



# FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Utanríkisráðuneytið  
v.t. Kristján Andri Stefánsson  
Rauðarárstíg 25  
150 Reykjavík

UTN BRU11120031	
12. JÚNÍ 2012	
Brl. 89.A. 410	Abm.

11. júní 2012

Tilvísun: 2012060026/11.0

## Efni: Fyrirspurn í tilefni af greinargerð Framkvæmdastjórnar ESB til EFTA-dómstólsins í máli nr. E-16/11 (ESA og Framkvæmdastjórn ESB gegn Íslandi)

Fjármálaeftirlitið vísar til bréfs Utanríkisráðuneytisins, dags. 6. júní sl., sem varðar greinargerð Framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. E-16/11 (ESA og Framkvæmdastjórn ESB gegn Íslandi.), einkum þá fullyrðingu Framkvæmdastjórnar ESB sem fram kemur í 71. mgr. á bls. 19 í greinargerðinni. Er hún svohljóðandi:

*“...after the setting up of new and recapitalised banks, Iceland should and could have imposed upon such new and financially sound banks the obligation to pay appropriate contributions to the deposit guarantee scheme in order to enable it to fulfil its obligations under the Directive.”*

Í tilefni af ofangreindri fullyrðingu Framkvæmdastjórnar ESB óskar Utanríkisráðuneytið eftir umsögn og mati Fjármálaeftirlitsins á því hvort og þá hvernig hinir nýju bankar hefðu getað fjármagnað skuldbindingar tryggingasjóðsins. Segir í bréfinu að umræddar fjárhæðir hafi numið annars vegar 1,322 milljarði Evra í útbúinu í Hollandi og hins vegar 2,254 milljarði breskra punda í útbúinu í Bretlandi. Þá er óskað eftir því að tiltekin verði helstu atriði er vörðuðu efnahag nýju bankanna, kröfur til eiginfjár og hver þýðing þess hefði orðið ef bankarnir hefðu tekið að sér að afla fjár úr eigin sjóðum eða að láni fyrir lok október 2009 fyrir umræddri skuldbindingu.

\*\*\*

Áður en nánar verður vikið að þeim spurningum sem fram koma í erindinu skal getið nokkurra atriða varðandi fall viðskiptabankanna þriggja í október 2008.

Í október 2008 hrundi íslenskt bankakerfi til grunna. Þrír stærstu viðskiptabankarnir stóðust ekki þá alþjóðlegu lausafjárræppu sem skók efnahagskerfi heimsins. Dagana 6.-8. október 2008 leituðu stjórnir Landsbanka Íslands hf., Glitnis banka hf. og Kaupþings banka hf. eftir því við Fjármálaeftirlitið að það beitti heimildum sínum samkvæmt lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, svokölluðum neyðarlögum, og tæki við stjórn bankanna. Þessa daga var ógnvænleg hættu á því að greiðslukerfi landsins höktu eða stöðvuðust, en af því hefði hlotist gríðarlegt og óbætanlegt tjón fyrir íslenska efnahagskerfið og samfélagið í heild sinni. Í þessu samhengi



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

verður jafnframt að geta þess að eignir stóru viðskiptabankanna þriggja námu 89% af heildareignum innlánsstofnana miðað við samstæðuuppgjör í lok júní 2008 eða sem nemur fjárhæð u.þ.b. 14.400 milljörðum króna. Hlutdeild innlána bankanna þriggja af heildarinnlánnum innlánsstofnana nam um 91% miðað við sömu dagsetningu eða sem nemur fjárhæð u.þ.b. 4.200 milljörðum króna. Þess má geta til samanburðar að verg landsframleiðsla á Íslandi var 1.482 milljarðar króna árið 2008 og 1.495 milljarðar króna árið 2009.<sup>1</sup>

