

Redegørelse om Løkken Sparekasse i henhold til § 352 a, i lov om finansiel virksomhed

Sammenfatning:

Løkken Sparekasse havde i årene 2006 og 2007 en meget høj udlånsvækst. Denne udlånsvækst var hovedsageligt opnået ved, at sparekassen havde øget sine erhvervsudlån kraftigt, i særdeleshed til ejendomssektoren.

Sparekassen opnåede derfor en ret høj eksponering inden for ejendomssektoren, der er karakteriseret ved en høj konjunkturfølsomhed. Således udgjorde sparekassens udlån og garantier til ejendomssektoren 40 pct. af sparekassens samlede udlån og garantier pr. 31. december 2008.

Sparekassen havde samtidig haft en meget svag kreditstyring, idet den ikke havde indhentet tilstrækkelige oplysninger på kunderne og ikke foretog en tilstrækkelig grundig vurdering af kundernes økonomiske styrke, inden lånene blev bevilget. Kvaliteten af sparekassens største udlån var derfor ringere end i andre sammenlignelige institutter.

Disse forhold bevirkede, at sparekassen blev særdeles hårdt ramt af den konjunkturedgang, der skete i løbet af 2008, hvor blandt andet ejendomspriserne faldt kraftigt.

Sparekassens høje udlånsvækst, den problematiske udvikling i sparekassens likviditetssituation og sparekassens høje eksponering inden for ejendomssektoren var hovedårsagerne til, at Finanstilsynet fra begyndelsen af 2008 og frem til sammenbruddet i februar 2009 fulgte Løkken Sparekasse tæt.

Herudover foretog Finanstilsynet en inspektion i sparekassen i juni/juli 2008, hvor blandt andet sparekassens største udlån og retningslinjer på kreditområdet blev gennemgået. Tilsynet konstaterede i den forbindelse, at sparekassens største udlån var væsentligt ringere end i tilsvarende pengeinstitutter, og at sparekassen havde flere væsentlige mangler på kreditområdet.

Som følge af en forværring af sparekassens udlån til ejendomssektoren samt en mangelfuld sagsbehandling, led sparekassen så store tab, at den i februar 2009 ikke længere så sig i stand til at leve op til solvenskravene i lov om finansiel virksomhed § 124. Finanstilsynet modtog en meddelelse fra sparekassen herom den 11. februar 2009.

Finanstilsynet foretog i marts 2009, efter at Løkken Sparekasse havde indgået rammeaftale med Finansiell Stabilitet A/S, en undersøgelse af sparekassens praksis i forbindelse med salg og markedsføring af garantbeviser over for sparekassens kunder, hvor der ligeledes blev konstateret flere mangler ved sparekassens forretningsgange og procedurer for salg og markedsføring af garantbeviser.

Finanstilsynet har i forbindelse med sammenbruddet i Løkken Sparekasse vurderet, om der er grundlag for at politianmelde ledelsen. Finanstilsynet har i den forbindelse konstateret, at der var en høj grad af risikovillighed og væsentlige mangler i styringen af instituttet, herunder i forbindelse med efterlevelsen af Finanstilsynets tilsynsreaktioner. Finanstilsynet vurderer imidlertid på grundlag af erfaringerne fra andre sager, at der samlet set ikke er grundlag for en politianmeldelse. Finanstilsynet har endvidere vurderet, hvorvidt Løkken Sparekasses ledelse forud for sparekassens sammenbrud afgav urigtige oplysninger til Finanstilsynet. Det er imidlertid Finanstilsynets opfattelse, at der ikke er dokumentation herfor.

1. Redegørelsens formål og retlige grundlag

Denne redegørelse udarbejdes og offentliggøres i henhold til § 352 a, i lov om finansiel virksomhed:

§ 352 a

I tilfælde, hvor en finansiel virksomhed er erklæret konkurs, størstedelen af den finansielle virksomheds drift er ophørt eller overdraget, eller hvor et forsikringssselskabs forsikringsbestand er taget under administration, udarbejder Finanstilsynet en redegørelse for årsagerne hertil, hvis et af nedenævnte forhold er indtruffet i forbindelse med eller i en kortere periode forud for virksomhedens konkurs m.v.:

- 1) Finansiell Stabilitet A/S har medvirket ved overdragelsen af virksomheden, jf. §§ 7 eller 8 i lov om finansiel stabilitet, eller staten har lidt tab på en individuel statsgaranti i medfør af § 16 a i lov om finansiel stabilitet.*
- 2) Staten har lidt tab på kapital indskudt i virksomheden i medfør af lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter eller på ejerbeviser, som staten har erhvervet som led i konverteringen af sådan kapital.*
- 3) Staten i øvrigt har ydet garanti eller stillet midler til rådighed for virksomheden, dens kreditorer eller en erhverver af hele eller dele af virksomheden.*

Stk. 2. Finanstilsynet skal offentliggøre redegørelsen efter stk. 1. I forbindelse med offentliggørelsen finder § 354 ikke anvendelse, medmindre oplys-

ningerne vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde den pågældende finansielle virksomhed.

Stk. 3. Redegørelsen efter stk. 1 skal beskrive Finanstilsynets rolle under forløbet op til konkursen m.v.

Stk. 4. Finanstilsynets pligt til at udarbejde en redegørelse efter stk. 1 omfatter også de finansielle virksomheder, som opfyldte bestemmelsens krav efter den 1. marts 2009.

Formålet med redegørelsen er at sikre mest mulig offentlighed om baggrunden for daværende Løkken Sparekasses økonomiske sammenbrud og Finanstilsynets rolle i forløbet op til dette sammenbrud.

Redegørelsen beskriver Finanstilsynets tilsyn med Løkken Sparekasse med hovedvægt på perioden fra 1. januar 2008 og frem til den 1. marts 2009, hvor sparekassen indgik aftale med Finansiell Stabilitet A/S om at lade sine aktiviteter overgå til et af Finansiell Stabilitet A/S ejet datterselskab eller til en af Finansiell Stabilitet A/S anvist køber. Der er lagt særlig vægt på denne periode, fordi Løkken Sparekasses store risikovillighed og vækst førte til problemer med sparekassens likviditet, hvilket medførte, at Finanstilsynet førte et meget tæt tilsyn med sparekassen i denne periode.

Redegørelsen indeholder herudover en beskrivelse af:

- Finanstilsynets advarsel af 3. februar 2006 mod en mulig prisboble på ejendomsmarkedet.
- Finanstilsynets væsentligste konklusioner fra inspektionen i Løkken Sparekasse i maj 2006.
- Finanstilsynets undersøgelse af Løkken Sparekasses udlånsvækst i november 2006.
- Finanstilsynets tilsyn i relation til sparekassens salg og markedsføring af garantbeviser.
- Finanstilsynets undersøgelser af en række forhold i Løkken Sparekasse fra sommeren 2008 og frem til sammenbruddet den 11. februar 2009.
- Konklusionerne fra den af bestyrelsen i Løkken Sparebank A/S bestilte advokatundersøgelse af forholdene i Løkken Sparekasse.

Redegørelsen indeholder ikke en fuldstændig gennemgang af alle Finanstilsynets sager vedrørende Løkken Sparekasse. Sager, som er fundet at være uden betydning for vurderingen af Finanstilsynets varetagelse af tilsynet i forhold til sparekassen, er udeladt.

Finanstilsynet er sædvanligvis afskåret fra at give fortrolige oplysninger om de enkelte pengeinstitutter som følge af Finanstilsynets lovbestemte, skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiell virksomhed § 354. Loven giver i §

352 a, stk. 1 og 2, imidlertid mulighed for at videregive oplysninger under følgende forudsætninger:

- Finansiell Stabilitet A/S har medvirket ved overdragelsen af virksomheden, jf. §§ 7 eller 8 i lov om finansiell stabilitet, eller staten har lidt tab på en individuel statsgaranti i medfør af § 16 a i lov om finansiell stabilitet.
- Staten har lidt tab på kapital indskudt i virksomheden i medfør af lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter eller på ejerbeviser, som staten har erhvervet som led i konverteringen af sådan kapital.
- Staten har i øvrigt ydet garanti eller stillet midler til rådighed for virksomheden, dens kreditorer eller en erhverver af hele eller dele af virksomheden.

§ 352 a finder anvendelse i relation til Løkken Sparekasse, da Finansiell Stabilitet A/S har medvirket ved overdragelsen af Løkken Sparekasses virksomhed til Løkken Sparebank A/S i medfør af § 7 i lov om finansiell stabilitet. Dette er sket i henhold til den mellem Finansiell Stabilitet A/S og Løkken Sparekasse indgåede rammeaftale af 1. marts 2009. Forud for dette havde Løkken Sparekasse den 11. februar 2009 indgivet en erklæring til Finanstilsynet i henhold til § 75, i lov om finansiell virksomhed, hvori sparekassen meddelte, at den ikke længere opfyldte solvenskravene i lov om finansiell virksomhed § 124.

Løkken Sparekasses manglende opfyldelse af solvenskravene i lov om finansiell virksomhed § 124 var både forårsaget af omstændigheder, som vedrørte sparekassens interne forhold, samt eksterne omstændigheder vedrørende den generelle økonomiske udvikling i Danmark på daværende tidspunkt, som Løkken Sparekasse ikke havde nogen direkte indflydelse på.

