

FinanstilsynetMail: ministebetjening@ftnet.dkc.c.: lvi@ftnet.dk og lef@ftnet.dk

31. oktober 2014

Høring over udkast til forslag til lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder og ændring af en række andre love

Journalnr. 115/75

Dok. nr. 529788-v1

Realkreditrådet og Realkreditforeningen takker for den fremsendte høring af 3.oktober vedr. lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder og ændring af en række andre love.

Efterfølgende har vi ligeledes modtaget et tillæg til høringen, som består af et krav om en gældsbuffer for realkreditinstitutter. Evt. kommentarer hertil fremsendes særskilt.

Vi har følgende kommentarer til centrale punkter i lovudkastene set fra en realkreditsynsvinkel:

Afvikling af et realkreditinstitut.

Det bør fremgå mere klart af restruktureringsloven (fx i de generelle bemærkninger), at der er grundlæggende forskel på afvikling af realkreditinstitutter og pengeinstitutter. Der er ikke det samme behov for at kunne ”servicere betalinger om mandagen”, ligesom der ikke kan være ”run” på et realkreditinstitut. Derfor er en afviklingshorisont for et realkreditinstitut som udgangspunkt mere langsigtet end for et pengeinstitut, idet der ikke vil være samme eventuelle behov for at foretage et brandudsalg af aktiverne. Dette udelukker dog ikke, at man for realkreditinstitutter, hvor det er hensigtsmæssigt, fx kan anvende et broinstitut med henblik på genetablering af udlånskapaciteten.

Det bør fremgå eksplicit af restruktureringsloven eller dens bemærkninger, at afvikling, herunder anvendelse af de forskellige værktøjer efter loven, ikke ændrer på den almindelige adgang for realkreditinstitutter til at ændre priser, herunder bidraget. De øvrige grundprincipper fra realkreditloven om, at en konkurs ikke medfører acceleration (hverken på obligations- eller lånesiden) bør ligeledes gentages i denne lov.

No investor worse off-princippet.

Det bør fremgå klarere af loven eller dens bemærkninger, at princippet gælder generelt ved anvendelse af de forskellige værktøjer. Fx. må anvendelsen af værktøjerne ikke medføre, at obligationsejere fra nødlidende kapitalcentre stilles dårligere i forhold til det fortrinsstillede restkrav, som nødlidende kapitalcentre ultimativt set i en konkurs har på overskuddet fra velfungerende kapitalcentre (reakreditlovens § 31).

Værdiansættelse i afvikling (§ 5 i restrukturingsloven).

Værdiansættelsesreglerne klarlægger ikke tilstrækkeligt præcist, hvordan et realkreditinstitut under afvikling efter den nuværende ordning skal bedømmes. Værdiansættelsen har betydning som referencepunkt, når det skal afgøres, hvilke foranstaltninger, der er eventuelt måtte stride mod *no-investor-worse-off-princippet*. I bemærkningerne omkring værdiansættelsen (og den skønnede dækning til kreditorer i henhold til realkreditloven), bør det tilføjes, at konkursafvikling af realkreditinstitutter sker som udgangspunkt som en ”langsom”, kontrolleret afvikling over mange år, hvor bidragsforhøjelser, personlig hæftelse og udvikling i ejendomspriser alt andet lige over tid vil medføre dækning til kreditorerne. Dette bør således være afspejlet i værdiansættelsen.

Sikrede forpligtelser.

Sikrede forpligtelser bør være eksplicit beskyttet mod ændringer i vilkårene. Dette gælder såvel SDO'er, SDRO'er og RO'er, de privilegerede swaps og § 15 obligationer (også kaldet Junior Covered Bonds). For § 15 obligationer følger det af forholdets natur (fortrinsretten til SDO m.v.), at betalinger på § 15 obligationer kan udsættes ved indledning af afvikling, indtil der er sikkerhed for betaling på SDO m.v. Det foreslås præciseret i bemærkningerne, ligesom det ofte vil være skrevet ind i vilkårene for § 15 obligationerne.

Det er vigtigt, at der på alle steder i lovudkastet og de tilhørende bemærkninger, hvor der alene anføres ”særligt dækkede obligationer” tilføjes de øvrige sikrede forpligtelser.

