

English translation



FJÁRMÁLAEFTIRLITID  
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF ICELAND

Ministry of Foreign Affairs  
c/o Kristján Andri Stefánsson  
Rauðarárstígur 25  
150 Reykjavík

11 June 2012  
Ref.: 2012060026/11.0

**Re: Query on the occasion of the Statement in Intervention of the EU Commission to the EFTA Court in Case No. E-16/11 - EFTA Surveillance Authority and the European Commission v Iceland**

The Financial Supervisory Authority refers to a letter from the Ministry of Foreign Affairs of 6 June this year, concerning the brief of the European Commission in case no. E-16/11 (EFTA Surveillance Authority and the European Commission v Iceland), in particular the statement by the EU Commission in paragraph 71 on page 19 of the brief. The statement is worded as follows:

*“...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.”*

With respect to the above-mentioned statement by the EU Commission, the Ministry of Foreign Affairs requests the opinion and assessment of the Financial Supervisory Authority as to whether, and if so, how the new banks could have financed the obligations of the Deposit Guarantee Fund. The letter states that the amounts concerned totalled, on the one hand, EUR 1.322 billion in the branch in the Netherlands and, on the other hand, GBP 2.254 billion in the UK branch. It is also requested that information be provided on the principal points of the new banks' balance sheets, their capital requirements and what the significance would have been had the banks been required to provide funds from their own cash or borrow before the end of October 2009 for the said obligations.

\*\*\*

Before responding to the questions posed in the communication, a few points should be mentioned concerning the failures of the three commercial banks in October 2008.

In October 2008 the Icelandic banking system collapsed completely. The three largest commercial banks could not withstand the international liquidity crisis which shook the global economy. In 6-8 October 2008, the Boards of Directors of Landsbanki Íslands hf., Glitnir

banki hf. and Kaupthing Bank hf. requested that the Financial Supervisory Authority exercise its mandate under Act No. 125/2008, on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc., the so-called emergency legislation, to take over direction of the banks. At this time there was an imminent risk of the country's entire payment system being interrupted or brought to a halt, which would have resulted in enormous and irreparable damage to the economy and the entire society. In this context, it must be borne in mind that the assets of the three large commercial banks amounted to 89% of total assets of deposit-taking institutions (DTIs), according to their consolidated financial statements at the end of June 2008, or an amount equivalent to approximately ISK 14,400 billion. The three banks' share of total deposits of deposit-taking institutions amounted to around 91% as of that same date, or an amount equivalent to approximately ISK 4,200 billion. It should be mentioned, for purposes of comparison, that Iceland's GDP was ISK 1,482 billion in 2008 and ISK 1,495 billion in 2009.<sup>1</sup>

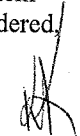
It was under these circumstances that the Financial Supervisory Authority took decisions to take over the authority of the shareholders' meetings of the three commercial banks and to appoint Resolution Committees to direct their activities, to be specific on 7 October 2008, in the case of Glitnir banki hf. and Landsbanki Íslands hf., and in the case of Kaupthing Bank hf., on 9 October. In the estimation of the Financial Supervisory Authority, the conditions of the emergency legislation were satisfied in view of the banks' pressing financial and operating difficulties, their systemic importance and the domino effect which their possible insolvency would have on the Icelandic economy. It was furthermore decided to transfer certain assets and liabilities of the three commercial banks to new banks, specifically with Decisions by the Financial Supervisory Authority on 9 October 2008 (Landsbanki Íslands hf.), 14 October 2008 (Glitnir banki hf.) and 21 October 2008 (Kaupthing Bank hf.). The objectives of these actions by the Financial Supervisory Authority were, *inter alia*, to ensure the functioning of payment systems and to prevent further damage to the financial market.

It should be pointed out that the Decisions by the Financial Supervisory Authority provided for a recognised valuation agent to assess the fair value of those assets and liabilities which were transferred to the new banks. Once this valuation was concluded a settlement was to take place whereby the new banks would pay the old commercial banks the difference between the value of the assets and liabilities taken over by issuing a debt instrument. The financing of the new banks was also to be available at this same time. This work was not completed until 3 September 2009, in the case of Arion Bank hf., 13 September 2009, in the case of Íslandsbanki hf., and 15 December 2009 in the case of Landsbankinn hf. Until such time as the contracting parties reached agreement on financing and settlement, the new banks effectively lacked actual balance sheets. The above must be borne in mind when considering possible payment of contributions to the Depositors and Investors Guarantee Fund (TIF), as the settlement with Landsbankinn had not been completed at the end of October 2009, while at that time Kaupthing and Glitnir were assessing whether to exercise their option to purchase holdings in Arion Bank hf. and Íslandsbanki hf.