2. Årsagerne til Løkken Sparekasses sammenbrud

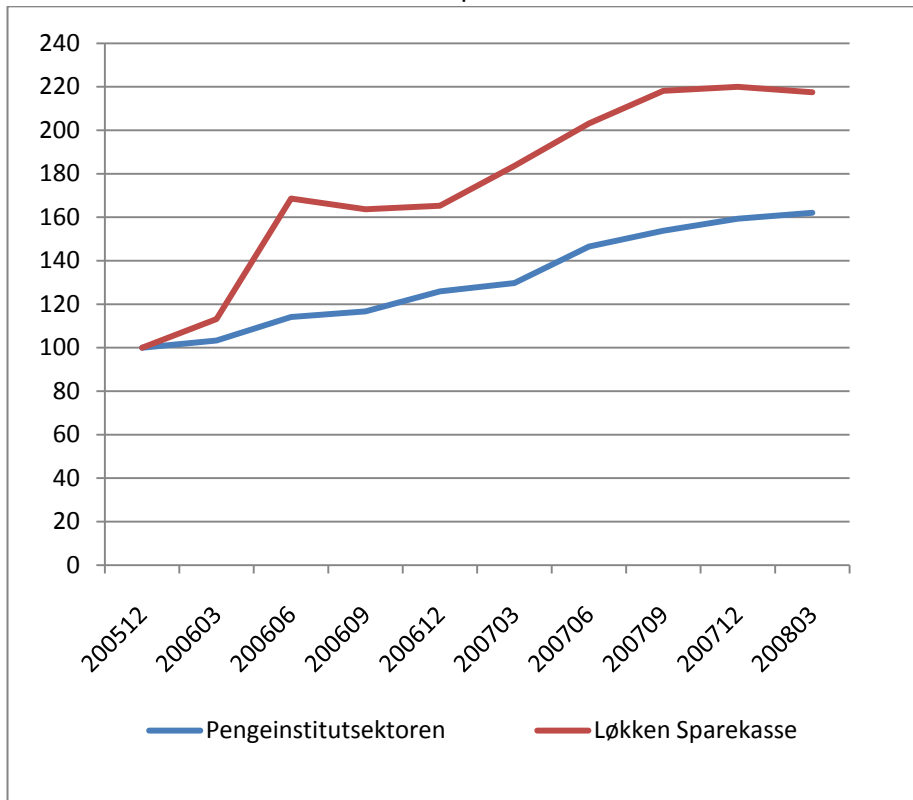
2.1. Sparekassens risikoprofil

Løkken Sparekasse var indtil 2006 en lokal sparekasse, hvis primære forretningsgrundlag var servicering af kunder med tilknytning til Løkken og omegn.

Efter eget udsagn valgte sparekassens ledelse dog i årene 2006 og 2007 at indføre en strategi om udlånsvækst, hvilket blandt andet indbefattede, at sparekassen konverterede en stor del af sin obligationsbeholdning til udlån for derved at opnå en højere renteindtægt. Sparekassen havde således i perioden fra 31. december 2005 og frem til 1. kvartal 2008 en meget høj udlånsvækst på 117 pct., hvor den samlede udlånsvækst for hele pengeinstitutsektoren i denne periode var 62 pct. (se figur 1). I samme periode voksede sparekassens indlån kun med 14 pct. Dette bevirkede, at sparekassen gik fra at have et indlånsoverskud på 60 pct. (410 mio. kr.) pr. 31. december

2005 til at have et indlånsunderskud på 20 pct. (240 mio. kr.) i 1. kvartal 2008.

Figur 1. Udviklingen i pengeinstitutsektorens og Løkken Sparekasses udlånsvækst i forhold til udlånsmassen pr. 31. december 2005:



Sparekassens høje udlånsvækst kombineret med en moderat indlånsvækst var en af hovedårsagerne til, at sparekassens likviditetsmæssige situation gennem 2007 og begyndelsen af 2008 udviklede sig til at blive meget kritisk. Selv om situationen gradvist forbedredes, forblev likviditeten dog stram gennem hele 2008.

Sparekassens høje udlånsvækst var opnået ved, at sparekassen havde påtaget sig mange komplekse erhvervsengagementer uden for nærområdet. Der var især tale om ejendomsrelaterede udlån til storentreprenører, ejendomsdevelopere, pantebrevsselskaber samt andre spekulative ejendomsinteressenter. Disse kunders økonomiske styrke forringedes kraftigt i løbet af 2008, hvor konjunkturerne vendte, og ejendomsmarkedet stagnerede, hvilket i sidste ende medførte, at en stor del af disse kunder gik konkurs.

Sparekassens høje eksponering i den kriseramte ejendomssektor medførte derfor, at sparekassen havde en særlig høj risiko for at lide betydelige tab på sine ejendomsrelaterede udlån. Dette skyldtes hovedsageligt, at en stor del af sparekassens sikkerheder hermed bestod af pant i fast ejendom, hvor sikkerhedsværdien af disse panter enten ikke stod mål med engagementets

størrelse og/eller blev kraftigt forringet i takt med de faldende priser på ejendomsmarkedet, samtidig med at låntagernes økonomiske styrke og likviditet forringedes kraftigt.

Sparekassen udførte sammen med den eksterne revision i forbindelse med udarbejdelsen af årsrapporten for 2008 en grundig gennemgang af sparekassens største udlån, primært inden for ejendomssektoren. Denne gennemgang viste et betydeligt mernedskrivningsbehov, hvilket efter sparekassens eget udsagn ville medføre et underskud på mindst 200 mio. kr. i årsresultatet for 2008. Det reelle underskud viste sig senere at være på 407 mio. kr.

Udvalgte regnskabstal fra 2008 i 1.000 kr.

Resultatopgørelse	2008-03	2008-06	2008-09	2008-12
Netto rente- og gebyrindtægter	20.340	42.257	62.933	77.128
Kursreguleringer	-4.456	-14.310	-20.753	-25.228
Nedskrivninger på udlån m.v.	5.554	7.841	13.159	253.977
Resultat af aktiver under afvikling	0	0	0	-161.580
Resultat før skat	1.247	-660	-1.097	-407.104
Balance				
Udlån	1.492.993	1.422.751	1.472.112	1.475.201
Indlån	1.253.097	1.164.225	1.150.767	1.455.289
Akkumulerede nedskrivninger og hensættelser	37.009	39.752	45.040	284.374
Balance	1.967.497	1.927.037	1.823.067	1.749.704
Egenkapital	449.911	459.467	420.154	0

Anm.: Kvartalsvise tal.

2.2. Sparekassens ledelse og kreditkultur

Ved Finanstilsynets gennemgang af sparekassens største udlån i sommeren 2008 kunne det konstateres, at ledelsens grundlag for at bevilge engagementerne ikke var tilstrækkeligt. Beskrivelserne af engagementerne og sikkerhederne var i stort set alle tilfælde mangelfulde, ligesom de økonomiske oplysninger ikke var tilstrækkelige til at kunne bedømme den enkelte debtors soliditet eller det enkelte projekts rentabilitet.

Herudover fremgik det af bestyrelsens forhandlingsprotokol, at bestyrelsen ved hvert bestyrelsesmøde kun foretog ganske få af de lånebevillinger, den skulle i henhold til sparekassens egne retningslinjer herom, idet hovedparten af lånebevillingerne var forhåndsbevilget som hastesager af sparekassens direktør. Sparekassens bestyrelse havde derfor i mange tilfælde ikke grundigt vurderet eller forholdt sig kritisk til låneansøgningerne.

Sparekassen havde endvidere ikke nogen kreditfunktion, som kunne udføre en uafhængig overvågning og kontrol af kreditbevillingsproceduren samt udlånsmassen.

Sparekassens kreditstyring var desuden særdeles mangelfuld, idet sparekassen på centrale områder manglede at udarbejde dækkende forretningsgange og politikker på kreditområdet. I andre tilfælde fulgte sparekassen ikke de udarbejdede forretningsgange og politikker på tilfredsstillende vis.

Sparekassens kreditpolitik fremstod blandt andet som noget forvirrende og uoverskuelig, da den var udarbejdet som en kombination af kreditpolitik og forretningsgang for bevilling af kreditter. Den manglede flere af de retningslinjer, som en kreditpolitik bør indeholde, og indeholdt flere retningslinjer, som kun bør stå i en egentlig forretningsgang for bevilling af kreditter. Sparekassen havde derfor heller ikke udarbejdet nogen egentlig, selvstændig forretningsgang for bevilling af kreditter.

Sparekassens forretningsgang for værdiansættelse af sikkerheder var særdeles kortfattet, hvilket medvirkede til, at sparekassens vurderinger af værdien af de stillede sikkerheder i flere tilfælde ikke var realistiske.

Endelig havde sparekassen ikke udarbejdet forretningsgange for overvågning af sparekassens udlån.

I forbindelse med Finanstilsynets inspektioner i sparekassen udstedte tilsynet en række påbud om at forbedre disse forhold. De væsentligste af disse påbud er gengivet i denne redegørelse under punkterne 3.2 og 3.4.3 vedrørende redegørelsen for tilsynets inspektioner i Løkken Sparekasse i 2006 og 2008.

