



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

17. juni 2014
13/10190-936
jhn/dep

Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) udkast til delegeret retsakt og gennemførelsesretsakt om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets Kapitalkravsforordning, om undtagelsesmuligheder for lande med få likvide aktiver i egen valuta¹

Delegeret retsakt

Gennemførelsesretsakt

1. Resumé

Kapitalkravsforordningen (CRR) 2013/575/EU pålægger fra 2015 kreditinstitutter at overholde et kortsigtet likviditetskrav (LCR) ved at holde en vis mængde likvide aktiver i egen valuta. Afhængig af definitionen af likvide aktiver vil der i nogle lande ikke være likvide aktiver nok i medlemsstaternes egne valutaer til at kunne leve op til LCR-kravet.

For at løse dette mulige problem er der i CRR hjemmel til, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) udarbejder tekniske standarder med undtagelsesmuligheder fra de generelle likviditetsstandarder samt definerer hvilke lande, som kan omfattes af disse undtagelser, og i hvilket omfang.

Dette notat omhandler udkast til to af disse tekniske standarder. Henholdsvis en delegeret retsakt (Regulatory technical standard - RTS) og en gennemførelsesretsakt (Implementing technical standard - ITS). Disse tekniske standarder skal vedtages under CRR jævnfør henholdsvis (ITS) art. 419(4) og (RTS) art. 419(5).

Udkast til både RTS'en og ITS'en er oversendt den 31. marts 2014 fra EBA til Kommissionen, som skal vedtage disse standarder.

¹ EBA FINAL draft regulatory technical standards on derogations for currencies with constraints on the availability of liquid assets under Article 419(5) of Regulation (EU) No 575/2013 (Capital Requirements Regulation – CRR) og EBA FINAL draft implementing technical standards on currencies for which the justified demand for liquid assets exceeds the availability of those assets under Article 419 (4) of Regulation (EU) No 575/2013 (Capital Requirements Regulation – CRR)

RTS'en vil efter vedtagelse i Kommissionen blive oversendt til Rådet og Europa-Parlamentet. Retsakten træder i kraft, hvis ikke de to institutioner gør indsigelse imod Kommissionens udspil.

ITS'en vil være formelt vedtaget, når Kommissionen har vedtaget denne ²

ITS'en indebærer, at bl.a. Danmark bliver vurderet til at være et land med få likvide aktiver i egen valuta, jf. Basel-definitionen af LCR. De danske kreditinstitutter kan ikke på nuværende tidspunkt leve op til LCR-kravet, som det er fastsat i Basel-definitionen, og vil på den baggrund have mulighed for at benytte de undtagelsesmuligheder, der er beskrevet i *RTS'en*. Undtagelserne er dog set fra dansk side ikke tilfredsstillende. Danmark arbejder derfor fortsat på at sikre, at realkreditobligationer i højere grad end i Basel-definitionen af LCR kan indgå i den endelige udformning af den europæiske LCR. På det grundlag er det forventningen, at Danmark ikke får brug for at gøre brug af de specificerede undtagelsesmuligheder i *RTS'en*.

Generelt vurderes både udkast til den delegerede retsakt og udkast til gennemførelsesretsakten at understøtte håndteringen af LCR i den finansielle sektor i Europa og dermed bidrage til den finansielle stabilitet. Det er endvidere vurderingen, at den delegerede retsakt og gennemførelsesretsakten er på linje med bemyndigelsen, der er givet til Kommissionen i regi af CRR.

2. Baggrund

Kapitalkravsdirektivet (CRDIV) og kapitalkravsforordningen (CRR) omhandler bl.a. kapitalkrav til og bedre ledelse af banker og investeringsselskaber. Reglerne i CRDIV/CRR har til formål at gøre den finansielle sektor i EU mere modstandsdygtig bl.a. i lyset af erfaringerne fra den finansielle krise.