Key figures from the banks' balance sheets include the following: At year-end 2008 total assets of the new commercial banks amounted to **ISK 2,336 billion**, while their total liabilities were **ISK 2,048 billion**, of which total deposits were **ISK 1,189 billion**. The banks

---

<sup>1</sup> The contagion effect of the banks' collapse in the autumn 2008 resulted in the failure of four other DTIs within six months' time, and another two in 2010. Thus the proportion of collapsed DTIs relative to the entire system was around 99%, both in terms of assets and deposits. If only the domestic activities of the DTIs are considered, these represented 97%, both in terms of assets and deposits.



combined equity totalled **ISK 288 billion**. In 2009 the Financial Supervisory Authority presented the three new banks with its regulatory requirements. These were based on a special assessment of the operating viability of the three, given their asset structure, funding and the economic outlook. The conclusion of the assessment was that it was deemed necessary to require a capital ratio of 16%, and a Core Tier 1 ratio of 12%. The above-mentioned capital requirement was based in part on enabling the banks to withstand stress tests assuming unfavourable longer-term economic developments. Furthermore, stricter requirements were set for the strength of the banks' liquidity. It was also made a requirement that the banks implement a detailed programme for improvements to risk management, corporate governance etc. At year-end 2009, the banks' equity amounted to ISK 340 billion and at the beginning of 2010 the three commercial banks satisfied the Financial Supervisory Authority's new capital requirements.

\*\*\*

The above-mentioned letter from the Ministry of Foreign Affairs requests an assessment by the Financial Supervisory Authority as to whether the new banks could have financed the obligations of TIF amounting to, firstly, EUR 1.322 billion and, secondly, GBP 2.254 billion, or a total of ISK 707 billion, based on exchange rates at the end of October 2009.

In the assessment of the Financial Supervisory Authority, the banks were not in a condition to deliver such payments to TIF, neither using their own funds nor by borrowing, by the end of October 2009. The reasons for this are, in particular, the following:

- The amounts stated in the Ministry's letter are EUR 1.322 billion and GBP 2.254 billion, or together an amount of the magnitude of ISK 707 billion. This is an amount equivalent to 47% of Iceland's GDP in 2009, and around 30% of the banks' total assets as of year-end 2008 (approximately 28% as of year-end 2009). This amount is equivalent to approximately 2.5 times the ISK 288 billion equity of the three largest banks at year-end 2008 (approximately 2.1 times the ISK 340 billion equity of the banks at year-end 2009). If the three banks had been obliged to finance the obligations of TIF **their equity would have been negative by around ISK 419 billion** as of year-end 2008 (ISK 367 billion as of year-end 2009).
- The banks would not have satisfied the **conditions for a banking license** nor the **regulatory requirements** of the Financial Supervisory Authority, unless their equity had been increased by an amount equal to this ISK 707 billion.
- The banks' **liquidity** in both domestic and foreign currency, in excess of the Financial Supervisory Authority's liquidity requirements, would only have sufficed to pay a very small portion of the ISK 707 billion. In addition, it is obvious that no **possibilities of obtaining loan financing abroad** existed at the end of October 2009.
- From the above it should be evident that, without an additional equity injection to the new banks, the **conditions of Temporary Provision VI of Act No. 161/2002**, on Financial Undertakings (previously Art. 5 of the emergency legislation), would have applied to the banks if they had been required to finance the obligations of TIF. In such a position, the banks would have had no other option but to turn to the Financial

Supervisory Authority, with the accordant damage to the financial market and economy in Iceland.

With reference to all of the above, it is the assessment of the Financial Supervisory Authority that the three commercial banks would have been completely incapable of providing the above-mentioned ISK 707 billion amount in October 2009, unless new equity had been forthcoming.

The idea that DTIs in operation could pay the said amount *post factum* to TIF are, furthermore, completely unrealistic, in consideration of the fact that the annual contributions paid by DTIs to the new TIF, which they are expected to be able to sustain, are approximately 0.3-0.4% of deposits, or approximately ISK 5 billion. The ISK 707 billion figure is 140 times the above-mentioned annual contributions.

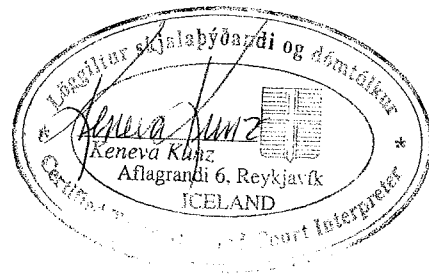
Respectfully yours,

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY

Unnur Gunnarsdóttir [sign.]

Armar Þór Sæþórsson [sign.]

I hereby certify this to be  
a true and fair translation of  
the original Icelandic document:





## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

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

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 lausafjarkreppu sem skók efnahagskerfi heimsins. Daga 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 hætta 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 heildarinnlánum 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 eiginfjárlögregla byggðist meðal annars á því að bankarnir gætu staðist álagsspróf 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.



## FJÁRMÁLAÆFTIRLITID

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

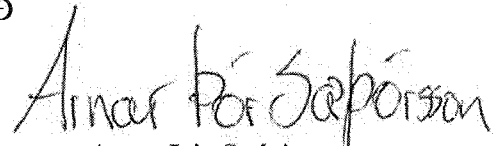
Með vísan til alls ofangreinds er það mat Fjármálaeftirlitsins að viðskiptabankarnir þrír hefðu verið með öllu ófærir um að standa undir framangreindri 707 milljarða króna fjárhæð í lok október 2009, nema þá aðeins að til hefði komið nýtt eigið fé.

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 fyrrnefnt árlegt iðgjald.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITID

  
Unnur Gunnarsdóttir

  
Arnar Þór Sæþórsson