Disse faktorer var alle i høj grad medvirkende til, at sparekassen ikke havde et tilstrækkeligt overblik over sparekassens risici på kreditområdet, hvorfor sparekassen ikke var i stand til i tide at foretage de nødvendige foranstaltninger til at imødekomme disse risici.

2.4. Krisen i ejendomssektoren samt den finansielle krise

Som nævnt var Løkken Sparekasse meget tungt eksponeret mod ejendomssektoren. Udlån og garantier til ejendomssektoren udgjorde således 40 pct. af sparekassens samlede udlån og garantier pr. 31. december 2008.

Løkken Sparekasse blev på lige fod med en række andre pengeinstitutter derfor meget hårdt ramt af det meget markante fald i ejendomspriser samt aktivitet i byggesektoren, som fandt sted i løbet af 2008. Dette skyldtes, at en stor del af sparekassens ejendomsrelaterede kunder som følge af denne udvikling ikke længere var i stand til at fremskaffe tilstrækkelig likviditet til at kunne servicere gælden til kreditorerne, heriblandt pengeinstitutter. Disse

kunder gik derfor lidt efter lidt i betalingsstandsning og blev senere erklæret konkurs med store tab for Løkken Sparekasse og andre kreditorer til følge.

3. Finanstilsynets tilsyn med Løkken Sparekasse

3.1. Finanstilsynets advarsel om en mulig prisboble på ejendomsmarkedet af 3. februar 2006

Finanstilsynet sendte den 3. februar 2006 et brev til alle danske pengeinstitutter, heriblandt til bestyrelsen og direktionen for Løkken Sparekasse, hvori tilsynet gjorde opmærksom på de betydelige prisstigninger, som prægede ejendomsmarkedet på daværende tidspunkt, hvilket gav anledning til bekymringer for, at der muligvis var tale om en spekulationsdrevet prisboble på dette marked.

Endvidere bemærkede Finanstilsynet, at danske pengeinstitutter samtidig gennem en betydelig vækst i udlån og garantistillelse ved finansiering af fast ejendom havde påtaget sig en større risikokoncentration på fast ejendom end tidligere.

Finanstilsynet gjorde derfor opmærksom på, at institutternes bestyrelse og direktion i deres risikovurdering ikke længere kunne se bort fra den mulighed, at der kunne være tale om en prisboble, og at der på et tidspunkt kunne ske et prisfald.

I den forbindelse henviste Finanstilsynet til bestemmelsen i § 124, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed, som trådte i kraft pr. 1. januar 2005, om, at bestyrelse og direktion på baggrund af instituttets risikoprofil skal opgøre instituttets individuelle solvensbehov.

Finanstilsynet havde således i februar 2006 advaret danske pengeinstitutter, herunder Løkken Sparekasse, om de potentielle risici, der var forbundet med en høj eksponering mod fast ejendom.

3.2. Finanstilsynets inspektion i maj 2006

Finanstilsynet undersøgte Løkken Sparekasse i maj 2006, hvor tilsynet blandt andet påtalte en række mangler i ledelsens beslutningsgrundlag samt sparekassens procedurer, herunder at:

- Bestyrelsen kun foretog ganske få egentlige bevillinger, idet de fleste at de bevillinger, som henhørte under bestyrelsens kompetence, blev bevilget af direktøren som hastesager.
- Der manglede økonomiske oplysninger på flere bevilgede engagementer.
- Sparekassens kreditpolitik var en blanding mellem en kreditpolitik og en forretningsgang på kreditområdet.

Trods disse mangler på især kreditområdet samt en stigende koncentration inden for ejendomssektoren viste gennemgangen af sparekassens største udlån, at boniteten af disse udlån generelt var god og lå på linje med gennemsnittet for de mindre pengeinstitutter. Den primære baggrund for den gode bonitet på udlånsmassen var den økonomiske vækst og de generelle gode konjunkturer i Danmark på daværende tidspunkt, hvilket blandt andet resulterede i kraftigt stigende priser på fast ejendom og landbrugsjord.

Herudover gav sparekassens solvensbehov og øvrige regnskabstal ikke anledning til væsentlige bemærkninger fra tilsynet.

Bonitetsfordelingen ved Finanstilsynets kreditgennemgang i 2006:

Karakter	Antal i pct.
3 + 2a (Gode udlån samt udlån med normal risiko)	84 pct.
2b (Udlån med nogle eller væsentlige svaghedstegn)	8 pct.
1 (Udlån med nedskrivningsbehov)	8 pct.
x (Udlån, som var indfriet ved inspektionen)	0 pct.

Revisionen erklærede i sin opfølgning i revisionsprotokollatet for årsrapporten for 2006, at Finanstilsynets påbud fra 2006, herunder fra tilsynets inspektioner, i det væsentligste var efterlevet af sparekassen. Dog erklærede revisionen, at denne ikke havde modtaget en ajourført kreditpolitik, hvorfor revisionen ikke kunne udtale sig om dette forhold.

I revisionsprotokollatet for årsrapporten for 2007 oplyste revisionen dog, at der ikke var uafklarede bemærkninger vedrørende tidligere år, hvilket må forstås således, at revisionen var af den holdning, at alle åbenstående bemærkninger fra tidligere regnskabsår, herunder 2006, var efterlevet af sparekassen og dermed afklaret.

3.3 Finanstilsynets undersøgelse af udlånsvækst og likviditet i november 2006

En del pengeinstitutter, heriblandt Løkken Sparekasse, havde i løbet af 2006 en meget kraftig udlånsvækst.

Da en kraftig udlånsvækst erfaringsmæssigt ofte er forbundet med en slækelse af kreditvurderingen og dermed en forværring af boniteten i udlånsporføljen, foretog Finanstilsynet i november 2006 en undersøgelse af disse pengeinstitutters udlånsvækst, og hvad der lå til grund herfor.

Tilsynet skrev i den forbindelse også til Løkken Sparekasse, og gjorde sparekassens bestyrelse og direktion opmærksom på risikoen ved en høj udlånsvækst, samtidig med at sparekassens ledelse blev bedt om at redegøre for årsagerne til sparekassens kraftige udlånsvækst, samt hvilke overvejel-

ser sparekassens ledelse havde gjort sig i relation dertil. Den eksterne revision modtog også en kopi af dette brev.

Herudover anmodede tilsynet sparekassens ledelse om at redegøre for faldet i sparekassens likviditetsmæssige overdækning, samt hvilke overvejelser sparekassens ledelse havde gjort sig i relation hertil.

I sparekassens svar til tilsynet oplyste ledelsen, at:

"Med hensyn til den store udlånsstigning falder det helt i tråd med direktionsens indstilling og efterfølgende bestyrelsens beslutning om, at sparekassens voldsomme fondsbeholdning på dengang næsten 600 mio. kr. skulle reduceres til fordel for sikre og merindtægtsgivende udlån."

Ledelsen oplyste endvidere i svaret, at:

"På seneste bestyrelsesmøde var der enighed om, at sparekassen ikke kan fortsætte denne stigningstakt, medmindre indlån følger med op. Bestyrelsen og direktionen er jo helt opmærksomme på, at stigningen i udlånene har et naturligt leje."

Ledelsen oplyste herudover, at sparekassens udlånsvækst var aftagende pr. ultimo 3. kvartal 2006.

Sparekassens bestyrelse og direktion oplyste endeligt i svaret, at:

"Vi finder det ikke mærkeligt, at sparekassens likviditet reduceres, når vi sælger obligationer til fordel for udlån," samt at:

"Vi har i mange år ligget med en voldsom overdækning, som helt korrekt er reduceret voldsomt. Vi har imidlertid gjort tiltag til forbedringer i likviditeten, idet vi har konverteret en del udlån i danske kroner til udlandslån i fremmed mønt."

Trods advarslen fra Finanstilsynet om risikoen ved høj udlånsvækst samt ledelsens tilkendegivelse om, at sparekassen havde fokus på udviklingen, fortsatte sparekassen den kraftige udlånsvækst i 2007.

3.4. Tilsynsaktiviteter fra 1. januar 2008 og frem til sparekassens sammenbrud

3.4.1. Overvågning af sparekassens udlånsvækst og likviditet

Uanset at Løkken Sparekasses ledelse således havde givet udtryk for, at der var tale om en bevidst strategi fra sparekassens side, og at ledelsen var fuldt ud opmærksom på de risici, sparekassen påtog sig, samt at disse risici skulle begrænses, medførte sparekassens kraftige vækst efterfølgende et betydeligt fald i sparekassens likviditetsmæssige overdækning.

Sparekassens likviditetsmæssige situation udviklede sig i januar 2008 således til at være særdeles kritisk, da sparekassens overdækning i forhold til 10 pct.-kravet i henhold til § 152, stk.1, nr. 2, i lov om finansiel virksomhed, på dette tidspunkt nåede helt ned på 4,6 pct. Til sammenligning var den gennemsnitlige overdækning for pengeinstitutter i gruppe 3 pr. 31. december 2007 128 pct.

Finanstilsynet iværksatte derfor pr. ultimo januar 2008 en skærpet overvågning af Løkken Sparekasses likviditetsudvikling, hvorfor sparekassen blandt andet blev pålagt at indberette en opgørelse over sparekassens likviditet hver 10. dag.