Bidrag til afviklingsfonde (§ 55 og § 56 i restrukturingsloven).

Der er behov for præcisering af størrelsen af realkreditens betaling til afviklingsformuen. Der bør indgå eksempel med beregning heraf i lovbetragtningerne og dermed i forhold til konsekvenser for de omfattede virksomheder. Vi lægger også vægt på, at afviklingsfonden bliver opdelt i afdelinger på tilsvarende vis som i den nuværende investor- og indskydergarantiordning.

Finansiel Stabilitets beføjelser

Finansiel Stabilitet tildeles en række beføjelser, som har karakter af egentlig myndighedsudøvelse. Efter vores opfattelse er dette ikke absolut nødvendigt. Det kunne overvejes, at Finanstilsynet eller en anden offentlig myndighed tildeles alle myndighedsopgaver, mens Finansiell Stabilitet står for

selve udførelsen af truffne beslutninger samt selve afviklingen af institutterne.

Side 3

Hvis det fastholdes, at Finansiell Stabilitet skal have myndighedsopgaver på udvalgte områder, må det sikres, at beslutningerne underlægges regler mv. svarende til dem, som ville være gældende, hvis en offentlig myndighed havde samme beføjelser, herunder fx offentlighedsloven. Derved sikres institutter m.fl. samme beskyttelse og retsgarantier, som i forhold til offentlige myndigheder.

Journalnr. 115/75

Dok. nr. 529788-v1

Yderligere bemærkninger

I nedenstående bilag har vi endvidere en række specifikke bemærkninger til lovudkastene.

Vi opfordrer til, at bemærkningerne indarbejdes i lovudkastet, inden forslagene bliver fremsat i Folketinget. Vi uddyber også gerne vores bemærkninger på et møde.

Med venlig hilsen

Realkreditrådet

Realkreditforeningen

Mette Saaby Pedersen

Martin Kjeldsen-Kragh

Specifikke bemærkninger til lov om restrukturering og afvikling og til ændringerne i lov om finansiel virksomhed

Side 4

Lov om restrukturering og afvikling

§ 7 om efterfølgende værdiansættelse

Det fremgår af bemærkningerne, side 64, at det forventes, at der skal fastsættes procent-nedslag for de enkelte aktivtyper svarende til den metode, som er blevet anvendt ved en Bankpakke 3 værdiansættelse i DK. Der ses ikke grundlag for at overføre sådanne standardnedslag direkte til realkreditaktiver, da disse aktiver altid er sikrede ved pant, har bedre LTV, bidraget kan hæves m.v., ligesom der sker automatisk og direkte transmission af fundingomkostninger til låntager. Grundlæggende skal der ske en anden (og bedre) værdiansættelse af realkreditlån end pengeinstitutlån.

Journalnr. 115/75

Dok. nr. 529788-v1

§ 11, stk. 4 om anvendelse af afviklingsværktøjer

”Stk. 4. Ved anvendelsen af afviklingsværktøjer og afviklingsforanstaltninger i øvrigt skal Finansiell Stabilitet til hver en tid sikre, at tab bæres i overensstemmelse med konkursordenen, jf. § 12 og konkurslovens kapitel 10, ”

For realkreditinstitutter er den korrekte henvisning, at tab bæres i overensstemmelse med realkreditlovens regler herom. Dette bør også fremgå af bemærkningerne, side 64 og 68.

§ 16, stk. 1 om nedskrivning af kapitalinstrumenter

Det fremgår af § 16, stk. 1, at ”Finansiell Stabilitet skal nedskrive eller konvertere relevante kapitalinstrumenter i en virksomhed eller enhed, til egentlige kernekapitalinstrumenter, når betingelserne for afvikling er opfyldt, jf. § 3.”

Dette bør ændres til, at ”Finansiell Stabilitet kan helt eller delvist nedskrive eller konvertere..” Man kan godt forestille sig, at Finanstilsynet allerede har nedskrevet kapitalinstrumenter, trukket tilladelsen, men at der herefter fortsat er overdækning i kapitalcentre.