Það var við þessar aðstæður sem Fjármálaeftirlitið tók ákvörðun um að taka yfir vald hluthafafundar viðskiptabankanna þriggja og skipa skilanefndir til að fara með stjórn þeirra, nánar tiltekið í tilviki Glitnis banka hf. og Landsbanka Íslands þann 7. október 2008 og í tilviki Kaupþings banka hf. þann 9. október 2008. Var það mat Fjármálaeftirlitsins að skilyrði neyðarlaganna væru uppfyllt í ljósi knýjandi fjárhags- og rekstrarerfiðleika bankanna, kerfislegs mikilvægis þeirra og þeirra keðjuverkandi áhrifa sem mögulegt gjaldprot þeirra kynni að hafa á íslenska hagkerfið. Þá var jafnframt ákveðið að ráðstafa tilteknum eignum og skuldum viðskiptabankanna þriggja yfir til nýrra banka, nánar tiltekið með ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins þann 9. október 2008 (Landsbanki Íslands hf.), 14. október 2008 (Glitnir banki hf.) og 21. október 2008 (Kaupþing banki hf.). Markmið þessara aðgerða Fjármálaeftirlitsins var m.a. að viðhalda lágmarks bankastarfsemi í landinu, tryggja virkni greiðslukerfa og að hindra að frekara tjón hlytist af á fjármálamarkaði.

Þess skal getið að í ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins var gert ráð fyrir að viðurkenndur matsaðili myndi meta sannvirði þeirra eigna og skulda sem ráðstafað var til nýju bankanna. Að því mati loknu átti að fara fram uppgjör þar sem nýju bankarnir myndu greiða gömlu viðskiptabönkunum mismun á virði eigna og skulda með útgáfu fjármálagernings. Þá átti fjármögnun hinna nýju banka að liggja fyrir á sama tíma. Þessari vinnu lauk ekki fyrr en þann 3. september 2009 í tilviki Arion banka hf., 13. september 2009 í tilviki Íslandsbanka hf. og 15. desember 2009 í tilviki Landsbankans hf. Fram að þeim tíma sem samningsaðilar náðu samkomulagi um fjármögnun og uppgjör voru nýju bankarnir án eiginlegs efnahagsreiknings. Framangreint ber að hafa huga þegar litið er til mögulegrar greiðslu framlags til tryggingarsjóðsins, enda var ekki búið að ljúka uppgjöri Landsbankans í lok október 2009 og á þeim tíma voru Kaupþing og Glitnir að meta hvort nýta ætti kaupréttina í Arion banka hf. og Íslandsbanka hf.

Um helstu stærðir efnahagsreikninga bankanna skal eftirfarandi getið: Í árslok 2008 námu heildareignir nýju viðskiptabankanna þriggja **2.336 milljörðum króna** og heildarskuldir þeirra námu **2.048 milljörðum króna**, þar af námu heildarinnlán **1.189 milljörðum króna**. Þá nam eigið fé bankanna samtals **288 milljörðum króna**. Á árinu 2009 kynnti Fjármálaeftirlitið nýju bönkunum þremur eftirlitskröfur sínar. Byggðust þær á sérstakri úttekt á rekstrarhæfni bankanna þriggja miðað við eignasamsetningu, fjármögnun og líklegar efnahagshorfur. Niðurstöður þeirrar úttektar voru að nauðsynlegt var talið að gera kröfu um 16% eiginfjárlutfall, þar af 12% sem samanstóð af eiginfjárbætti A (e. Core Tier 1 Ratio). Framangreind eiginfjárfæra byggðist meðal annars á því að bankarnir gætu staðist álagspróf sem miðaðist við óhagstæða efnahagsþróun um lengri tíma. Enn fremur voru strangari kröfur gerðar til lausafjárstyrks bankanna. Einnig var gert að skilyrði að hrint yrði í framkvæmd

<sup>1</sup> Smitáhrifin af falli bankanna haustið 2008 hafði í för með sér fall fjögurra annarra innlánsstofnana innan við hálfu ári síðar og tveggja til viðbótar á árinu 2010. Hlutfall fallinna innlánsstofnana af heild nam þannig um 99% m.v. bæði eignir og innlán. Sé eingöngu m.v. innlenda starfsemi innlánsstofnana er um að ræða 97% m.v. bæði eignir og innlán.



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Ítarlegri áætlun um endurbætur á áhættustýringu, stjórnarháttum o.fl. Í árslok 2009 var eigið fé bankanna að fjárhæð **340 milljarðar króna** og í byrjun árs 2010 uppfylltu viðskiptabankarnir þrír hinar nýju eiginfjárkröfur Fjármálaeftirlitsins.

