

Notat

6. december 2023

Endelig aftale den 6. december 2023 mellem Rådet og Europa-Parlamentet om revision af kapitalkrav (CRR/CRD) og gennemførelse af Basel-anbefalinger i EU

Baggrund

Rådet og Europa-Parlamentet (EP) har medio november 2023 opnået enighed om en endelig aftale om revision af EU's kapitalkravsforordning (CRR) og kapitalkravsdirektiv (CRD), hvor Kommissionen fremsatte et forslag i oktober 2021. Rådet (EU-landenes faste repræsentanter, Coreper) har godkendt aftalen den 6. december 2023. Indgåelsen af aftalen markerer samtidig en afslutning på EU-forhandlingerne om færdiggørelse af post-krise reformstandarderne Basel III, der blev aftalt som en reaktion på den globale finansielle krise i 2007-09.

Det svenske og spanske formandskab har forhandlet aftalen på vegne af Rådet og det mandat (generelle indstilling), som Rådet fastlagde på ECOFIN den 8. november 2022. Aftalen er generelt udtryk for et nøje afmålt kompromis mellem Rådet og Europa-Parlamentets positioner på tværs af emnerne i den samlede pakke.

Nærværende notat beskriver, hvordan centrale danske prioriteter som fastlagt i mandatet er håndteret i den endelige aftale. For uddybende beskrivelse af sagen, herunder danske prioriteter, henvises til tidligere udarbejdet grund- og nærhedsnotat af 31. januar 2022, samlenotat til mandat 30. september 2022 samt samlenotat forud for ECOFIN 8. november 2022.

Centrale danske prioriteter og tilslutning til aftalen

Aftalen gennemfører som et centralt element Basel-komitéens anbefalinger til færdiggørelse af Basel III i EU-lovgivningen og har stor betydning for danske penge- og realkreditinstitutters rammevilkår, herunder kapitalkrav.

Sagen har haft høj prioritet for Danmark, og fra dansk side har man arbejdet for varetagelse af de danske interesser på basis af mandat fra Folketingets Europaudvalg den 30. september 2022, *jf. bilag 1*. Det danske forhandlingsmandat havde bred støtte fra Folketingets partier.

Danmark tilsluttede sig den endelige aftale, idet centrale og øvrige danske prioriteter som fastlagt i mandatet efter en vedvarende dansk indsats i EU-forhandlingerne samlet set vurderes at være imødekommet tilstrækkeligt.

Uddybning af centrale danske prioriteter i aftalen

Kapitalgulv og overgangsordninger

Et centralt element i de nye kapitalkravsregler er et kapitalgulv for kreditinstitutter, som selv beregner deres kapitalkrav via egne risikomodeller. Gulvet betyder, at kapitalkravet, som institutterne selv beregner, ikke må være mindre end 72,5 pct. af kapitalkravet beregnet efter en mere simpel og ensartet standardmetode.

Aftalen omfatter midlertidige ordninger vedr. kapitalgulvet, der indebærer mere lempelige kapitalkrav for boliglån og lån til virksomheder uden kreditvurdering med lav risiko for tab, *jf. tabel 1*. Ordningerne sikrer et hensyn til særlige europæiske forhold, herunder danske forhold og konkret et hensyn til de store danske penge- og realkreditinstitutter, som – under regulering og tilsyn – benytter egne risikomodeller til at opgøre deres kapitalkrav.

Ordningerne indgår ikke i Basel-anbefalingerne, og de er blevet en del af aftalen i lyset af et ønske fra enkelte lande, især Danmark.

Tabel 1

Kapitalgulv – overgangsordninger til og med 2032, lån til beboelsesejendomme og lån til virksomheder uden ekstern kreditvurdering, risikovægte (pct.)

Lån til beboelsesejendomme

Lån til værdi (LTV)	0-55 pct.	55-80 pct.	80- pct.
Standardmetode	20	75	75
Overgangsordning ved beregning af kapitalgulvet*	10 (til og med 2032)	- 45 (til og med 2029) - 52,5 (2030) - 60 (2031) - 67,5 (2032)	75

Lån til virksomheder uden ekstern kreditvurdering

Standardmetode	100
Overgangsordning for lån med lav risiko for tab**	65 (til og med 2032)

Anm.: * Kriterierne for at anvende ordningen er en tabshistorik, hvor der højest har været et tab på 0,25 pct. af lånet op til en belåningsgrad på 55 pct. de seneste otte år. ** Kriterierne for at anvende ordningen er en parameter 'sandsynlighed for tab' på højest 0,5 pct.

Kilde: Kommissionen, formandskabet og egen tilvirkning.

De midlertidige ordninger løber til og med 2032. Aftalen indebærer, at ordningerne kan forlænges efter 31. december 2032, idet forlængelser af ordningerne kan være op til fire år ad gangen. Dette afspejler et kompromis mellem Rådet og EP.