CRR indfører fælles krav til institutternes likviditet. Der indføres således et nyt likviditetskrav (Liquidity Coverage Ratio – LCR), som indebærer, at institutter skal holde en likviditetsbuffer, der er tilstrækkelig til at dække instituttets betalingsbehov over en 30-dages periode med uro på de finansielle markeder m.v.

Kravet gælder som udgangspunkt fra 2015, men indtil da gælder en observationsperiode, bl.a. med henblik på evt. kalibrering af det endelige krav. LCR kravet vil blive fastlagt i en delegeret retsakt, der efter planen vil blive vedtaget af Kommissionen senest den 30. juni 2014.

² Jf. artikel 291 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), set i sammenhæng med artikel 15 i forordning 1093/2010/EU (EBA-forordningen).

I overensstemmelse med Basel III-standarderne³ gælder en undtagelsesbestemmelse for lande, hvor der ikke er tilstrækkeligt med likvide aktiver til at opfylde likviditetskravet (LCR), f.eks. lande med meget lille udestående statsgæld og andre likvide aktiver.

Den delegerede retsakt (RTS) og gennemførelsesretsakten (ITS), der begge behandles i dette notat, er udarbejdet for at sikre, at der i alle medlemslande er likvide aktiver nok til at dække behovet for likvide aktiver i forhold til LCR-kravet, uanset hvordan LCR-kravet endeligt defineres.

For så vidt angår delegerede retsakter, vil der efter Kommissionens vedtagelse være en periode med mulighed for, at Rådet (med kvalificeret flertal) eller Europa-Parlamentet (med absolut flertal) kan blokere for vedtagelsen af en retsakt. Denne periode er i CRR fastsat til én måned fra Kommissionens vedtagelse med mulighed for forlængelse med yderligere én måned, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det.

Gennemførelsesretsakten (ITS) er ikke underlagt kontrol fra medlemsstaterne og vil derfor finde anvendelse efter Kommissionens endelige vedtagelse af LCR-kravet i den delegerede retsakt senest den 30. juni 2014, jf. ovenfor.⁴ ITS er derfor også blot forelagt til orientering.

Formål og indhold

CRR pålægger kreditinstitutterne et LCR-krav. I de likvide aktiver, som kreditinstitutter skal holde for at opfylde LCR kravet, indgår både aktiver af særdeles høj likviditet og aktiver af høj likviditet. Afhængigt af definitionen af særdeles høj likvide aktiver er beholdningen heraf i nogle landes valutaer ikke tilstrækkelig stor i forhold til behovet for likvide aktiver til, at landets kreditinstitutter kan opfylde LCR-kravet. Det vil typisk gælde lande med en relativt beskedne statsgæld og derfor også et begrænset udestående af statsobligationer.

For at løse dette problem er der i CRR hjemmel til, at EBA skal udarbejde tekniske standarder for undtagelsesmuligheder, samt definere hvilke lande, som kan omfattes af disse undtagelsesmuligheder og i hvilket omfang.

Gennemførelsesretsakten (ITS)

EBA har udarbejdet udkast til en gennemførelsesretsakt, som fastlægger, hvilke lande der vurderes at have dokumenterede behov for likvide aktiver, der overstiger de disponible likvide aktiver til opfyldelse af LCR kravet.

³ En række elementer i CRD og CRR bygger på Baselkomitéens forslag om styrket regulering af banksektoren, som følge af den finansielle krise

⁴ Jf. artikel 291 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) set i sammenhæng med artikel 15 i Regulation (EU) no. 1093/2010 (EBA-forordningen).

Retsakten fastsætter desuden i hvilket omfang, kreditinstitutter i de pågældende lande vil kunne benytte undtagelsesmulighederne.

Det fremgår af gennemførelsesretsakten, at Danmark og Norge er de lande, der aktuelt vurderes at have dokumenteret behov for likvide aktiver, der overstiger de disponible likvide aktiver til opfyldelse af LCR-kravet. Denne analyse baserer sig på Basel-komiteens definition af LCR, som indebærer, at minimum 60 pct. af likviditetsbeholdningen skal udgøres af kontanter, centralbank indeståender og statsobligationer (level 1-aktiver) og maksimalt 40 pct. kan udgøres af realkreditobligationer og virksomhedsobligationer mv (level 2-aktiver). Givet den relativt lave statsgæld i Danmark, og særligt Norge, er det vurderet, at disse to lande ikke har tilstrækkelige mængde likvide aktiver til, at kreditinstitutterne i disse lande kan opfylde LCR.

