finansielle aktiver bør som fællesnævner baseres på kategorier, der allerede anvendes i forbindelse med:

1. tilsynsmæssig rapportering og værdiansættelse (Baselkomitéens søjle 3 = CRD bilag XII, FINREP og COREP)
2. regnskabsaflæggelse og værdiansættelse (især IAS 39 og IFRS 7)
3. særlige ad hoc-rapporter om kreditkrisen: IMF, FSF, Roubini og CEBS's arbejde om gennemsigtighed.

Brugen af en fællesnævner for eksisterende rapporterings- og værdiansættelseskategorier i afgrænsningen af kurve for aktiver vil:

- fjerne yderligere rapporteringsbyrder for bankerne
- gøre det muligt at vurdere kurven af værdiforringede aktiver for de enkelte banker i forhold til vurderinger på EØS-plan og globalt plan (hvilket kan være relevant for at beregne »den økonomiske værdi« på et givet tidspunkt) og
- resultere i objektive (attesterede) udgangspunkter for værdiansættelsen af de værdiforringede aktiver.

Under hensyntagen til ovenstående foreslår Tilsynsmyndigheden følgende kurve af finansielle aktiver som udgangspunkt i fastsættelsen af den »økonomiske værdi« og hjælpeforanstaltningerne:

Tabel 1

I. Strukturerede finansielle/sikrede produkter					
Produktets art	Regnskabskategori	Ordningens værdiansættelsesgrundlag			Bemærkninger
		Markedsværdi	Økonomisk værdi	Overførselsværdi	
1	RMBS	FVPL/AFS (*)			Yderligere opdelt på: geografisk område, tranchers anciennitet, ratings, tilknytning til sub-prime eller Alternative A-papirer eller andre underliggende aktiver, forfaldtidspunkt/årgang, justeringer og afskrivninger
2	CMBS	FVPL/AFS			
3	CDO	FVPL/AFS			
4	ABS	FVPL/AFS			
5	Selskabsgæld	FVPL/AFS			
6	Andre lån	FVPL/AFS			
			I alt		
II. Ikke-sikrede lån					
Produktets art	Regnskabskategori	Ordningens værdiansættelsesgrundlag			Bemærkninger
		Omkostninger (**)	Økonomisk værdi	Overførselsværdi	
7	Virksomheder	HTM/L&R (*)	Omkostninger (**)		Yderligere opdelt på: geografisk område, medkontrahentrisiko (PD), kreditrisikolempelse (sikkerhedsstillelse) og forfaldsstrukturer, justeringer og afskrivninger.
8	Bolig	HTM/L&R	Omkostninger		
9	Andet (privatkunder)	HTM/L&R	Omkostninger		



Produktets art	Regnskabskategori	Ordningens værdiansættelsesgrundlag			Bemærkninger
		Omkostninger (**)	Økonomisk værdi	Overførselsværdi	
		I alt			

(\*) FVPL = Fair value through profit and loss (dagsværdi gennem resultatet) = handelsbeholdning + dagsværdioption); AFS = available for sale (udbudt til salg), HTM = Held to Maturity (holdes indtil forfald), L&R = loans and receivables (lån og tilgodehavender).

(\*\*) Ved omkostninger forstås lånenes regnskabsmæssige værdi minus værdiforringelsen.

## II. FYLDESTGØRENDE RAPPORTERING VEDRØRENDE VÆRDI-FORRINGEDE AKTIVER OG DE DERTIL KNYTTEDE FORRETNINGSOMRÅDER

På grundlag af disse kurve af aktiver bør oplysningerne om de af en banks værdiforringede aktiver, der bør omfattes af en hjælpeforanstaltning, fremlægges med en yderligere detaljeringsgrad som foreslået i kolonnebemærkningen i tabel 1.

