



16. april 2015

Til Folketingets erhvervsordførere

Finanstilsynets aktuelle forslag om at stramme pengeinstitutternes tilsynsdiamant vedr. større udlån vil begrænse SMV'ers og landbrugets muligheder for at opnå finansiering samt hæmme væksten, blandt andet i landets yderområder. Samtidig vil konsekvensen være en konkurrenceforvridning mellem større og mindre pengeinstitutter. Forslaget er en dansk særregel, som ikke er nødvendig for at forebygge en ny krise, da der allerede er indført tilstrækkelige opstramninger omkring større lån m.v., herunder især til ejendomsbranchen.

Finanstilsynets ændringsforslag til pejlemærket for store udlån i pengeinstitutternes tilsynsdiamant er i offentlig høring frem til den 24. april 2015. Fra LOPI's side afgiver vi et høringssvar, men konsekvenserne af ændringen kan blive så betydelige, at vi også ønsker at orientere erhvervsordførerne om dem.

Baggrunden for Finanstilsynets ændringsforslag er, at Rangvid-udvalget i sin rapport fra 2013 konstaterede, at store ejendomsengagementer var en væsentlig årsag til, at flere pengeinstitutter blev nødlidende, både under finanskrisen i 00'erne og i den danske bankkrise i starten af 1990'erne. I LOPI er vi enige i denne konklusion, men der er allerede taget højde for dette i den nuværende tilsynsdiamant, der har været gældende siden 2012, og som netop har til formål at lægge loft over pengeinstitutternes risikotagning på dette felt. I dag må pengeinstitutternes samlede udlån til ejendomsbranchen således maksimalt udgøre 25 procent af udlånsporteføljen samtidig med, at der allerede er indført begrænsninger og kapitalreservations for pengeinstitutternes store udlån blandt andet i den nuværende tilsynsdiamant, som pengeinstitutterne har indrettet sig efter.

Der er stor risiko for, at ændringsforslaget vil vanskeliggøre SMV'ers og landmænds muligheder for at opnå pengeinstitutfinansiering, da langt færre pengeinstitutter vil kunne tilbyde finansiering til selv mindre virksomheder og landbrug, fordi de hurtigere støder mod grænsen for de maksimalt tilladte udlån i henhold til tilsynets forslag til justeret pejlemærke. Dette vil svække prissætningen og konkurrencen over for kunderne og være til skade for lokalområderne og i sidste ende for væksten i Danmark. Pengeinstitutterne har ellers efter krisen opbygget et betydeligt indlånsoverskud og har polstret sig betydeligt med mere kapital. De har dermed kapacitet til at øge udlånet og understøtte væksten.

Konkret lægger Finanstilsynet op til:

- 1) At det nye pejlemærke for store udlån måler summen af pengeinstitutternes 20 største udlån.
- 2) Hvis denne sum er større end 175 procent af den egentlige kernekapital, vil pengeinstituttet bryde pejlemærket.
- 3) En bagatelgrænse på 3 mio. kr. fastholdes, så udlån under denne grænse ikke indgår i opgørelsen. Desuden er lån til andre kreditinstitutioner fortsat undtaget.

Der er tale om en ændret opgørelsesmetode. I dag indgår kun de udlån, der udgør mindst 10 procent af det justerede kapitalgrundlag, som er et langt bredere kapitalbegreb end den egentlige kernekapital. Samtidig skal summen af store udlån være mindre end 125 procent af det justerede kapitalgrundlag.



Ændringsforslaget er problematisk af flere årsager.