I løbet af 2008 forbedredes sparekassens likviditet gradvist, men den vedblev dog med at være stram. Da de finansielle lånemarkeder i løbet af 2008 frøs til, fordi aktørerne i markedet i stigende grad begyndte at holde på deres egen likviditet grundet den stigende usikkerhed og ustabilitet i den finansielle sektor, fortsatte tilsynet derfor med at følge sparekassen likviditetsudvikling tæt frem til sparekassens kollaps i februar 2009.

3.4.2. Finanstilsynets undersøgelse af institutters ejendomsrelaterede engagementer i sommeren 2008

På baggrund af udviklingen på det danske ejendomsmarked gennemførte Finanstilsynet i løbet af sommeren 2008 en undersøgelse af danske pengeinstitutters eksponering mod ejendomsrelaterede engagementer. Tilsynet indkaldte derfor alle væsentlige ejendomsrelaterede engagementer fra alle pengeinstitutter i gruppe 1 og 2 samt fra udvalgte pengeinstitutter i gruppe 3, som havde en relativ stor eksponering mod ejendomssektoren. Løkken Sparekasse indgik også i denne undersøgelse.

I brev af 25. september 2008 meddelte Finanstilsynet de væsentligste konklusioner fra denne undersøgelse til bestyrelsen og direktionen samt den eksterne revision fra de deltagende pengeinstitutter, herunder Løkken Sparekasse.

Tilsynet meddelte i brevet til Løkken Sparekasses ledelse, at sparekassen havde en høj eksponering mod ejendomsrelaterede engagementer både før og efter fradrag af værdien af sparekassens sikkerheder herfor. Tilsynet gjorde endvidere ledelsen opmærksom på, at der er en betydelig risiko forbundet med en høj koncentration i denne krediteksponering. Finanstilsynet anmodede derfor sparekassen om en redegørelse, hvori sparekassen skulle beskrive, hvordan sparekassen fulgte op på engagementerne, sikre korrekt værdiansættelse af sikkerheder samt hvordan ændringer i risici blev afspejlet i solvensbehovet. Redegørelsen skulle være tilsynet i hænde senest den 10. oktober 2008.

Endelig oplyste Finanstilsynet, at tilsynet i forbindelse med nylige tilsynsbesøg i andre pengeinstitutter havde konstateret, at institutternes opgørelse af

sikkerhedsværdier i flere tilfælde ikke havde afspejlet de ændrede konjunkturer på ejendomsmarkedet.

I sit svar af 9. oktober 2008 udtalte sparekassens direktion, at sparekassen naturligvis var meget opmærksom på de ændringer, der skete på ejendomsmarkedet på daværende tidspunkt. Sparekassen havde derfor en overordnet forventning om, at sparekassens eksponering mod ejendomsrelaterede engagementer ville falde, da en del af sparekassens kunder var i færd med at hjemtage kreditforeningslån til indfrielse af 1. prioritetslån i sparekassen, og da enkelte kunder havde solgt ud af deres ejendomsporteføljer. Direktionen gav endvidere udtryk for, at sparekassen var særligt opmærksom på risikoen ved projektejendomme, hvorfor sparekassens primære eksponering var mod udlejede bolig- og erhvervsejendomme.

Direktionen oplyste endvidere, at sparekassen altid havde fokus på erhvervskunders likviditet, og at der blev taget hånd om de kunder, hvor problemerne ikke blot var forbigående, samt at sparekassen havde valgt at anlægge en forsigtig betragtning ved opgørelsen af sikkerheder i de ejendomme, sparekassen var med til at finansiere. Endelig vurderede sparekassen, at der i opgørelsen af solvensbehovet var taget tilstrækkelig højde for sparekassens eksponering mod ejendomssektoren ved, at sparekassen havde indregnet tillæg for branchemæssig koncentration, koncentration på store engagementer samt for erhvervmæssig koncentration.

På trods af denne tilbagemelding fra sparekassens direktion konstaterede Finanstilsynet i forbindelse med nedennævnte inspektion i sparekassen i juni/juli 2008 flere væsentlige mangler ved sparekassens bevilling af og opfølgning på udlån, hvorfor sparekassen fik en række påbud om at udbedre disse forhold. Disse mangler er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 3.4.3.

3.4.3. Fuld inspektion i juni/juli 2008

På grund af den svage likviditet og de mange udlån til ejendomssektoren undersøgte Finanstilsynet sparekassen igen allerede i juni/juli 2008. Inspektionen var en fuld undersøgelse, hvor alle sparekassens væsentlige risiko-områder blev gennemgået. Sådanne inspektioner bliver normalt udført med mindst 4 års mellemrum, hvorfor der var tale om en fremrykning af inspektionen i forhold til den normale undersøgelsesfrekvens.

Inspektionen var i første omgang planlagt til at skulle strække sig fra den 9. til 13. juni 2008. På grund af meget store vanskeligheder med at få de nødvendige oplysninger fra sparekassen til gennemgangen af sparekassens udlån, fordi sparekassen ikke var i besiddelse af oplysningerne ved gennemgangen heraf og derfor først kunne fremskaffe dem efterfølgende, blev Finanstilsynet dog nødt til at forlænge den planlagte inspektion og gennemføre denne over to omgange.

I forbindelse med gennemgangen af sparekassens kreditrisici gennemgik Finanstilsynet blandt andet sparekassens 50 største udlån.

Gennemgangen af de 50 største udlån viste, at antallet af udlån med svaghedstegn samt udlån med nedskrivningsbehov var steget drastisk ved denne inspektion i forhold til inspektionen i maj 2006. Kvaliteten af sparekassens udlån var derfor væsentligt forringet, og andelen af svage udlån samt udlån med nedskrivningsbehov var ved inspektionen i 2008 væsentligt højere i Løkken Sparekasse end i tilsvarende mindre pengeinstitutter.

Bonitetsfordelingen ved Finanstilsynets kreditgennemgang i 2008:

Karakter	Antal i pct.
3 + 2a (Gode udlån samt udlån med normal risiko)	52 pct.
2b (Udlån med nogle eller væsentlige svaghedstegn)	32 pct.
1 (Udlån med nedskrivningsbehov)	12 pct.
x (Udlån, som var indfriet ved inspektionen)	4 pct.

Da sparekassen ved inspektionen samtidig havde mange store udlån, hvoraf en væsentlig andel var placeret inden for ejendomssektoren, som på dette tidspunkt var hårdt ramt af de nedadgående konjunkturer, stod det derfor klart, at sparekassen havde meget store udfordringer på kreditområdet.

Finanstilsynets rapport med de væsentligste påbud, påtaler og risikoplysninger, dateret den 12. august 2008, blev efterfølgende sendt til sparekassens bestyrelse og direktion. Der blev ved inspektionen i alt udstedt 20 påbud.

De væsentligste påbud var følgende:

1. Finanstilsynet konstaterede ved gennemgangen af bestyrelsens forhandlingsprotokol, at sparekassens direktør bevilgede for mange lånebevillinger som låneforhøjelser af det af bestyrelsen tidligere bevilgede beløb eller som hastesager i henhold til bestyrelsens instruks til direktionen.

En bestyrelse i et pengeinstitut skal foretage bevillinger af de betydende kreditter i pengeinstituttet. Under henvisning til det store antal ejendomsrelaterede engagementer i sparekassen, vurderede Finanstilsynet, at det var væsentligt, at bestyrelsen forholdte sig kritisk til disse låneansøgninger.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassens bestyrelse at foretage de bevillinger, den skulle i henhold til den af bestyrelsen vedtagne instruks til direktionen, samt at tage stilling til, om den af bestyrelsen

fastsatte bevillingsgrænse for direktionen på 5 mio. kr. var tilstrækkelig.

2. Ved gennemgangen af de indberettede engagementer konstaterede Finanstilsynet, at bestyrelsens grundlag for at bevilge engagementer ikke var tilstrækkeligt. Der manglede en beskrivelse af engagementerne og af sikkerhederne, ligesom de økonomiske oplysninger var utilstrækkelige.

Da bestyrelsen og direktionen i pengeinstitutter skal sikre, at instituttets bevillingsproces er betryggende, påbød tilsynet sparekassen at sikre, at der tilvejebringes dækkende beskrivelser af engagementerne og sikkerhederne, samt at der forelægges tilstrækkelige økonomiske oplysninger ved engagementsbevillingerne, således at grundlaget for bestyrelsens vurdering af engagementer er tilstrækkeligt til bevilling af disse på betryggende vis.

3. Det fremgik ikke tydeligt af bestyrelsens forhandlingsprotokol hvilke låneindstillinger i bevillingsprotokollen, bestyrelsen har bevilget eller afslået.

Det skal dog tydeligt fremgå af bestyrelsens forhandlingsprotokol hvilke låneindstillinger, der er bevilget eller afslået, hvis der føres separat bevillingsprotokol, således at det klart fremgår af bestyrelsens forhandlingsprotokol, at bestyrelsen har taget stilling hertil.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at foretage protokollering i bestyrelsens forhandlingsprotokol af bestyrelsens bevillinger og afslag på de låneindstillinger, der er indstillet til behandling på bestyrelsens møder.