§ 17, stk. 2, nr. 2:

Det fremgår af § 17, stk. 2, at ”De egentlige kernekapitalinstrumenter udstedes forud for eventuelle statslige kapitalindskud, jf. § 50.”

Udtrykket ”forud” for statslige kapitalindskud er ikke klart. Termer som forrang, efterstillet eller lignende bør anvendes.

§§ 18, 20 og 22 – anvendelse af afviklingsværktøjer

Det er afgørende for obligationsudstederne, at anvendelse af de tre afviklingsværktøjer ikke giver obligationsejerne og øvrige modparter/kontrahenter nogen former for misligholdelsesbeføjelser. Dette bør præciseres yderligere i lovteksten eller bemærkningerne. Den nuværende ordlyd om, at ”.. ikke har rettigheder til eller i tilknytning til de overførte...” er ikke tilstrækkelig klar herom.

Det anføres endvidere flere steder, at foranstaltningerne kan gennemføres uden kapitalejernes samtykke. I den forbindelse kan det være relevant at præcisere, at kapitalejerne skal informeres om hvilke foranstaltninger, der træffes.

Journalnr. 115/75

Dok. nr. 529788-v1

§ 23, stk. 4 – bail-in i realkreditinstitutter

Det følger af bestemmelsen, at bail-in kan ikke anvendes i realkreditinstitutter. Da §§ 23-27 alle vedrører bail-in, går vi ud fra, at der menes, at §§ 23-27 ikke finder anvendelse på realkreditinstitutter. Det bør fremgå direkte af lovteksten.

Bemærkningerne til § 23 og § 24 ses heller ikke at reflektere hensigten med § 23, stk. 4. Fx kunne det med fordel præciseres, at adgangen til bail-in på sikrede passiver, der overstiger aktiverne, således ikke finder anvendelse på realkreditinstitutter.

For at undgå misforståelser bør det endvidere gøres helt klart, hvilke instrumenter, som er udstedt af realkreditinstitutter, der kan nedskrives ved bail-in eller er undtaget herfra. Dvs. en eksplicit afklaring af rækkevidden af restruktureringslovens § 16 og FIL forslaget § 271 om nedskrivning/konvertering i forhold til beskyttelsen herimod i medfør af restruktureringslovens § 23, stk. 4.

§ 28 – dækning af rimelige omkostninger

Finansiel Stabilitet kan få dækket rimelige omkostninger som privilegeret kreditor. Det er imidlertid ikke klart, hvorledes dette privilegium forholder sig til de sikrede kreditorer i realkreditinstitutternes kapitalcentre. Der bør findes en ordning, som ikke forrykker positionen for de sikrede kreditorer i kapitalcentrene.

§ 41, stk. 1, nr. 6 - afviklingsbeføjelser

Bestemmelsen omhandler vel tillige adgangen til at ændre (og ikke kun annullere) gældsinstrumenter.

Det bør tilføjes bestemmelsen, at bestemmelsen i det hele taget ikke finder anvendelse for realkreditinstitutter. Henvisningen til § 24, stk. 3 er i den forbindelse næppe tilstrækkeligt.

§ 50, stk. 1, nr. 4 – offentlige stabiliseringsværktøjer

Heraf fremgår, at der bl.a. skal være ydet tabsabsorberings bidrag på 8 pct. ved anvendelse af offentlige stabiliseringsværktøjer. Det bør, jf. direktivteksten, tilføjes, at dette kan ske ved nedskrivning, konvertering, eller på anden måde.

§ 59, stk. 4 m.fl. – undtagelse fra lov om offentlighed i forvaltningen mv.

Bestemmelsen undtager det omdannede Finansielle Stabilitet og evt. datterselskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven. Vi finder bestemmelsen meget vidtrækkende særlig fordi Finansielle Stabilitet tildeles myndighedsopgaver, som på derved fritages fra fx. aktindsigt. Ser man bestemmelsen i sammenhæng med §§ 67 og 73, virker undtagelsen fra lov om offentlighed i forvaltningen også svært forståelig. Bestemmelsen i § 67 giver mulighed for at skadesløsholde medlemmer af Finansielle Stabilitets bestyrelse og direktion i visse situationer, og efter § 73 kan bestyrelsen i Finansielle Stabilitet beslutte at lukke et virksomhedsmøde – der svarer til generalforsamlingen i et aktieselskab – for pressen. Herved er offentlighedens adgang til indsigt i Finansielle Stabilitets dispositioner stærkt begrænset.