\*\*\*

Í fyrrnefndu bréfi utanríkisráðuneytisins er óskað eftir mati Fjármálaeftirlitsins á því hvort hinir nýju bankar hefðu getað fjármagnað skuldbindingar tryggingarsjóðsins að fjárhæð annars vegar 1,322 milljarði evra og hins vegar 2,254 milljarði breskra punda eða samtals að fjárhæð um 707 milljarðar króna miðað gengið í lok október 2009.

Það er mat Fjármálaeftirlitsins að bankarnir hefðu ekki verið í stakk búnir til að inna af hendi slíkar greiðslur til tryggingasjóðsins, hvorki með eigin fé né lántöku fyrir lok október 2009. Ástæður þess eru einkum eftirfarandi:

- Þær fjárhæðir sem nefndar eru í bréfi ráðuneytisins eru annars vegar EUR 1,322 milljarðar og hins vegar GBP 2,254 milljarðar eða samtals fjárhæð af stærðargráðunni ISK 707 milljarðar. Um er að ræða fjárhæð sem nemur um 47% af vergri landsframleiðslu Íslands 2009 og um 30% af heildareignum bankanna í árslok 2008 (u.þ.b. 28% miðað við árslok 2009). Fjárhæðin samsvarar u.þ.b. 2,5 földu 288 milljarða króna eigin fé þriggja stærstu bankanna í árslok 2008 (u.þ.b. 2.1 földu 340 milljarða króna eigin fé bankanna í árslok 2009). Ef bönkunum þremur hefði verið gert skylt að fjármagna skuldbindingar tryggingarsjóðsins hefði **eigið fé þeirra orðið neikvætt um 419 milljarða króna** m.v. árslok 2008 (367 milljarða króna m.v. árslok 2009).
- Bankarnir hefðu ekki uppfyllt **skilyrði starfsleyfis** né **eftirlitskröfur** Fjármálaeftirlitsins, nema eigið fé bankanna yrði aukið um umrædda 707 milljarða króna fjárhæð.
- **Lausafjárstaða** bankanna bæði í innlendri og erlendri mynt umfram lausafjárkröfur Fjármálaeftirlitsins hefðu ekki dugað nema að mjög litlu leyti til að greiða umrædda 707 milljarða króna fjárhæð. Þá er ljóst að **möguleikar bankanna til að afla erlendra lána** voru ekki til staðar í lok október 2009.
- Ljóst má vera af framangreindu að án viðbótar eiginfjárframlags til nýju bankanna hefðu **skilyrði VI. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 161/2002** um fjármálafyrirtæki (áður 5. gr. neyðarlaganna) átt við um bankana ef þeim hefði verið gert að fjármagna skuldbindingar tryggingasjóðsins. Bankarnir hefðu því í raun ekki átt annan kost í stöðunni en að leita til Fjármálaeftirlitsins og óska eftir að stofnunin tæki yfir stjórn bankanna með tilheyrandi tjóni fyrir fjármálamarkaðinn og efnahagslífið á Íslandi.



## FJÁRMÁLAEFTIRLITID

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Með vísan til alls ofangreinds er það mat Fjármálaeftirlitsins að viðskiptabankarnir þrír hefðu verið með öllu ófærir um að standa undir framangreindri 707 milljarða króna fjárhæð í lok október 2009, nema þá aðeins að til hefði komið nýtt eigið fé.

Hugmyndir um að starfandi innlánsstofnanir gætu greitt umrædda fjárhæð með eftirá iðgjaldi í tryggingasjóð eru jafnframt fullkomlega óraunhæfar með hliðsjón af því að árlegt iðgjald innlánsstofnana í nýjan tryggingasjóð, sem þær eru taldar geta staðið undir, er u.þ.b. 0,3-0,4% af innlánnum eða u.þ.b. 5 milljarðar króna. Umrædd 707 milljarða króna fjárhæð er 140 falt fyrirnefnt árlegt iðgjald.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITID

Unnur Gunnarsdóttir

Arnar Þór Sæþórsson