4. Sparekassens kreditpolitik var en kombination af kreditpolitik og forretningsgang for kreditområdet, i og med denne indeholdt flere retningslinjer, som hører hjemme i en egentlig forretningsgang, og samtidig manglede den en del af de retningslinjer, som er nødvendige i en dækkende beskrivelse af en kreditpolitik. Herudover stemte kreditpolitikken ikke overens med sparekassens faktiske eksponering og adfærd på kreditområdet.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at ajourføre og omskrive sin kreditpolitik, så indholdet heraf svarede til indholdet af en egentlig kreditpolitik og stemte overens med sparekassens faktiske eksponering og adfærd på kreditområdet.

5. Sparekassen havde ingen egentlig forretningsgang for bevilling af kreditter.

Pengeinstitutter skal dog have skriftlige forretningsgange på alle de væsentlige aktivitetsområder, herunder for bevillingen af kreditter og hvilke krav, der stilles til dokumentation af debtors forhold, herunder regnskabsmæssige forhold, beskrivelse af stillede sikkerheder og låneansøgningens form.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at udarbejde en forretningsgang for bevilling af kreditter.

6. Sparekassens forretningsgang for værdiansættelse af sikkerheder var særdeles kortfattet, og sparekassens beskrivelse af vurderingsprincipper til vurderinger af værdien af de stillede sikkerheder var i flere tilfælde ikke realistisk.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at revurdere og omskrive sin forretningsgang for værdiansættelse af sikkerheder, således at denne gav et mere dækkende og realistisk billede af de stillede sikkerheder, især i lyset af den daværende udvikling på ejendomsmarkedet.

7. Sparekassen havde endvidere ikke nogen forretningsgange for overvågning af sparekassens engagementer.

Pengeinstitutter skal dog have forretningsgange for, hvorledes den løbende overvågning af engagementerne skal foregå, som blandt andet skal indeholde kriterier for behandling af overtræk og restancer på engagementer, eventuel årlig genbevilling af engagementer, opfølgning på engagementer, herunder gennemgang af regnskabsmateriale og selvangivelser m.v. fra låntagere og kautionister m.fl. og procedurer for løbende korrekt engagementsklassifikation.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at udarbejde forretningsgange for løbende overvågning af sparekassens engagementer.

8. Sparekassen havde ikke nogen kreditfunktion til overvågning af kreditbevillingen samt engagementsmassen, som var adskilt fra og uafhængig af erhvervsafdelingen.

Finanstilsynet konstaterede i forbindelse med inspektionen, at sparekassens kreditstyring på flere punkter var særdeles mangelfuld. Engagementerne var langt fra tilstrækkeligt oplyst, idet der i flere sager ikke forelå det nødvendige økonomiske materiale til vurdering af engagementerne på betryggende vis.

Da sparekassen samtidig havde haft en kraftig udlånsvækst og udvist en betydelig risikovillighed i forbindelse med kreditbevillingen ved at have påtaget sig mange komplekse ejendomsengagementer,

fandt Finanstilsynet ikke sparekassens kreditstyring og bevillingsproces betryggende.

Finanstilsynet påbød derfor sparekassen at oprette en kreditfunktion, der i sin daglige funktion og opgaver opfyldte betingelserne om adskillelse fra og uafhængighed af de arbejdsområder, der varetages af erhvervsafdelingen.

Flere af disse påbud gik igen fra Finanstilsynets tidligere inspektion i Løkken Sparekasse i 2006. Dette er dog bemærkelsesværdigt, idet revisionen i revisionsprotokollaterne for årsrapporterne fra 2006 og 2007 havde givet udtryk for, at påbuddene fra inspektionen i 2006 var efterlevet.

Herudover indgik Finanstilsynet i dialog med sparekassen omkring fastsættelse af sparekassens individuelle solvensbehov. For en uddybende gennemgang af dette forløb henvises til afsnit 3.4.5.

Risikooplysninger

Sparekassens bestyrelse og direktion fik herudover følgende 2 risikooplysninger:

1. Ved gennemgangen af bestyrelsens forhandlingsprotokol fandt Finanstilsynet ingen referencer af afvigende holdninger i bestyrelsens forhandlingsprotokol.

Et bestyrelsesmedlem, en direktør eller en ekstern revisor, der ikke er enig i bestyrelsens beslutning, har altid ret til at få sin afvigende holdning refereret i bestyrelsens forhandlingsprotokol.

Finanstilsynet indskærpede på denne baggrund over for sparekassens ledelse, at ovennævnte personkreds altid har ret til at få sin afvigende holdning refereret i bestyrelsens forhandlingsprotokol.

2. Sparekassens antal af udlån med svaghestegn var ved denne inspektion væsentligt højere end for tilsvarende institutter i gruppe 3.

3.4.4. Opfølgning på Finanstilsynets inspektion i sparekassen

Sparekassen fik i Finanstilsynets undersøgelsesrapport en frist til senest den 1. oktober 2008 at indsende en redegørelse til tilsynet omkring sparekassens opfyldelse af de i rapporten nævnte påbud.

Sparekassen meldte tilbage på tilsynets påbud den 1. oktober 2008, men denne tilbagemelding vurderede Finanstilsynet som særdeles mangelfuld.

Eksempelvis svarede sparekassen tilbage på tilsynets påbud om, at bestyrelsen skulle foretage de bevillinger, den skulle i henhold til sparekassens

instruks til direktionen samt tage stilling til, om den af bestyrelsen fastsatte bevillingsgrænse for direktionen på 5 mio. kr. var tilstrækkelig, at:

"I så vid udstrækning som muligt skal bestyrelsen bevilge flere lån efter indstilling fra direktionen."

Vedrørende Finanstilsynets påbud om, at sparekassen i bestyrelsens forhandlingsprotokol skulle foretage protokollering af bestyrelsens bevillinger og afslag på de låneindstillinger, der var indstillet til behandling på bestyrelsens møder, svarede sparekassen, at:

"I bestyrelsens forhandlingsprotokol vil vi i fremtiden også informere om låneafslag."

Vedrørende Finanstilsynet påbud om, at sparekassen skulle ajourføre og omskrive sin kreditpolitik, så indholdet heraf svarede til indholdet af en egentlig kreditpolitik og stemte overens med sparekassens faktiske eksponering og adfærd på kreditområdet, samt påbuddet om at sparekassen skulle udarbejde en forretningsgang for bevilling af kreditter, svarede sparekassen, at:

"På seneste ledermøde har vi besluttet, at sparekassen har en sådan størrelse, at der skal udfærdiges en ny separat kreditpolitik og efterfølgende forretningsgange for både erhvervs- og privatkunder."

Afslutningsvis bemærkede sparekassen i redegørelsen, at:

"Som bekendt er det lidt en turbulent tid, sektoren gennemlever, og så snart den lægger sig, vil vi yderligere aktivere indsatsen i din rapport."

På denne baggrund indkaldte Finanstilsynet derfor ved brev af 17. oktober 2008 sparekassens ledelse til møde i Finanstilsynet den 27. oktober 2008. Ved dette møde deltog næstformanden for sparekassens bestyrelse, et menigt bestyrelsesmedlem, sparekassens direktør samt sparekassens eksterne revision. Finanstilsynet gjorde indledningsvist sparekassens ledelse opmærksom på, at situationen var meget alvorlig, når pengeinstitutter blev indkaldt til møde i Finanstilsynet.

Formålet med mødet var blandt andet at drøfte sparekassens store eksponering i den kriseramte ejendomssektor, sparekassens manglende seriøsitet i forbindelse med Finanstilsynets inspektion i sparekassen og sparekassens efterfølgende besvarelse af Finanstilsynets rapport vedrørende denne inspektion samt at drøfte sparekassens fremtid.

På mødet indskærpede Finanstilsynet alvoren af de i forbindelse med inspektionen udstedte påbud og påtalte den mangelfulde tilbagemelding over for sparekassen. Sparekassen blev derfor påbudt at komme med en fornyet

tilbage melding vedrørende sparekassens foranstaltninger til efterlevelse af de påbud, Finanstilsynet havde udstedt i undersøgelsesrapporten. Sparekassen fik en frist til ultimo november 2008.

Sparekassen indsendte i brev af 28. november 2008 en fornyet tilbage melding på tilsynets påbud, som tydede på forbedringer med hensyn til sparekassens holdning over for og tiltag til opfyldelse af tilsynets påbud. Som bilag til brevet havde sparekassen blandt andet vedlagt en ny kreditpolitik, forretningsorden for bestyrelsen og § 70-instruks til direktionen samt nye forretningsgange for kreditstyring, bevilling af kreditter og værdiansættelse af sikkerheder. Endvidere havde sparekassen vedlagt nye, mere detaljerede standarder vedrørende engagementsbeskrivelser for erhvervskunder, som fremover skulle danne grundlag for sparekassens låneindstillinger. Sparekassen havde endelig i lokale medier opslået en nyoprettet stilling som kreditchef i sparekassen.

Ved Finanstilsynets gennemgang af den vedlagte kreditpolitik, forretningsorden for bestyrelsen og § 70-instruks til direktionen samt de vedlagte forretningsgange, konstaterede tilsynet, at disse var blevet ændret som følge af Finanstilsynets udstedte påbud.

Sparekassen gav efterfølgende endvidere udtryk for, at der var iværksat yderligere tiltag til styrkelse af kreditområdet. Sparekassen meddelte blandt andet i brev af 16. januar 2009 til Finanstilsynet, at man havde udskiftet erhvervskundechefen med virkning fra 1. januar 2009, samt at sparekassen nu havde ansat en kreditchef med virkning fra 1. marts 2009.