På grundlag af god praksis som opstillet af Det Europæiske Banktilsynsudvalg <sup>(1)</sup> (CEBS) for rapportering om aktiviteter berørt af uroen på markedet kan oplysningerne om bankernes aktiviteter i tilknytning til værdiforringede aktiver til brug for rentabilitetsundersøgelsen omhandlet i afsnit 5.1, struktureres som følger:

Tabel 2

God praksis som opstillet af CEBS	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures
<p><i>Forretningsmodel</i></p> <p>Beskrivelse af forretningsmodellen (dvs. årsagerne til at påbegynde en aktivitet og bidraget til værdiskabelsesforløbet) og i givet fald af de foretagne ændringer (f.eks. foranlediget af krise).</p> <p>Beskrivelse af omfang og mål.</p> <p>Beskrivelse af aktiviteternes omfang og bidrag til forretningen (herunder kvantitativt).</p> <p>Beskrivelse af aktiviteternes art, herunder en beskrivelse af instrumenterne samt af deres funktion og de kriterier, som produkter/investeringer skal opfylde.</p> <p>Beskrivelse af pengeinstituttets rolle og involvering, dvs. tilsagn og forpligtelser.</p>	<p>Aktiviteter (SPE). (*)</p> <p>Eksponeringens art (sponsor, formidler af likviditet og/eller kreditforbedring) (SPE)</p> <p>Kvalitativ drøftelse af strategi (LF)</p>
<p><i>Risici og risikostyring</i></p> <p>Beskrivelse af risicienes art og omfang i forhold til aktiviteterne og instrumenterne.</p> <p>Beskrivelse af praksis for risikostyring i tilknytning til aktiviteterne, af eventuelt kortlagte svagheder i eventuelle korrigerende foranstaltninger, der er truffet for at afhjælpe disse.</p> <p>I den nuværende krise bør likviditetsrisikoen have særlig opmærksomhed.</p>	
<p><i>Krisens indvirkning på resultatet</i></p> <p>Kvalitativ og kvantitativ beskrivelse af resultater med fokus på eventuelle tab og nedskrivninger med virkning for resultaterne.</p> <p>Fordeling af nedskrivningerne/tabene på produkt- og instrumenttyper berørt af krisen (CMBS, RMBS, CDO, ABS og LBO yderligere opdelt efter forskellige kriterier).</p> <p>Beskrivelse af årsager og faktorer, der er ansvarlige for den indtrufne påvirkning.</p>	<p>Ændring i eksponering fra den tidligere periode, herunder salg og nedskrivninger (CMB/LF)</p>

(1) Kilde: CEBS (Committee of European Banking Supervisors) report on banks' transparency on activities and products affected by the recent market turmoil, 18. juni 2008.

God praksis som opstillet af CEBS	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures
<p>Sammenligning af i) virkninger mellem (relevante) tidsrum og af ii) balancer på resultatopgørelsen før og efter krisens virkninger.</p> <p>Adskillelse af nedskrivninger mellem realiserede og urealiserede beløb.</p> <p>Beskrivelse af krisens indflydelse på selskabets aktiepris.</p> <p>Oplysning om maksimal tabsrisiko og beskrivelse af, hvordan pengeinstituttets situation kunne blive berørt af yderligere tilbageslag eller af markedsopsving.</p> <p>Oplysning om virkningen af kreditspredningsbevægelser for egne passiver på resultaterne og på de metoder, der anvendes til at fastlægge virkningen.</p>	
<p><i>Eksponeringsniveauer og -former</i></p> <p>Nominelt beløb (eller afskrevne omkostninger) og dagsværdier for udestående eksponeringer.</p> <p>Oplysninger om kreditsikring (f.eks. credit default swaps) og sikringens virkning for eksponeringerne.</p> <p>Oplysninger om antallet af produkter.</p> <p>Detaljerede oplysninger om eksponeringer fordelt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— tranchers anciennitet</li> <li>— kreditværdighed (f.eks. ratings, investeringsværdighed, årgange)</li> <li>— geografisk herkomst</li> <li>— hvorvidt de pågældende eksponeringer er bankens egne eller administreres for eller er overtaget fra andre</li> <li>— produktkarakteristika: f.eks. ratings, andel af sub-prime hypoteklån, diskonteringsatser, sikringspunkter, spredninger, finansiering</li> <li>— arten af de bagvedliggende aktiver: F.eks. årgange, lån/værdiforholdet, panterrettigheder, vægtet gennemsnitslevetid for det underliggende aktiv, formodet førtidig indfrielsehastighed, forventet kredittab.</li> </ul> <p>Mønsteret i eksponeringernes bevægelser mellem den relevante regnskabsperiode og den underliggende årsag (salg, afhændelser, køb osv.).</p> <p>Drøftelse af eksponeringer, der ikke er konsolideret (eller er erkendt i løbet af krisen) og de dertil knyttede årsager.</p> <p>Eksponering for monolineselskaber og kvaliteten af de forsikrede aktiver:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Nominelle beløb (eller afskrevne omkostninger) af forsikrede eksponeringer samt af det indkøbte beløb af kreditsikring</li> <li>— Dagsværdier for udestående eksponeringer samt den dertil knyttede kreditsikring</li> <li>— Beløb for afskrivninger og tab, differentieret i realiserede og urealiserede beløb</li> <li>— Fordeling af eksponeringer efter ratings eller medkontrahent.</li> </ul>	<p>Instrumentets størrelse i forhold til selskabets samlede eksponering (SPE/CDO).</p> <p>Sikkerhedsstillelse: Type, trancher, kreditrating, sektor, geografisk fordeling, gennemsnitlig forfaldstid, årgange (SPE/CDO/CMB/LF).</p> <p>Risikosikringer, herunder eksponering til monolineselskaber, andre medkontrahenter (CDO). Kreditværdigheden for medkontrahenter i risikosikring (CDO).</p> <p>Hele lån, RMBS, afledte instrumenter, andet (O).</p> <p>Detaljer om kreditkvalitet (kreditrating, lån/værdiforhold, måling af resultater) (O)</p> <p>Ændring i eksponering fra den tidligere periode, herunder salg og afskrivninger (CMB/LF)</p> <p>Skellen mellem konsoliderede og ikke-konsoliderede instrumenter. Årsag til eventuel konsolidering (SPE). Årsag til eventuel konsolidering (SPE).</p> <p>Finansieret eksponering og ufinansierede tilsagn (LF)</p>