- 1) Med den regulering vi har i dag, er der allerede taget højde for store lån, herunder til ejendomssektoren. Af Rangvid-rapporten fremgår det eksempelvis, at summen af store udlån i procent af kapitalen i de nødlidende institutter i årene op til krisen (2003-2007) under ét konstant lå på mindst 150 procent. Hvis det nuværende pejlemærke med en grænseværdi på 125 procent havde været gældende i årene op til finanskrisen, ville det således have været i stand til at opfange den forhøjede risiko, som de fleste institutter, der senere blev nødlidende, udsatte sig for. Endvidere har Rangvid og Buchholst fra Nationalbanken præsenteret forskningsresultater i en artikel i Nationaløkonomisk Tidsskrift (nr. 151, 2013), hvor de konkluderer, at de 4 væsentligste enkeltfaktorer, som kunne identificere banker i krise fra 2008-12, er a) Overskydende kapital ift. solvenskrav ("solvensfriværdi"), b) Udlånsvækst over en periode, c) Ejendoms-eksponering og d) Likviditetssituationen. Ikke summen af store engagementer. I den sidste del testes der på faktorerne i den nuværende tilsynsdiamant, og ganske tankevækkende - i relation til Finanstilsynets forslag - konkluderes det, at "summen af store engagementer" har en meget lille forklaringsgrad på en efterfølgende krise.
- 2) Endnu en dansk særregel: Ændringen vil ramme pengeinstitutter, der de seneste år har tilpasset deres forretningsmodel og kreditpolitik til de internationalt gældende regler for store eksponeringer og kapitalens sammensætning. Heri defineres et udlån som stort, hvis det overstiger 10 procent af instituttets justerede kapitalgrundlag, hvilket stemmer overens med definitionerne i den nuværende tilsynsdiamant. I den nye opgørelsesmetode, som tilsynet foreslår, vil et stort udlån imidlertid være markant mindre, samtidig med at kapitalgrundlaget for opgørelsen indsnævres i forhold til de internationale regler. Ændringen vil derfor kun ramme danske pengeinstitutter.
- 3) Konkurrenceforvridende og skadende for lokalområderne: Specielt mindre pengeinstitutter vil på grund af deres forretningsmodel og kundesammensætning med udlån til et stort antal SMV'er og landbrug blive hårdt ramt af ændringen. (De største kunder hos de største banker er en række børsnoterede virksomheder m.v., som pga. deres lette adgang til kapitalmarkederne benytter sig relativt mindre af bankfinansiering end SMV'er og landbrug). Resultatet af stramningen kan blive, at de mindre pengeinstitutter ikke kan yde den nødvendige finansiering til SMV'er og landbrug, der er deres primære kunder. Flere mindre og mellemstore institutter kan tilmed blive tvunget til at nedbringe eller afgive en række af deres nuværende sunde udlån, ligesom man givet vil komme til at opleve, at nogle virksomheder slet ikke kan få lån. Konkurrencemæssigt og samfundsmæssigt er dette selvsagt ikke holdbart.
- 4) En "tvungen" nedbringelse kan medføre, at risikoen - imod hensigten - forøges: I pressen har det været fremme, at et pengeinstitut, der støder mod loftet for store udlån, teoretisk set kan dele et udlån med et andet pengeinstitut. Men i praksis er det ikke en god løsning, da det andet pengeinstitut, der skal tage imod dele af det pågældende engagement, altid vil være interesseret i den bedst sikrede del af lånet - hvilket betyder, at det afgivende pengeinstitut fortsat vil sidde tilbage med den mest risikofyldte del af udlånet.



Anbefalinger

- Helt overordnet er der ikke brug for en ændring, da forslaget er udtryk for overregulering og dansk enegang.
- Hvis definitionen af pejlemærket skal ændres som foreslået af tilsynet, bør grænseværdien sættes til mindst 200 procent. Sunde pengeinstitutter, der har klaret sig godt gennem finanskrisen, ligger tæt på den påtænkte 175 procentgrænse eller over. Mange vil derfor blive ramt direkte af den foreslåede grænse, og endnu flere vil rammes indirekte, da de ligger tæt på, og da vi må forvente en øget kundeefterspørgsel efter lån, når konjunkturerne forhåbentlig snart bedres. Ved at hæve grænsen til 200 procent afbødes nogle af disse urimelige effekter.

Samtidig bør der anvendes et bredere kapitalgrundlag i beregningen af pejlemærket. Tilsynets forslag om at bruge den egentlige kernekapital er for stramt. Det indebærer, at de mindre og mellemstore pengeinstitutter også straffes på dette område ved at skulle fratække værdien af de mange aktier, de ejer i en række fælles forsyningsselskaber (DLR Kredit m.v.), som de store banker driver i egne dattervirksomheder. De mindre og mellemstore pengeinstitutter er nødsaget til at drive disse selskaber i et bredt fællesskab for at kunne konkurrere mod de større banker.

For uddybende kommentarer kontakt venligst:

Jan Kondrup, direktør i Lokale Pengeinstitutter, tlf. 40 34 83 44, mail jk@lopi.dk

Desuden vedlægges klumme fra advokat, ph.d. Michael Camphausen bragt på Finanswatch den 15/4 2015.