3.4.5. Fastsættelse af solvenskrav for Løkken Sparekasse

Løkken Sparekasse havde ultimo juni 2008 indberettet et solvensbehov til Finanstilsynet på 11,6 pct. I beregningen havde sparekassen taget udgangspunkt i, at solvensbehovet ikke kunne være mindre end den basiskapital, der var nødvendig for at kunne bibeholde sparekassens største engagement. Efter lov om finansiel virksomhed § 145 må det største engagement højst udgøre 25 pct. af et pengeinstituts basiskapital. Det er normalt, at et pengeinstitut også tager denne bestemmelse i betragtning ved opgørelsen af sit individuelle solvensbehov. I Løkken Sparekasses tilfælde betød dette imidlertid, at sparekassen ikke havde forholdt sig aktivt til alle væsentlige risici, der skal indgå ved bedømmelsen af det individuelle solvensbehov.

Sparekassens solvensprocent var pr. ultimo juni 2008 opgjort til 17,7 pct., og var dermed 6,1 pct.-point større end det af sparekassen opgjorte solvensbehov.

Finanstilsynet fandt på baggrund af inspektionen i juni-juli 2008, at sparekassens opgørelse af solvensbehovet var for lavt, og at det ikke i tilstrækkelig grad tog højde for de risici, sparekassen stod overfor. Finanstilsynet påbød derfor i undersøgelsesrapporten fra august 2008 sparekassen at fore-

tage en ny indberetning af sparekassens individuelle solvensbehov, hvori sparekassen tog højde for sin individuelle risikoprofil samt tilsynets konklusioner fra inspektionen. Tilsynet gjorde samtidig opmærksom på, at sparekassen ved denne opgørelse særligt burde overveje tillæg til solvensbehovet på følgende områder:

- Kontrolmiljø
- Kapitalfremskaffelse
- Strategiske risici
- Udlånsvækst
- Store engagementer
- Svage engagementer
- Koncentration af sikkerheder
- Erhvervsmæssig koncentration
- Risici i relation til sparekassens størrelse
- Likviditetsrisici.

Fristen for denne indberetning blev i første omgang sat til den 1. oktober 2008 men blev på grund af sagens alvor forkortet til den 15. september 2008.

Finanstilsynet ville herefter tage stilling til, om der skulle fastsættes et højere solvenskrav end det af sparekassen indberettede solvensbehov.

Sparekassen indberettede den 15. september 2008 et solvensbehov på 11,6 pct., som ligeledes var beregnet således, at solvensbehovet ikke kunne være mindre end den basiskapital, der var nødvendig for at kunne bibeholde sparekassens største engagement. Når sparekassen så bort fra det største engagement og udelukkende beregnede solvensbehovet på baggrund af sparekassens egen opfattelse af sin individuelle risikoprofil, opgjorde sparekassen solvensbehovet til 8,6 pct.

På grundlag af Finanstilsynets inspektion i Løkken Sparekasse havde tilsynet beregnet, at sparekassens individuelle solvensbehov burde være mindst 14-14,5 pct.

På det tidligere nævnte møde i tilsynet den 27. oktober 2008 med sparekassens direktør, næstformand og revision blev sparekassens opgørelse af solvensbehovet også drøftet. I den forbindelse meddelte Finanstilsynet, at sparekassens situation var overordentlig alvorlig, og at fremtiden så meget dystert ud. Finanstilsynet meddelte endvidere sparekassen, at tilsynets opgørelse af solvensbehovet umiddelbart efter inspektionen i juni-juli 2008 viste 14-14,5 pct.

Sparekassens direktør udtalte hertil, at sparekassen ikke ville gå ned, da sparekassen havde mange gode kunder og en høj solvens på 16,7 pct.

Herudover nævnte direktøren tre konkrete institutter, som sparekassen kunne kontakte med henblik på sammenlægning, hvis sparekassen fik problemer. Sparekassens ledelse var på denne baggrund meget optimistisk med hensyn til fremtiden, og den mente ikke, at der var særlig stor chance for, at sparekassen ville lide væsentlige tab på sine ejendomsengagementer.

Finanstilsynet bad herefter sparekassen om at indsende en fornyet solvensbehovsopgørelse. Sparekassen fik en frist til ultimo november 2008. Ledelsen blev samtidig bedt om at overveje Løkken Sparekasses fremtid som selvstændigt pengeinstitut.

Sparekassen indberettede 1. december 2008 nye nedskrivninger samt en ny solvensbehovsopgørelse, som viste et solvensbehov på 13,2 pct. I henhold til disse nye opgørelser havde sparekassen pr. 1. december 2008 nedskrevet 63 mio. kr., hvoraf 52 mio. kr. var nye nedskrivninger fra 4. kvartal 2008, svarende til 2,1 pct. af de risikovægtede poster. Efter at sparekassen havde foretaget disse nedskrivninger, kunne sparekassens faktiske solvens opgøres til 15,2 pct.

De nye nedskrivninger ville også have indvirkning på opgørelsen af sparekassens solvensbehov, idet den tabsrisiko på udlånsmassen, som herved var nedskrevet, ikke også skulle reserveres i solvensbehovet, da dette ville resultere i en solvensreservation til dækning af en risiko for tab, som var indtruffet. Finanstilsynet anmodede derfor i forlængelse heraf om nedskrivningsberegningerne samt handlingsplanerne for de engagementer, hvorpå der var foretaget yderligere nedskrivninger.

Finanstilsynet modtog den 7. januar 2009 de pågældende nedskrivningsberegninger og handlingsplaner. Efter at Finanstilsynet havde gennemgået nedskrivningsberegningerne og sammenholdt disse med den af sparekassen senest indsendte solvensbehovsopgørelse, havde tilsynet ud fra tilsynets egne beregninger og de foreliggende oplysninger i øvrigt ikke grundlag for at bestride sparekassens indberettede solvensbehov på 13,2 pct. Tilsynet konkluderede derfor, at der ikke var grundlag for at forelægge sagen for Det Finansielle Virksomhedsråd med henblik på fastsættelse af et solvenskrav, som var højere end 13,2 pct.

3.4.6. Finanstilsynets fastsættelse af frist for opfyldelse af lovens solvenskrav samt overdragelse af Løkken Sparekasses aktiviteter til Finansiell Stabilitet A/S

Finanstilsynet modtog den 11. februar 2009 en indberetning i henhold til lov om finansiel virksomhed § 75 fra Løkken Sparekasse og en indberetning i henhold til lov om finansiel virksomhed § 200 fra sparekassens eksterne revision om, at sparekassen ikke længere kunne overholde sparekassens individuelle solvensbehov, jfr. lov om finansiel virksomhed § 124, stk. 4 og sandsynligvis heller ikke solvenskravet i § 124, stk. 2, nr. 1. Dette skyldtes,

at sparekassen havde konstateret et betydeligt mernedskrivningsbehov på ca. 200 mio. kr.

Baggrunden for sparekassens pludselige konstatering af dette yderligere nedskrivningsbehov var, at sparekassen sammen med den eksterne revision i forbindelse med udarbejdelsen af årsrapporten for 2008 havde udført en ekstraordinær og særlig grundig gennemgang af sparekassens 32 største udlån, hvorved det var konstateret, at sagsbehandlingen havde været mangelfuld i en del af udlånssagerne. Det var således blandt andet konstateret, at der ikke var foretaget de nødvendige sikringsakter i form af tinglysning og denuntiation i en del af sagerne. Sparekassen havde derfor ikke den forudsatte og til Finanstilsynet oplyste sikkerhedsdækning i disse udlånssager. Da debitorerne i en del tilfælde samtidig enten var gået konkurs eller på anden måde i væsentlige økonomiske vanskeligheder, medførte dette særligt store tab for sparekassen.

Finanstilsynet anmodede om og modtog mandat fra økonomi- og erhvervsministeren vedrørende håndtering af krisen i Løkken Sparekasse. Finansiell Stabilitet A/S blev herefter orienteret om situationen i Løkken Sparekasse, og Finanstilsynet sendte den 13. februar 2009 et brev til Løkken Sparekasse, hvori sparekassen i henhold til lov om finansiell virksomhed § 225 fik frist til den 23. februar 2009, til opfyldelse af solvenskravene i § 124, i lov om finansiell virksomhed.

Løkken Sparekasse anmodede den 23. februar 2009 om fristforlængelse til opfyldelse af solvenskravene i lov om finansiell virksomhed § 124. Sparekassen meddelte i den forbindelse, at man lå i forhandlinger med to pengeinstitutter om at finde en løsning. På denne baggrund meddelte Finanstilsynet sparekassen fristforlængelse til mandag den 2. marts 2009 kl. 16.00.

Sparekassens advokat meddelte dog allerede den 26. februar 2009 Finanstilsynet, at de to pengeinstitutter ikke længere var interesserede i at overtage Løkken Sparekasses aktiviteter, og at der ikke var andre interesserede pengeinstitutter, som ønskede at medvirke til at finde en løsning på sparekassens problemer.

Den 1. marts 2009 blev der derfor indgået en rammeaftale mellem Finansiell Stabilitet A/S og Løkken Sparekasse, hvorefter Løkken Sparekasse forpligtede sig til at lade sine aktiviteter overgå til et af Finansiell Stabilitet A/S ejet datterselskab eller til en af Finansiell Stabilitet anvist køber.