God praksis som opstillet af CEBS	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures
<p><i>Regnskabspolitik og spørgsmål i forbindelse med værdiansættelse</i></p> <p>Klassificering af transaktionerne og de strukturerede produkter af regnskabs hensyn og den dertil knyttede regnskabsmæssige behandling.</p> <p>Konsolidering af SPE og andre instrumenter (så som VIE) og en afstemning af disse med de strukturerede produkter, der er berørt af sub-prime-krisen.</p> <p>Detaljerede oplysninger om dagsværdien af finansielle instrumenter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— finansielle instrumenter, for hvilke der anvendes dagsværdi</li> <li>— dagsværdihierarki (en fordeling af samtlige eksponeringer målt i dagsværdi efter forskellige niveauer i dagsværdihierarkiet og en fordeling efter likvide og afledte instrumenter samt oplysninger om bevægelser mellem de forskellige niveauer)</li> <li>— behandling af førstedagsindtjening (herunder kvantitative oplysninger)</li> <li>— anvendelse af dagsværdimuligheden (herunder betingelser for anvendelsen) og dertil knyttede beløb (med en hensigtsmæssig fordeling).</li> </ul> <p>Oplysninger om modelteknikker anvendt i værdiansættelsen af de finansielle instrumenter, herunder diskussion af følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— beskrivelse af modelteknikker og af de instrumenter, de finder anvendelse på</li> <li>— beskrivelse af værdiansættelsesprocesserne (herunder især diskussion af de antagelser og inputfaktorer, som modellerne bygger på)</li> <li>— justeringstype anvendt for at afspejle modelrisikoen og andre usikkerhedsmomenter i prissætningen</li> <li>— dagsværdiernes følsomhed og</li> <li>— stressscenarier.</li> </ul>	<p>Værdiansættelsesmetoder og primære drivkræfter (CDO)</p> <p>Justeringer af kreditvurdering for specifikke medkontraahenter (CDO)</p> <p>Værdiansættelsens følsomhed overfor ændringer af centrale formodninger og inputs (CDO)</p>
<p><i>Andre oplysningsaspekter</i></p> <p>Beskrivelse af oplysningspolitik og de principper, der anvendes i oplysningsrapporteringen og regnskabsopstillingen.</p>	
<p><i>Præsentation</i></p> <p>Relevante oplysninger for forståelsen af ét pengeinstituts engagement i en given aktivitet bør så vidt muligt fremlægges på et sted.</p> <p>Når oplysninger spredes over flere dele eller kilder, bør der gives klare krydshenvisninger, så læseren kan navigere mellem delene.</p> <p>Oplysninger i form af tekst bør af klarhedshensyn så vidt muligt suppleres med illustrerende tabeller og oversigter.</p> <p>Pengeinstitutterne bør sikre, at de begreber, der bruges til at beskrive komplekse finansielle instrumenter og transaktioner, ledsages af klare og hensigtsmæssige forklaringer.</p>	
<p>(*) I SSG-rapporten henviser hver komponent til en specifik type SPE, eller til alle som helhed, som SPE (Special Purpose Entities generelt), LF (Leveraged Finance), CMB (Commercial Mortgage-Backed Securities), O (Other sub-prime and Alt-A Exposures), CDO (Collateralised Debt Obligations).</p>	