Når den endelige definition af LCR bliver vedtaget af Kommissionen (forventeligt juli 2014), vil der løbende være behov for en opdatering af undtagelsesmulighederne fra EBA's side. Såfremt LCR retsakten giver mulighed for, at danske kreditinstitutter i højere grad end i Basels definition af LCR kan holde realkreditobligationer i deres likviditetsbeholdning, vurderes det, at Danmark ikke længere vil kvalificere sig til brug af undtagelsesmulighederne.

Den delegerede retsakt (RTS)

Der er herudover udarbejdet en delegeret retsakt, der specificerer de undtagelsesmodeller, som kan benyttes, samt de nærmere betingelser for anvendelsen heraf. De to undtagelsesmodeller i den delegerede retsakt omfatter brug af likvide aktiver udstedt i et andet lands valuta og brug af en særlig centralbank likviditetsfacilitet.

Som udgangspunkt skal valutaen på de likvide aktiver i LCR-bufferen være udstedt i samme valuta, som de likviditetstræk bufferen skal dække. Den første undtagelsesmulighed i den delegerede retsakt giver mulighed for, at institutter kan dække likviditetskravet ved at holde likvide aktiver udstedt i en anden valuta end den, hvori likviditetstrækket forekommer. Modellen indebærer et "haircut" på 8 pct.⁵ for aktiver holdt i en anden valuta, end de likviditetstræk den skal dække, dog med mulighed for at påføre et lavere haircut i tilfælde, hvor der føres en gensidigt forpligtende fastkurspolitik. Dette vil i givet fald være tilfældet i Danmark.

Den anden undtagelsesmulighed indebærer, at den nationale centralbank skal etablere en særlig likviditetsfacilitet, som kreditinstitutterne kan benytte

⁵ Aktivernes markedsværdi medregnes således kun med 92 pct. i indregning i likviditetsbufferen. Dette skal ses relativt til f.eks. statsobligationer i matchende valuta, som ikke påføres et haircut og dermed indregnes med 100 pct. af markedsværdien i likviditetsbufferen.

til indregning i opgørelsen af deres likvide aktiver. Kreditfaciliteten skal kunne trækkes på af kreditinstituttet uden forsinkelse, og senest én dag efter at have givet centralbanken besked herom. Omkostningen ved benyttelse af likviditetsfaciliteten skal være af en størrelsesorden, så den ikke indebærer en økonomisk fordel for institutter, der benytter den, i forhold til institutter, som ikke gør anvendelse heraf.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Efter Kommissionens vedtagelse af RTS'en forløber der en periode med mulighed for, at Europa-Parlamentet (med absolut flertal) kan gøre indsigelse imod for vedtagelsen af retsakten. Denne periode er fastsat til én måned fra Kommissionens vedtagelse med mulighed for forlængelse med yderligere én måned, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det. RTS'en er endnu ikke vedtaget af Kommissionen, og det er muligt, at der kan komme ændringer til den af EBA fremsendte RTS. RTS'en er derfor endnu ikke forelagt Europa-Parlamentet.

For så vidt angår ITS'en har Europa-Parlamentet ikke mulighed for at gøre indsigelse, da ITS'en er en gennemførelsesretsakt.

4. Nærhedsprincippet

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der er tale om en delegeret retsakt og en gennemførelsesretsakt, som er udarbejdet på baggrund af CRR, som regeringen vurderer værende i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Disse to retsakter styrker de harmoniserede regler, som gælder relateret til CRR.

CRR pålægger institutterne et LCR-krav. Disse retsakter fastsætter en metode til sikre, at EU-landene opfylder LCR-kravet på tværs af grænserne, der ikke vil kunne opnås med national regulering.