Ny banktilsynsdiamant – for skarpsleben?

Af Michael Camphausen, partner, advokat, ph.d. i CamphausenWalldén Offentliggjort 15.04.15 kl. 06:58

Finanstilsynet gør klar til at slibe tilsynsdiamantens pejlemærke for store engagementer endnu skarpere. Det rammer skævt blandt bankerne og bør ifølge Michael Camphausen, partner, ph.d. i CamphausenWalldén, ikke overlades til tilsynet at bestemme.

Hvis du skylder banken tusinder af kroner, har du et problem; men hvis du skylder banken millioner af kroner, så har banken et problem – lyder den velkendte talemåde i en lettere moderne omskrivning.

Så simpelt kan baggrunden for reguleringen af bankernes store engagementer (i lovgivningen nu betegnet store eksponeringer) faktisk beskrives. Det handler naturligvis om at sikre en passende spredning af en banks engagementer og dermed spredning af bankens kundemæssige mellemværender, således at alle bankens æg ikke lægges i samme risikofyldte udlånskurv.

Fakta

Camphausen's Column:

Michael Camphausen er anerkendt som en af landets førende og mest erfarne advokater inden for finansiel regulering

Han er partner, advokat i CamphausenWalldén og yder højt specialiseret rådgivning til banker og øvrige finansielle virksomheder om alle aspekter af den finansielle regulering, herunder især pengeinstitutternes regulatoriske forhold

Han er desuden PhD i bankjura og har i en årrække forsket i finansiel regulering og finansiel governance sideløbende med advokatgerningen.

Med henvisning til den finansielle krises bankkrak og de dyrekøbte erfaringer lægger Finanstilsynet nu op til, at ikke blot bankernes store engagementer i traditionel forstand skal reguleres men også de mellemstore engagementer. Den regulatoriske livrem skal således suppleres med ditto seler. Dette sker i form af tilsynets [forslag](#) til en principiel ændring af banktilsynsdiamantens pejlemærke for netop store engagementer.

Det kontroversielle forslag, som i disse dage er i [høring](#), indebærer helt overordnet, at pejlemærket for store engagementer med tilhørende grænseværdi fremover skal måle bankernes 20 største udlån i forhold til bankernes egentlige kernekapital: hvis summen af de 20 største udlån er større end grænseværdien på 175 % af den egentlige kernekapital, bryder banken pejlemærket. I pejlemærket i dag indgår kun de af bankernes udlån, der udgør mindst 10 % af det samlede kapitalgrundlag (basiskapitalen).

Med andre ord er der tale om en skærpelse af selve beregningsgrundlaget og opgørelsesmetoden, der fraviger den sædvanlige definition af store engagementer og i grunden rammer de mellemstore udlån, som hidtil er gået fri af reguleringen men altså fremover bliver grebet af den reviderede [tilsynsdiamant](#).

De forskellige betæneligheder

Forslaget giver anledning til en række regulatoriske betæneligheder set gennem djævelens skeptiske advokatøjne:

Hvad angår reguleringsmetoden for det nye pejlemærke, er det fortsat en retssikkerhedsmæssig uskik at indføre indgribende sanktionsbaseret regulering via tilsynets selvopfundne tilsynsdiamanter med et ganske spinkelt og uklart hjemmelsgrundlag. Det er ærgerligt, at den nye tilsynsbestyrelse ikke har fundet anledning til at gribe ind, nu hvor muligheden bød sig.

Hvad værre er, og hvad angår selve den ændrede opgørelsesmetode for det nye pejlemærke, vil den utvivlsomt ramme skævt i det delikate regulatoriske forhold mellem de store og de mindre institutter.

Som beskrevet vil pejlemærket nemlig lægge vægt på den nominelle værdi af et instituts engagementer – de 20 største af slagsen (uanset disses størrelse i forhold til kapitalgrundlaget) – i stedet for som nu den forholdsmæssige værdi af engagementerne, og pejlemærket vil så holde disse største engagementer op imod en mere snæver andel af institutternes kapital end hidtil.

En sådan ny tilgang, der tager udgangspunkt i de 20 største udlån og summen heraf, vil ubetinget ramme de små institutter hårdere, idet de allerstørste udlån i disse institutter jo alt andet lige fylder mere, så at sige, i forhold til institutternes størrelse. Og også tilgangen med en mere snæver andel af institutternes kapital som målestok vil kunne ramme visse institutter hårdere end andre.