## BILAG 4

## PRINCIPPER OG PROCESSER FOR VÆRDIAKSÆTTELSE OG PRISSÆTNING

## I. Metode og procedure for værdiansættelse

I forbindelse med foranstaltningerne bør aktiverne klassificeres i overensstemmelse med de illustrerende tabeller 1 og 2 i bilag 3.

Fastsættelsen af den reelle økonomiske værdi med henblik på dette kapitel i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte (se afsnit 5.5) bør baseres på observerbare markedsoplysninger og realistiske og forsigtige antagelser vedrørende fremtidige pengestrømme.

Metoden for værdiansættelse af de støtteberettigede aktiver bør vedtages på EØS-plan og vil kunne variere i forhold til de enkelte aktiver eller kurve af aktiver. Når det er muligt, bør værdiansættelsen regelmæssigt over aktivets levetid revurderes i forhold til markedet.

Tidligere er der med mere eller mindre held anvendt flere metoder til værdiansættelse. Enkle omvendte auktioner har været nyttige for de kategorier af aktiver, hvor markedsværdien er rimelig sikker. I USA viste det sig imidlertid, at denne fremgangsmåde ikke gør det muligt at værdiansætte komplekse aktiver. Mere sofistikerede auktionsprocedurer er hensigtsmæssige, når der er mindre sikkerhed omkring markedsværdierne, og der bliver behov for en mere eksakt metode for at prissætte de enkelte aktiver. Det er desværre ikke nemt at udforme sådanne metoder. Alternativet med modelbaserede beregninger for komplekse aktiver har den ulempe, at de er følsomme i forhold til de underliggende antagelser<sup>(1)</sup>.

Muligheden for at anvende ensartet trimmet værdiansættelse ved samtlige komplekse aktiver forenkler den samlede værdiansættelsesproces, selv om det fører til mindre præcis prissætning for de enkelte aktiver. Centralbankerne har betydelige erfaringer med hensyn til de mulige kriterier og parametre for sikkerhedsstillelse med henblik på refinansiering, som kan tjene som en nyttig reference.

Uanset hvilken model der vælges, bør værdiansættelsen og især vurderingen af sandsynligheden for fremtidige tab baseres på stringent stresstestning i forhold til en situation med langvarig verdensomspændende recession.

Værdiansættelsen bør baseres på internationalt anerkendte standarder og benchmarks. En fælles metode for værdiansættelse vedtaget på EØS-plan og gennemført af EØS-staterne på sammenhængende vis vil i vid udstrækning kunne bidrage til at mindske bekymringen for en underminering af de lige vilkår som følge af de store konsekvenser, forskelle i værdiansættelsessystemerne kan få. Ved vurderingen af de værdiansættelsesmetoder, EFTA-staterne fremlægger i forbindelse med hjælpeforanstaltninger, kan Tilsynsmyndigheden i princippet rådføre sig med ekspertpaneler<sup>(2)</sup>.