Kommissionen kan, såfremt den finder det hensigtsmæssigt, inden 31. december 2031 fremsætte et nyt forslag om forlængelse af overgangsordningerne baseret på en analyse af ordningernes brug fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). Ordningerne kan således forlænges, hvis Kommissionen fremsætter forslag herom, og der er støtte hertil i Rådet og EP.

Aftalen imødekommer Danmark delvist, om end Danmarks store vægt på permanente eller længere overgangsordninger ikke imødekommes. Det vurderes, at midlertidige ordninger med mulighed for forlængelse er det bedst opnåelige resultat, og som kan tilskrives en mangeårig og vedvarende dansk indsats undervejs i forhandlingsforløbet.

Standardmetode for kreditrisiko/ beholdning af aktier (sektoraktier)

Aftalen indeholder en række ændringer i standardmetoden for kreditrisiko, som overordnet indfører en mere detaljeret og risikofølsom tilgang til beregning af kapitalkrav. Aftalen indebærer en øget risikovægt for beholdninger af alle typer af aktier, der tidligere som hovedregel blev risikovægtet med 100 pct., men fremadrettet skal risikovægtes med 250 pct. eller 400 pct., jf. tabel 2. Aftalen indebærer dermed et betydeligt højere kapitalkrav til beholdninger af aktier. Der er på den baggrund indsat en overgangsordning, hvor stigningerne i kapitalkravet indføres 2025-29.

Tabel 2

Standardmetode for kreditrisiko – aktiebeholdninger, herunder sektoraktier, risikovægte (pct.)

Regler i dag	Hovedregel: 100
Endelig aftale	Hovedregel: 250 (indføres gradvist 2025-29)
	Aktier med særlig høj risiko: 400 (indføres gradvist 2025-29)

Kilde: Kommissionen, formandskabet og egen tilvirkning.

Danmark har støttet forslaget, idet der er blevet arbejdet for, at risikovægten for aktieeksponeringer ikke skulle medføre en skævvridning af konkurrencen mellem mindre og større pengeinstitutter, som indgår i strategiske partnerskaber, fx som led i drift af datacentraler, de såkaldte ”sektoraktier”.

Aftalen imødekommer Danmark delvist, idet sektoraktier kan omfattes af en såkaldt grandfathering-ordning, hvormed institutterne under visse forudsætninger kan fortsætte med at anvende den hidtidige risikovægt på sektoraktier, som de allerede ejer.

Markedsrisiko og hensyn til fastkurspolitikken

Aftalen fastlægger kapitalkrav til markedsrisiko. Markedsrisiko er institutternes risiko for tab på deres beholdninger af aktier, obligationer mv., hvor et institut har handel til hensigt med disse værdipapirer (handelsbeholdningen).

Aftalen imødekommer en central dansk prioritet, så der i opgørelsen af markedsrisiko tages særskilt hensyn til Danmarks fastkurspolitik over for euroen i form af hensyn til valutaer, der deltager i ERM II-samarbejdet, hvilket understøtter den meget begrænsede valutakursrisiko mellem danske kroner og euroen for kreditinstitutter.

Tilsynsmyndigheders uafhængighed

Aftalen fastlægger rammer for tilsynsmyndighedernes uafhængighed. Der indføres en karenperiode, så tilsynsmyndigheders ansatte, direktions- og bestyrelsesmedlemmer i en periode ikke kan være ansat i en finansiel virksomhed, som de har ført tilsyn med eller et institut, der leverer services til den finansielle virksomhed, som de har ført tilsyn med (medlemslandene *kan vælge* at fastsætte en karenperiode ved ansættelse i direkte konkurrenter til institutter, der har været under den tilsynsansattes tilsyn). Der indføres også en karenperiode for ansættelse i en brancheorganisation.

Der vil som udgangspunkt gælde en karenperiode på seks måneder for tilsynsmyndigheders ansatte for finansielle virksomheder, som de ansatte har ført tilsyn med eller institutter, der leverer services til finansielle virksomheder, som de har ført tilsyn med (tre måneder for brancheorganisation og evt. tre måneder for direkte konkurrent) og 12 måneder for direktions- og bestyrelsesmedlemmer (seks måneder for brancheorganisation og evt. seks måneder ved direkte konkurrent). Medlemslandene kan imidlertid vælge en kortere karenperiode for tilsynsansatte, dog som minimum tre måneder, hvis nationale forhold tilsiger det, fx hvis tilsynsmyndigheders rekrutteringsmuligheder i mindre lande vanskeliggøres. Der indføres desuden et loft på udpegning af medlemmer til bestyrelser og direktioner, så ansættelsesperioden for direktions- og bestyrelsesmedlemmer maksimalt kan være 14 år.