Løkken Sparekasses aktiviteter blev herefter overdraget til Løkken Sparebank A/S, som var et datterselskab af Finansiell Stabilitet A/S.

3.5. Løkken Sparekasses salg af garantbeviser

Finanstilsynet modtog i efteråret 2008 og i begyndelsen af 2009 flere klager over Løkken Sparekasse. Disse klager vedrørte primært indefrysning af ga-

rantkapital i sparekassen, som følge af, at sparekassen i november 2008 stoppede for udbetaling af garantkapital.

På baggrund af klagesagerne foretog Finanstilsynet den 12. marts 2009 en ekstraordinær undersøgelse af Løkken Sparekasses rådgivning, salg og markedsføring af Løkken Sparekasses garantbeviser.

På undersøgelsen blev følgende emner drøftet med Løkken Sparekasse:

- Sparekassens garantkunder, herunder størrelsen af indskud samt udviklingen af indskud i garantkapital.
- Sparekassens rådgivning i forbindelse med salg af garantbeviser, herunder om kunderne har været oplyst om risikoen ved investering i garantbeviser samt bankens dokumentation for rådgivningen.
- Sparekassens rådgivning i forbindelse med forhøjelse af indskud på garantkapitalkonti og indløsningsmuligheder på garantkapitalkonti.
- Sparekassens markedsføring af garantbeviser.

Finanstilsynet havde på forhånd fået tilsendt materiale fra sparekassen, herunder materiale anvendt til markedsføring af sparekassens garantbeviser samt interne forretningsgange og instrukser til medarbejdere, der yder rådgivning.

Undersøgelsen mundende ud i flere påbud og påtaler til sparekassen. Finanstilsynet påtalte blandt andet, at sparekassen ikke havde skriftlige forretningsgange eller andre systematiske procedurer for salg af garantbeviser før efteråret 2008, at sparekassen ikke havde udarbejdet skriftlige forretningsgange for overholdelse af god skik, og at sparekassen ikke havde indgået skriftlige aftaler om forhøjelse af garantkapital. Disse forhold er nærmere beskrevet i den af Finanstilsynet offentliggjorte rapport af 25. marts 2009.

4. Revisionsprotokollater

Et pengeinstituts eksterne revisorer har ansvaret for revisionen af årsrapporten. Revisionen afsluttes med en påtegning på årsrapporten. Hvis denne er uden forbehold eller supplerende oplysninger, indebærer det, at årsrapporten ifølge revisorerne ikke indeholder væsentlige fejl eller mangler.

Revisorerne rapporterer i revisionsprotokollatet til bestyrelsen om den udførte revision, resultatet heraf samt øvrige forhold af interesse for bestyrelsen. I finansielle virksomheder stiller Finanstilsynet en række supplerende krav til indholdet af revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten.

Revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten skal sendes i kopi til Finanstilsynet. Finanstilsynet læser som fast praksis dette med henblik på at opnå en øget viden om pengeinstituttets drift, praksis, kapital m.v. og vurde-

rer på baggrund af protokollatet, om der er områder, der giver grundlag for en tilsynsmæssig reaktion.

I fokus ved denne gennemgang er blandt andet bemærkningsafsnittet, hvor revisionen i henhold til bilag 2 til revisionsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 4 af 5. januar 2012) skal gøre bemærkninger om f.eks. lovovertrædelser og om påbud fra Finanstilsynet, som virksomheden endnu ikke har efterlevet.

Såfremt Finanstilsynet har bemærkninger eller ønsker forhold fra revisionsprotokollatet nærmere uddybet, vil Finanstilsynet enten skrive til pengeinstituttet eller lade det indgå som en del af en kommende inspektion.

4.1. Revisionsprotokollatet for 2006

Revisionens erklæringer var uden forbehold, ligesom revisionen påtegnede regnskabet uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionen havde i sin opfølgning i revisionsprotokollatet erklæret, at Finanstilsynets påbud fra 2006, herunder fra tilsynets inspektioner, i det væsentligste var efterlevet af sparekassen. Dog erklærede revisionen, at denne ikke havde modtaget en ajourført kreditpolitik, hvorfor revisionen ikke kunne udtale sig om dette forhold. Endvidere oplyste revisionen, at sparekassen stadig var i gang med at udarbejde en skriftlig forretningsgang for gruppevis nedskrivninger, hvorfor dette forhold endnu ikke var afklaret.

Revisionen påpegede, at den havde foretaget revision af årsrapporten, herunder påset, at aktiver og forpligtelser var rigtigt udtrykt i årsrapporten.

Revisionen havde indhentet den daglige ledelses erklæring om, at revisionen havde modtaget alle oplysninger vedrørende risikoen for besvigelser, som kunne påvirke sparekassen.

Revisionen havde ikke givet anledning til nogen formodning om tilstedeværelsen af besvigelser, som kunne have medført væsentlig fejlinformation i årsrapporten.

Revisionen erklærede endvidere, at revisionen ikke var blevet bekendt med forhold, der indikerede eller vakte mistanke om, at der i sparekassen blev udøvet aktiviteter, som var i strid med lovgivningen, eller medlemmerne af direktionen og bestyrelsen kunne ifalde erstatnings- eller strafansvar.

Revisionen bemærkede endelig i revisionsprotokollatet for 2006, at:

”Sparekassen har i de seneste par år oplevet en betydelig organisk vækst. I en situation med kraftig vækst er en af de afgørende forudsætninger for forretningsmæssig succes, at organisationen og de interne systemer kan følge med og er gearet til denne vækst, herunder at medarbejderne besidder til-

strækkelige kompetencer til at løse nye og ændrede opgaver. For også fremover at opnå forretningsmæssig succes, er det derfor vigtigt, at ledelsen i sparekassen løbende fokuserer på tilpasning af organisationen, interne systemer og forretningsgange, så disse hele tiden matcher de krav, der stilles.”

4.2. Revisionsprotokollatet for 2007

Revisionens erklæringer var uden forbehold, ligesom revisionen påtegnede regnskabet uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionen påpegede, at den havde foretaget revision af årsrapporten, herunder påset, at de gældsposter og forpligtelser, herunder eventualforpligtelser, der var revisionen bekendt, var rigtigt udtrykt i årsrapporten.

Revisionen oplyste, at der ikke var uafklarede bemærkninger vedrørende tidligere år. Det må herudaf udledes, at revisionen var af den holdning, at alle åbentstående forhold fra regnskabsåret 2006, herunder tilsynets påbud fra inspektionen i 2006, nu var efterlevet af sparekassen og dermed afklaret.

Revisionen oplyste endvidere, at den havde indhentet en erklæring fra den daglige ledelse, hvori ledelsen oplyste, at der efter dens vurdering ikke var særlig risiko for besvigelser, og at sparekassen havde et effektivt kontrolmiljø, der afdækkede risikoen for væsentlig fejlinformation i årsrapporten, herunder fejlinformation forårsaget af besvigelser.

Revisionen oplyste dernæst, at den daglige ledelse over for revisionen havde oplyst, at den ikke havde kendskab til besvigelser eller igangværende undersøgelser af formodede besvigelser.

Revisionen erklærede endvidere, at den i forbindelse med revisionen af sparekassen ikke var stødt på forhold, der kunne indikere besvigelser eller forsøg herpå, og som kunne have medført væsentlige fejlinformation i årsregnskabet. Revisionen anmodede i den forbindelse sparekassens bestyrelse ved sin underskrift af revisionsprotokollatet at bekræfte:

*”at bestyrelsen ikke er vidende om faktiske besvigelser, der påvirker sparekassen, mistanker eller beskyldninger herom, som ikke allerede er meddelt sparekassens revisorer,
at vi er bevidste om vort ansvar for at påse, at intern kontrol vedrørende bogføring og formueforvaltning er tilrettelagt på en efter sparekassens forhold tilfredsstillende måde, herunder identifikation af og reaktion på risiciene for besvigelser i sparekassen samt de interne kontroller, direktionen har etableret for at imødegå disse risici.”*

Revisionen havde fået forelagt sparekassens likviditetsopgørelse pr. ultimo december 2007 i henhold til lov om finansiel virksomhed § 152, som viste en

overdækning på 8,7 pct. i forhold til lovens krav, samt sparekassens likviditetsnødplan, hvori der var angivet en række tiltag, der kunne iværksættes til forbedring af sparekassens likviditetssituation. Revisionen havde ingen bemærkninger til det forelagte materiale.

4.2. Revisionsprotokollatet for 2008

Revisionens erklæringer var uden forbehold, ligesom revisionen påtegnede regnskabet uden forbehold.

Årsregnskabet for 2008 var udarbejdet under forudsætning af, at sparekassen ikke var en "going concern".

Revisionen påpegede, at den havde foretaget revision af årsrapporten, herunder påset, at de gældsposter og forpligtelser, herunder eventualforpligtelser, der var revisionen bekendt, var rigtigt udtrykt i årsrapporten.

Revisionen erklærede, at sparekassen havde efterlevet alle påbud fra Finanstilsynets inspektion i 2008 på nær 4. Ud af disse 4 påbud var revisionen ikke i stand til at konkludere, om sparekassen havde efterlevet 2 af påbudene. Vedrørende de sidste 2 påbud konkluderede revisionen, at sparekassen endnu ikke havde efterlevet disse.