## II. Prissætningen af statsstøtte på grundlag af værdiansættelsen

Værdiansættelsen af aktiverne bør ikke forveksles med prissætningen af en støtteforanstaltning. Opkøb eller forsikring på basis af den fastlagte aktuelle markedsværdi eller den »reelle økonomiske værdi«, med indregning af fremtidige pengestrømsprognoser indtil forfaldsdag, vil i praksis ofte overstige modtagerbankens nuværende evne til at dele byrden<sup>(3)</sup>. Prissætningen bør baseres på en overførselsværdi så tæt som muligt på den konstaterede reelle økonomiske værdi. Selv om dette indebærer en fordel i sammenligning med den aktuelle markedsværdi og dermed statsstøtte, kan prissætning på basis af den »reelle økonomiske værdi« også opfattes som en udligning af overdrevne markedsreaktioner forårsaget af den nuværende krise, som har ført til forværring eller endog sammenbrud af visse markeder. Jo mere overførselsværdien afviger fra den »reelle økonomiske værdi« — og dermed jo større støttebeløbet er — desto større er behovet for korrigerende foranstaltninger for at sikre en præcis prissætning over tid (f.eks. gennem klausuler om bedre tider (better fortune) og en mere dybdegående omstrukturering. Den tilladte afvigelse fra værdiansættelsesresultatet bør være mere begrænset for aktiver, hvis værdi kan fastsættes på basis af pålidelige markedsoplysninger, end for aktiver, for hvilke markederne er illikvide. Overholdes disse principper ikke, vil der være en stærk formodning om, at der er behov for vidtrækkende omstrukturering og kompenserende foranstaltninger eller endog en velordnet afvikling.

Under alle omstændigheder skal enhver prissætning af støtte til aktiver indeholde et afkast til staten under behørig hensyntagen til risici for fremtidige tab, der overstiger prognoserne i fastsættelsen af den »reelle økonomiske værdi« og eventuelle yderligere risici forårsaget af en overførselsværdi, der er større end den reelle økonomiske værdi.

(1) Under alle omstændigheder vil en auktion kun være mulig for homogene klasser af aktiver, og hvor der findes et tilstrækkeligt stort antal mulige sælgere. Hertil kommer, at der bør være en mindstepris for at sikre beskyttelse af statens interesse og klausuler om tilbagebetaling i tilfælde af, at de endelige tab overstiger mindsteprisen, så det kan sikres, at modtagerbanken yder et tilstrækkeligt bidrag. For at vurdere sådanne klausuler bør der fremlægges komparative scenarier med alternative garanti-/opkøbsordninger, herunder stresstest, for at sikre deres globale finansielle ækvivalens.

(2) Tilsynsmyndigheden anvender udtalelser fra sådanne vurderingspaneler på samme måde, som den gør i andre statsstøtteprocedurer, hvor den kan søge eksternt ekspertise.

(3) Se disse retningslinjer, afsnit 5.2.

Et sådant afkast kan sikres ved at sætte overførselsprisen for aktiverne så langt under den »reelle økonomiske værdi«, at der gives hensigtsmæssig kompensation for risikoen i form af et rimeligt tillæg, eller ved at justere garantigebyret tilsvarende.

Når målet for afkastet fastlægges, kan man lade sig »inspirere« af den forrentning, der ville være påkrævet for rekapitaliseringsforanstaltninger, i det omfang den foreslåede ordning har en kapitalvirkning. Dette skulle være i tråd med kapitlet om rekapitalisering af pengeinstitutter i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte, idet der tages behørigt hensyn til de pågældende foranstaltningers særlige karakteristika og navnlig det forhold, at de kan indebære større eksponering end kapitalindskud<sup>(1)</sup>.

Prissætningen kan ligeledes omfatte warrants for aktier i bankerne af samme værdi som aktiverne (hvilket indebærer, at en højere betalt pris fører til en potentielt større kapitaldeltagelse). En model for et sådant prissætningssystem kunne være en situation med opkøb af aktiver, hvor sådanne warrants tilbageleveres til banken, når aktiverne er blevet solgt af bad bank, og hvis de har indtjent det nødvendige mål for afkastet. Hvis aktiverne ikke har haft et sådant afkast, bør banken betale forskellen kontant for at nå afkastmålet. Hvis banken ikke betaler kontantbeløbet, bør staten sælge warrants for at nå op på afkastmålet.

I en situation med garanterede aktiver kan garantigebyret betales i form af aktier med en fast kumulativ rente, der udgør afkastmålet. Når der skal trækkes på garantien, vil EFTA-staterne kunne anvende deres warrants til at erhverve aktier svarende til de beløb, der måtte dækkes over garantien.

Ethvert prissætningssystem må kunne sikre, at modtagerbankernes samlede bidrag reducerer omfanget af statens nettoindgreb til det nødvendige minimum.