Aftalen imødekommer delvist en central dansk prioritet om, at bestemmelserne om tilsynsmyndigheders uafhængighed, herunder karenperioden, skal være proportionale og ikke gøre tilsynsmyndigheders rekruttering vanskelig.

Krav til sikkerhed i form af fast ejendom

Aftalen imødekommer en central dansk prioritet, idet aftalen indeholder en undtagelse for låneudmåling og beregning af behovet for supplerende sikkerhed, hvor der fortsat vil kunne bruges markedsværdi i relation til særligt dækkede obligationer og særligt dækkede realkreditobligationer. Danske regler om lånegrænser og supplerende sikkerhed kan derfor videreføres, og dermed er realkreditinstitutternes låneudmåling uberørt af aftalen.

Valgfrihed mellem strafferetlige og administrative bøder

Aftalen imødekommer en central dansk prioritet, idet EU-landene fortsat kan benytte bøder, der pålægges af domstolene gennem det strafferetlige system, i stedet for administrative bøder, såfremt bøderne pålagt i det strafferetlige system er effektive og har en effekt svarende til de administrative bøder fastsat i direktivet.

Bilag 1: Dansk forhandlingsmandat som tiltrådt af Folketingets Europaudvalg den 30. september 2022.

- **Kapitalgulv og overgangsordninger (CRR/CRD):** Lægger *stor vægt* på, at ordninger med lempeligere kapitalkrav på lavrisiko boliglån og lån til virksomheder uden ekstern kreditvurdering tager højde for særlige danske forhold og konkret gøres permanente i stedet for midlertidige og ikke udløber i 2032, særligt en permanent ordning vedr. lavrisiko boliglån, og hvis dette ikke er muligt at opnå, at overgangsordningerne og mulighederne for at forlænge dem efter 2032 i så høj grad som muligt tager højde for danske forhold.
- Lægger *vægt* på, at overgangsordninger vedr. kapitalgulvet bliver en del af den generelle standardmetode, frem for en undtagelse hertil for institutter, som benytter interne modeller til at opgøre risiko og kapitalkrav.
- Lægger *vægt* på, at søjle II-krav, systemisk risikobuffer og SIFI-buffer revurderes som følge af kapitalgulvet, så risici ikke adresseres dobbelt.
- **Standardmetode for kreditrisiko / beholdninger af aktier (CRR):** Lægger *stor vægt* på proportionalitet i reguleringen af kapitalkrav til institutters sektoraktier og strategiske partnerskaber, så reglerne ikke skaber ulige konkurrence mellem mindre og regionale pengeinstitutter ift. større institutter. Der ønskes så vidt muligt løsninger, som indebærer, at kapitalkravet til aktier i strategiske partnerskaber fastholdes på det nuværende niveau.
- **Standardmetode for kreditrisiko / eksponeringer sikret ved pant i fast ejendom (CRR):** Lægger *vægt* på, at lånopdeling ved risikovægtning ("Loan splitting") fortsættes med passende risikofølsomme kapitalkrav.
- **Markedsrisiko (CRR):** Lægger *stor vægt* på, at reglerne om kapitalkrav til markedsrisiko tager hensyn til Danmarks fastkurspolitik over for euroen og risikoen på danske realkreditobligationer.
- **Tilsynsmyndigheders uafhængighed (CRD):** Lægger *stor vægt* på proportionalitet, så bestemmelser, herunder periode hvor tilsynsmyndigheders ansatte og bestyrelsesmedlemmer ikke kan være ansat i en virksomhed, som den ansatte har ført tilsyn med (karensperiode), ikke bliver for vidtgående og gør tilsynsmyndigheders rekruttering vanskelig.
- **Kreditrisiko – interne modeller (CRR):** Lægger *vægt* på en skærpelse af rammerne for brug af interne modeller mhp. at styrke tillid, sammenlignelighed og mindske usikkerhed om kapitalkrav.
- **Krav til sikkerhed i form af fast ejendom (CRR):** Lægger *stor vægt* på at fastholde en undtagelse, så markedsværdien af ejendomme fortsat kan bruges i relation til låneudmåling og supplerende sikkerhed, og så danske regler på området kan videreføres.
- **Miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici (ESG-risici) (CRR og CRD):** Lægger *vægt* på en ensartet tilgang i EU af ESG-risici og indarbejdelse af ESG-risici i institutternes risikostyring og myndigheders tilsyn.
- **Generelt:** Lægger *afgørende vægt* på, at centrale danske prioriteter samlet set vurderes at blive imødekommet tilstrækkeligt, som forudsætning for at

støtte et kompromisforslag. Det er i den forbindelse især vigtigt, at et kompromisforslag som minimum fastholder midlertidige overgangsordninger med lempeligere kapitalkrav på boliglån og lån til virksomheder uden ekstern kreditvurdering med lav risiko.

- Det er også vigtigt, at EU-landene fortsat ikke forpligtes til at indføre administrative bøder.