Følgende 2 påbud var revisionen ikke i stand til at konkludere på:

1. Revisionen erklærede sig ude af stand til at kunne konkludere på, hvorvidt sparekassen havde implementeret Finanstilsynets påbud om, at sparekassen skulle foretage protokollering i bestyrelsens forhandlingsprotokol af bestyrelsens bevillinger og afslag på de låneindstillinger, der er indstillet til behandling på bestyrelsens møder. Revisionen gav dog ikke nogen nærmere begrundelse herfor.
2. Revisionen oplyste, at sparekassen havde udarbejdet en forretningsgang for værdiansættelse af sikkerheder, der viste de faktorer, der anvendes ved værdiansættelse af de aktiver, der oftest stilles til sikkerhed for udlån.

Revisionen vurderede, at den af sparekassen opstillede værdiansættelsesmetode for værdiansættelse af fast ejendom kunne anvendes i et velfungerende marked, hvorimod revisionen så sig ude af stand til at vurdere, hvorvidt værdiansættelsesmetoden fuldt ud kunne anvendes i det på daværende tidspunkt foreliggende marked for ejendomme.

Revisionen erklærede sig derfor ude af stand til at kunne konkludere på, hvorvidt sparekassen havde efterlevet Finanstilsynets påbud om, at sparekassen skulle revurdere og omskrive sin forretningsgang for værdiansættelse af sikkerheder, således at denne gav et mere dæk-

kende og realistisk billede af de stillede sikkerheder, især i lyset af udviklingen på ejendomsmarkedet.

Følgende 2 påbud var efter revisionens opfattelse endnu ikke efterlevet:

1. Revisionen oplyste, at sparekassen havde udviklet og påbegyndt implementeringen af nye, mere detaljerede standarder vedrørende engagementsbeskrivelser for erhvervs- og privatkunder. I forbindelse med en revision af sparekassen i efteråret 2008 havde revisionen konstateret, at sparekassen var påbegyndt anvendelsen heraf, men revisionen havde ligeledes i forbindelse med revisionen af årsrapporten for 2008 konstateret, at disse nye standarder endnu ikke blev anvendt i fornødent omfang.

På denne baggrund bemærkede revisionen, at sparekassen efter revisionens opfattelse ikke havde efterlevet Finanstilsynets påbud om, at sparekassen skulle sikre, at der tilvejebringes dækkende beskrivelser af engagementerne og sikkerhederne, samt at der forelægges tilstrækkelige økonomiske oplysninger ved engagementsbevillingerne, således at grundlaget for bestyrelsens vurdering af engagementer er tilstrækkeligt til bevilling af disse på betryggende vis.

2. Revisionen oplyste, at sparekassen i marts 2009 havde ansat en kreditchef med henblik på at etablere en uafhængig kreditfunktion.

Revisionen bemærkede på denne baggrund, at sparekassen efter revisionens opfattelse derfor endnu ikke fuldt ud havde efterlevet Finanstilsynets påbud om, at sparekassen skulle oprette en kreditfunktion, der i sin daglige funktion og opgaver opfylder betingelserne om adskillelse fra og uafhængighed af de arbejdsområder, der varetages af erhvervsafdelingen.

Revisionen oplyste hernæst, at den daglige ledelse over for revisionen havde oplyst, at den ikke havde kendskab til besvigelser eller igangværende undersøgelser af formodede besvigelser.

Revisionen erklærede endvidere, at de i forbindelse med revisionen af sparekassen ikke var stødt på forhold, der kunne indikere besvigelser eller forsøg herpå, og som kunne have medført væsentlig fejlinformation i årsregnskabet. Revisionen anmodede i den forbindelse sparekassens bestyrelse ved sin underskrift af revisionsprotokollatet at bekræfte:

"at *bestyrelsen ikke er vidende om faktiske besvigelser, der påvirker sparekassen, mistanker eller beskyldninger herom, som ikke allerede er meddelt sparekassens revisorer,*
at *vi er bevidste om vort ansvar for at påse, at intern kontrol vedrørende bogføring og formueforvaltning er tilrettelagt på en efter*

sparekassens forhold tilfredsstillende måde, herunder identifikation af og reaktion på risiciene for besvigelser i sparekassen samt de interne kontroller, direktionen har etableret for at imødegå disse risici.”

Revisionsprotokollatet blev underskrevet af den samlede bestyrelse.

5. Væsentligste konklusioner fra den af Løkken Sparebank A/S bestilte advokatundersøgelse af forholdene i Løkken Sparekasse

Efter overdragelsen af Løkken Sparekasses aktiviteter til den af Finansiell Stabilitet A/S ejede datterbank, Løkken Sparebank A/S, iværksatte bestyrelsen i Løkken Sparebank A/S en advokatundersøgelse, som havde til formål at belyse årsagerne til Løkken Sparekasses økonomiske sammenbrud samt at undersøge mulighederne for at gøre et strafferetligt eller erstatningsretligt ansvar gældende mod sparekassens tidligere ledelse, sparekassens revisorer eller andre.

I deres redegørelse nævner advokaterne tre hovedårsager til sparekassens sammenbrud:

- Sparekassens høje risikoprofil, som var resultatet af sparekassens høje vækst uden for sparekassens lokalområde og kraftige eksponering mod ejendomssektoren.
- Mangelfuld kreditstyring og kreditsagsbehandling i sparekassen, hvor advokaterne påpeger, at direktionen foretog for mange efterbevillinger, og bestyrelsen derfor ikke i tilstrækkelig grad var inde over bevillingerne. Herudover påpeger advokaterne, at der i sparekassen ikke blev ført nogen uafhængig kontrol af bevillingsprocessen, at der ikke var afsat tilstrækkelige ressourcer til kreditområdet i organisationen, og at sagsbehandlingen ved kreditbevillingen var mangelfuld.
- Finanskrisen og udviklingen på ejendomsmarkedet.

Advokaterne konkluderer, at der kan gøres et erstatningsansvar gældende i anledning af sparekassens sammenbrud mod både sparekassens direktion og bestyrelsen samt den eksterne revision, som hver især har forsømt deres pligter i forbindelse med udøvelsen af deres hverv og derfor har handlet ansvarspådragende.

Endelig har advokaterne ikke kunne finde noget grundlag for at statuere, at der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende mod de nævnte aktører eller andre i forbindelse med sparekassens kollaps.

6. Finanstilsynets vurdering af grundlaget for at gøre et strafansvar gældende i anledning af Løkken Sparekasses kollaps

I forbindelse med Finanstilsynets tilsyn med Løkken Sparekasse har det overordnet set kunnet konstateres, at instituttet havde en høj grad af risikovillighed, og at der var væsentlige mangler i styringen af instituttet, herunder i forbindelse med efterkommelse af Finanstilsynets tilsynsreaktioner. Finanstilsynet har vurderet, om der er grundlag for politianmeldelse af ledelsen som følge heraf:

1. Det fremgår af § 373 stk. 6, i lov om finansiel virksomhed, at bestyrelsen og direktionen skal træffe de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af tab eller nærliggende fare for tab af væsentlig størrelse. I forbindelse med Finanstilsynets gennemgang af Løkken Sparekasse er der ikke identificeret helt konkrete og dokumenterbare eksempler på, at der ikke er truffet sådanne nødvendige foranstaltninger. Finanstilsynet vurderer derfor på det foreliggende grundlag og med erfaringen fra andre sager ikke, at der er grundlag for en politianmeldelse af ledelsen. Det er dog Finanstilsynets vurdering, at der generelt har været en manglende indsats fra bestyrelsens og direktionens side.
2. Derudover kan det udledes af § 373, stk. 7, i lov om finansiel virksomhed, at hvis direktionen eller bestyrelsen afgiver urigtige oplysninger vedrørende virksomheden til Finanstilsynet, kan dette være strafbart. Konkret er det bemærkelsesværdigt, at ledelsen i Løkken Sparekasse afgav oplysninger om en række af deres sikkerheder i forbindelse med sparekassens fremsendelse af nedskrivningsberegninger på en række engagementer til Finanstilsynet i januar 2009, der førte til, at Finanstilsynet umiddelbart før sparekassens sammenbrud vurderede, at sparekassen var solvent. Det er dog Finanstilsynets opfattelse, at det ikke er dokumenteret, at ledelsen i Løkken Sparekasse afgav urigtige oplysninger i denne forbindelse.
3. Endelig fremgår det af § 373 stk. 7, i lov om finansiel virksomhed, at hvis ledelsen gør sig skyldig i grov eller gentagne forsømmelser, er dette strafbart. Finanstilsynet gav i forbindelse med inspektionen i 2006 en række påbud, der gik igen i forbindelse med inspektionen i 2008. Påbuddene udsprang primært af den dagældende § 71-vejledning for pengeinstitutter, hvor der nu er udstedt en bekendtgørelse i medfør af § 71, i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet vurderer på grundlag af erfaringer fra andre sager, at dette ikke er tilstrækkeligt grundlag for en politianmeldelse af ledelsen.

Finanstilsynet vurderer derfor samlet set, at der ikke er grundlag for en politianmeldelse af ledelsen.