5. Gældende dansk ret

I Danmark stilles der allerede kvantitative likviditetskrav til pengeinstitutterne. I lov om finansiel virksomhed (FIL) § 152 stilles der således krav om, at pengeinstitutterne skal holde en likviditetsbuffer.⁶ Definitionen af likvide aktiver i § 152 er relativt bred i det kassebeholdning, anfordringstilgodehaver i Nationalbanken, fuldt ud likvide og sikre anfordringstilgodehaver i kreditinstitutter og forsikringselskaber, ubelånte indskudsbeviser ud-

⁶ I § 152 er der krav om, at institutterne skal have en forsvarlig likviditet, og at likviditeten mindst skal udgøre: 1) 15 % af de gældsforpligtigelser, som det uanset mulige udbetalingsforbehold påhviler pengeinstituttet at betale på anfordring eller med kortere varsel end en måned og 2) 10 % af pengeinstituttets samlede gælds- og garantiforpligtigelser fraregnet efterstillede kapitalindskud, der kan medregnes ved opgørelsen af basiskapitalen.

stedt af Nationalbanken samt sikre letsælgelige (børsnoterede) ubelånte værdipapirer (statsobligationer, realkreditobligationer, aktier mv) kan regnes med. I modsætning til LCR-kravet stilles der ikke krav om, at enkelte aktivtyper kun må udgøre en begrænset andel af likviditetsbeholdningen.

Ligeledes er realkreditinstitutterne i Danmark også forpligtiget til at holde en vis likviditetsbuffer, jf. § 153 (FIL). I FIL er kravet formuleret således, at der tages hensyn til realkreditinstitutternes særlige forretningsmodel, herunder at realkreditinstitutter ikke kan modtage indlån, og at balanceprincippet medfører en direkte kobling mellem realkreditlån og mængden af udstedte realkreditobligationer. Fremadrettet vil realkreditinstitutterne også blive omfattet af LCR-kravet.

De danske likviditetskrav forventes at blive tilpasset, når LCR-kravet træder i kraft, og senest i 2018 skal LCR være fuldt indfaset i henhold til FIL § 147 a og § 152. Af bemærkningerne til lovforslaget om ændring af FIL fremgår det, at CRR rummer mulighed for en gradvis indfasning af et likviditetsdækningskrav over perioden 1. januar 2015 til 1. januar 2018.⁷ De nationale myndigheder har mulighed for at bevare nationale likviditetskrav i perioden frem til en fuld introduktion af LCR og for at lade LCR gælde fuldt allerede fra 1. januar 2015 for alle institutter, eller for en gruppe af institutter.

Det fastsættes, at indførelsen af LCR for ikke-systemiske institutter i Danmark sker efter den anbefalede indfasningsmekanisme i CRR. Systemiske institutter skal som udgangspunkt opfylde LCR fuldt allerede fra 1. januar 2015, medmindre danske realkreditobligationer ikke i tilstrækkeligt omfang kan medregnes som likvide papirer i LCR. I så fald indfases kravet gradvist frem mod 2018.

For at sikre, at likviditetsniveauet for nogle danske pengeinstitutter ikke falder i forbindelse med den initiale indfasning af likviditetsdækningskravet, fastsættes det, at likviditetskravet i § 152 bibeholdes de første 2 år af likviditetsdækningskravets levetid, såfremt de endelige regler for LCR giver mulighed for, at realkreditobligationer i tilstrækkelig grad kan medregnes i likviditetsbufferen.

Det fastsættes i dette tilfælde, at ophævelsen af § 152-kravet træder i kraft 31. december 2016, således at § 152-kravet er gældende sideløbende med likviditetsdækningsratioen i de første to år, hvor dette indfases med hhv. 60 pct. i 2015 og 70 pct. i 2016.

⁷ Kommissionen kan ændre denne indfasning og udskyde 100 pct. implementeringen til 2019.