Ikke statens opgave

Det kan dermed give skævvridninger i forholdet mellem store og mindre institutter, hvilket ligeledes er en regulatorisk uskik. Det må i denne forbindelse erindres, at den finansielle regulerings fornemmeste opgave er at fastsætte rammevilkår og rammebetingelser for institutternes virke, som modvirker overdreven og uforsvarlig risikotagning, og som i denne forbindelse lader institutternes sundhed og *ikke* størrelsen være afgørende.

Det tilkommer derimod *ikke* reguleringen – hvilket jo vil sige staten og tilsynet – at blande sig i det markedsmæssige forhold mellem store og små institutter, og reguleringen skal således hverken direkte eller indirekte påvirke eller skævvride konkurrencen store og små institutter imellem. Tilsvarende skal reguleringen – og det statslige kontrolorgan – hverken åbenlyst eller skjult være med til at styre eller understøtte den meget omdiskuterede konsolidering i banksektoren, som Finanstilsynet jo har været slet skjult fortaler for. I en fri markedsøkonomi er det alene markedet, som skal afgøre antallet af institutter herhjemme og sammensætningen heraf i små, mellemstore og store institutter.

Dertil kommer, at det skærpede pejlemærke for store/mellemstore engagementer igen er udtryk for ikke blot overregulering men strammere dansk enegang i forhold til fælles EU-regler. Dette endda på et område, som for nylig er overgået fuldt ud til EU-regulering, nemlig CRD IV-regelsættet. De hidtidige danske lovregler om store engagementer er således sidste år taget helt ud af lov om finansiell virksomhed og erstattet af den nye CRD IV-forordning (CRR).

Men alligevel vælges altså at gå dansk tilsynsbestemt enegang på området med yderligere, supplerende særregulering. Det kan give også skævvridninger i forholdet mellem danske og andre EU-landes institutter. Lige konkurrencevilkår gælder jo ikke kun i forholdet mellem store og små institutter – det gælder selvsagt også i forholdet mellem nationale og internationale institutter.

Et muligt kompromis

I lyset af ovenstående betænkelige forhold – og med henblik på at minimere de nævnte uheldige skrævvridninger – burde det nye pejlemærke for bankernes store/mellemstore engagementer i det mindste kalibreres på en sådan måde, at det i praksis kun rammer de banker, der for alvor stikker ud fra mængden, så at sige.

Det taler velsagtens for – når man ser nærmere på tilsynets beregninger af virkningerne i [faktaarket](#) knyttet til høringen – at grænseværdien burde ligge højere end de foreslåede 175 %, nemlig på 200 %, for netop kun at ramme de egentlige afvigere med særlig risiko.

Dette kunne formentlig være en hensigtsmæssig regulatorisk kompromisløsning, især hvis den kombineres med en tilstrækkelig lang overgangsordning, således at det nye pejlemærke, der som nævnt griber de mellemstore udlån for allerførste gang, i det mindste *ikke* unødigt rammer de allerede eksisterende af slagsen, som hidtil er gået fri af reguleringen, og som bankerne jo har givet til kunderne i tillid hertil.

Alle disse ovennævnte forhold, eller rettere betænkeligheder, tilsiger alt andet lige, at det nye kontroversielle pejlemærke – og tilsynsdiamanten i det hele taget – bør runde lovgiver for at sikre den fornødne demokratiske kontrol med reguleringen af bankerne. Og i sidste ende er det jo mere et politisk spørgsmål end et regulatorisk spørgsmål, om det virkelig er denne betænkelige, tilsynsstyrede vej, man vil gå i bankreguleringen herhjemme.

Michael Camphausen, Partner, PhD i CamphausenWallden

E-mail: mca@camphausenwallden.dk

[Følg Camphausen's Column her:](#)

- [Bankkrak med tilbagevirkende kraft – hvad siger Højesteret?](#)
- [Bankbestyrelsen – på skolebænken \(igen\)?](#)
- [Repræsentantskabet – hvilken rolle fremover?](#)
- [Finansiell Stabilitet – er Version 2.0 på vej?](#)
- [Bankers opsigelse af erhvervskunder – stramning på vej?](#)
- [Bankerne og corporate governance – en hjælp eller byrde?](#)
- [Al den finansielle regulering – orden eller kaos?](#)