De generelle bemærkninger til restruktureringsloven

På side 38, næstsidsste afsnit, anføres det, at muligheden for at yde kapitalindskud til solvente institutter, jf. art. 32 (4), er ”strengt tidsbegrænset”. Art 32 ses alene at anføre, at der kun kan være tale om et midlertidigt tiltag, hvilket bør fremgå af bemærkningerne.

Generelt gælder der et *no investor worse off*-princip i forhold til afvikling efter konkursreglerne. I den forbindelse bør det overvejes, hvorvidt den nuværende regulering omkring salg af kapitalcentre i konkurs, jf. realkreditlovens § 33, er helt hensigtsmæssig. Bemærkningerne til § 33 kan forstås således, at § 33 alene finder anvendelse for kapitalcentre, der er åbnet for udstedelse fra 2010. Henset til, at salg af kapitalcentre alene kan ske med ministerens tilladelse, ses der ikke grundlag for en sådan tidsmæssig afgrænsning. Dette vil understøtte, at der kan ske den mest hensigtsmæssige afvikling efter restruktureringsloven af både nyere og ældre kapitalcentre.

Ændringer i lov om finansielle virksomhed

§ 14 a

Finanstilsynet kan bl.a. meddele et broinstitut tilladelse til at drive virksomhed som realkreditinstitut efter lovens § 8. Det bør tilføjes bestemmelsen, at tilsynet også kan meddele tilladelse til at udstede særligt dækkede obligationer efter § 16 a. Dette vil understøtte den bedst mulige afvikling.

§ 243 a om tidlig indgriben

Af bemærkningerne, side 78, fremgår det, at der kan ske sådan indgriben, selv hvor likviditetskravet opfyldes, men hvor der er hastig eller betydelig forværring af virksomhedens likviditetssituation. Dels sker der ikke indgriben, hvis et andet krav (det kombinerede bufferkrav) ikke opfyldes, dels tages der ikke højde for anvendelse af likviditetsbufferen, jf. mere herom nedenfor. Bemærkningerne på side 78 bør derfor ændres.

§ 259 om afviklingsplaner

Før endelige afviklingsplaner udfærdiges (og eventuelle påbud om ændringer udstedes), bør man overveje at høre de enkelte institutter. Dette er i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, og vil også understøtte, at alle muligheder/værktøjer/modeller har været overvejet.

§ 265 b om kontrakter reguleret af lovgivningen i et tredjeland

Da realkreditinstitutter helt er undtaget fra bail in, bør det overvejes, at bestemmelsen ikke finder anvendelse for realkreditinstitutterne, jf. stk. 2.

§ 266, stk. 3, nr. 4 - rekonstruktion

Realkreditinstitutter kan teknisk set også blive underlagt rekonstruktion (tidligere kaldet betalingsstandsning) efter realkreditloven. I nr. 4 bør der derfor efter ”Konkurs” tilføjes ”og rekonstruktion”.

Lovforslagets generelle bemærkninger

Inddragelse af tilladelse ved brud på likviditetskravet, side 37:

Fjerde afsnit under punkt 2.4.3. ses at være formuleret på en sådan måde, at der ikke tages højde for den tidsmæssige mulighed for reetablering af likviditetsbufferen, og at der er tale om en buffer. Tilsvarende bør ”som udgangspunkt” under de konkrete bemærkninger, side 72, øverst, udgå, så det gøres ganske klart, at instituttet godt kan benytte sin likviditetsbuffer til at tilvejebringe likviditet i en stresset periode.

Overtrædelse af MREL-kravet, side 40:

På side 40 anføres det, at overtrædelse af MREL kravet som udgangspunkt er en grov overtrædelse af FIL. Hertil bemærkes det, at der ikke i BRRD ses at være knyttet nogen direkte sanktion til overtrædelse af MREL kravet. Bemærkningen på side 40 bør derfor justeres, således at Finanstilsynet kan tillade, at der gives den fornødne tid til at rette op på situationen.