---

<sup>(1)</sup> Der bør også tages hensyn til, at der i en situation med garanterede aktiver ikke opnås nogen likviditet, hvilket ikke er tilfældet for rekapitaliseringsforanstaltninger.

## BILAG 5

## STATSSTØTTEPROCEDUREN

EFTA-stater, der anmelder hjælpeforanstaltninger, skal give Tilsynsmyndigheden omfattende og detaljerede oplysninger om samtlige elementer af relevans for vurderingen af de offentlige støtteforanstaltninger på grundlag af statsstøttereglerne efter de retningslinjer, der er opstillet i dette kapitel i retningslinjerne for statsstøtte<sup>(1)</sup>. Dette omfatter især en detaljeret beskrivelse af værdiansættelsesmetoden og dens gennemførelse med inddragelse af uafhængige eksterne eksperter<sup>(2)</sup>. Tilsynsmyndighedens godkendelse gives for et tidsrum på seks måneder og gøres betinget af en forpligtelse til at fremlægge enten en omstruktureringsplan eller en rentabilitetsundersøgelse for hver modtagerbank inden tre måneder efter bankens optagelse i hjælpeprogrammet.

Når en bank tildeles støtte enten som en individuel foranstaltning eller inden for rammerne af en godkendt hjælpeordning, skal EFTA-staten senest i den individuelle anmeldelse af omstruktureringsplanen eller rentabilitetsundersøgelsen give Tilsynsmyndigheden detaljerede oplysninger om de pågældende aktiver og værdiansættelsen på tidspunktet for støttens tildeling samt en attestering og validering af rapporteringen af oplysningerne om værdiforringelsen af de aktiver, der indgår i hjælpeforanstaltningen<sup>(3)</sup>. En fuldstændig rapport om bankens aktiviteter og balance skal tilvejebringes så hurtigt som muligt, så der kan indledes drøftelser om en hensigtsmæssig omstruktureringsform og dens omfang i god tid inden den formelle fremlæggelse af en omstruktureringsplan for således at fremskynde forløbet og skabe retlig klarhed så hurtigt som muligt.

For banker, der allerede har draget fordel af andre former for statsstøtte, det være sig inden for rammerne af en godkendt garanti, bytning af aktiver eller rekapitaliseringsordninger eller individuelle foranstaltninger, skal enhver støtte, der ydes i henhold til hjælpeordningen, medtages i indberetningen under de eksisterende indberetningsforpligtelser, så Tilsynsmyndigheden i en samlet vurdering kan danne sig et fuldstændigt billede af de flere forskellige statsstøtteforanstaltninger, som en individuel støttemodtager drager fordel af, og bedre kan vurdere effektiviteten af de tidligere foranstaltninger og det bidrag, som EFTA-staten foreslår.

Tilsynsmyndigheden foretager en revurdering af foreløbigt godkendt støtte i lyset af de foreslåede omstruktureringsplaner og korrigerende foranstaltninger<sup>(4)</sup>, og tager stilling til foreneligheden for en længere periode end seks måneder i en ny beslutning.

EFTA-staterne skal hver sjette måned indsende en rapport til Tilsynsmyndigheden om hjælpeordningernes forløb og om udviklingen i bankernes omstruktureringsplaner. Når EFTA-staten allerede har rapporteringspligt for andre former for støtte til bankerne, skal sådanne rapporter suppleres med de nødvendige oplysninger vedrørende foranstaltningerne for bankaktiver og bankernes omstruktureringsplaner.

---

<sup>(1)</sup> Henvendelse forud for anmeldelsen anbefales.

<sup>(2)</sup> Se afsnit 5.5 og bilag 4.

<sup>(3)</sup> Der skal fremlægges et brev fra lederen af den nationale tilsynsmyndighed, der attesterer den detaljerede rapportering.

<sup>(4)</sup> For at lette arbejdet for EFTA-staterne og Tilsynsmyndigheden vil Tilsynsmyndigheden være rede til at behandle samlede anmeldelser omfattende samme type reorganiserings-/afviklingsplaner. Tilsynsmyndigheden vil kunne være indforstået med, at det ikke er nødvendigt at fremsende en plan, når anmeldelsen vedrører en ren afvikling af et pengeinstitut, eller når instituttet er af ubetydelig størrelse.