Såfremt behandlingen af realkreditobligationer i LCR bliver på linje med Basel-Komitéens definition, fastsættes det, at § 152-kravet afskaffes samtidig med indførelsen af LCR-kravet 1. januar 2015. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at den endelige beslutning om afskaffelse af § 152-kravet afhænger af en konkret vurdering. Ændringen af FIL indeholder således en ophævelse af det gældende likviditetskrav i § 152, stk. 1-3, imens det nøjagtige tidspunkt for denne ophævelse vil skulle fastlægges endeligt i efteråret 2014.

6. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at angive de samfundsøkonomiske konsekvenser, da disse vil afhænge af, i hvilken udstrækning realkreditobligationer kan benyttes til opfyldelse af det endelige LCR-krav, der skal fastsættes i Kommissionens delegerede retsakt senest den 30. juni 2014.

8. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Da den endelige definition af LCR endnu ikke er vedtaget, er det ikke på nuværende tidspunkt muligt at konkretisere, hvorvidt der vil være administrative konsekvenser forbundet med de to retsakter.

9. Høring

Både RTS'en og ITS'en er sendt til orientering til EU-specialudvalget for den finansielle sektor d 5. maj 2014. Der er ikke modtaget bemærkninger.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er umiddelbart ikke vurderingen, at der er andre medlemsstater, der har markante holdninger til disse to tekniske standarder.

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

EBA's udkast til gennemførelsesretsakten (ITS) anviser, at Danmark og Norge udgør lande med dokumenteret ikke-tilstrækkelige mængder likvide aktiver til at kunne opfylde LCR-kravet, såfremt den af Basel foreslåede LCR definition implementeres (dvs. hvor f.eks. ekstremt likvide danske realkreditobligationer kun vil kunne medregnes i en sekundær kategori (level 2) med de begrænsninger det medfører). Gennemførelsesretsakten angiver således, at Danmark i denne situation har et dokumenteret behov for likvide aktiver, der overstiger den tilgængelige mængde med 2 pct. Hertil lægges en margin for datausikkerhed og tidsvariation i de anvendte data-værdier på 25 procent point, således at det samlede underskud bliver opgjort til 27 pct.

I princippet støtter regeringen identifikationen af lande med dokumenteret ikke-tilstrækkelige mængder likvide aktiver.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at gennemførelsesretsakten tager udgangspunkt i en direkte implementering af Basel-Komiteéns LCR krav, da de endelige LCR-krav endnu ikke er fastlagt. Kommissionen arbejder for indeværende på en delegeret retsakt, der skal implementere LCR-kravet i EU. Som det fremgår af CRR, skal denne tage højde for særlige europæiske forhold, og det er således regeringens forventning, at Kommissionen i højere grad anerkender den stærke likviditet og kreditkvalitet af danske realkreditobligationer, end Basel-Komiteéns standard for LCR gør.

Regeringen arbejder for, at dette sker i en sådan udstrækning, at Danmark ikke længere vil have utilstrækkelige mængder likvide aktiver til at opfylde LCR. Undtagelserne vil i givet fald ikke være relevante for Danmark.

EBA's udkast til delegeret retsakt (RTS) anviser løsninger for lande, der dokumenteret ikke har tilstrækkeligt med likvide aktiver til at kunne opfylde LCR-kravet.

De to undtagelsesmodeller, som fremgår af den delegerede retsakt, vurderes begge at være uhensigtsmæssige i forhold til Danmark som alternativ til en situation, hvor ekstremt likvide danske realkreditobligationer kan medregnes i LCR i større omfang end i Basel-standardens.

Muligheden for at holde aktiver udstedt i anden valuta end danske kroner vurderes ikke at være en acceptabel mulighed for Danmark, da det kan føre til øget pres på den danske krone i et stressscenario som f.eks. statsgældskrisen, hvor den danske krone blev styrket over for euroen. Hvis bankerne i den situation havde haft behov for at sælge valutaaktiver, for at svare kroneforpligtelser, kunne det have medført yderligere styrkelse af kronen med deraf følgende øget behov for intervention i valutamarkedet eller yderligere rentenedsættelser for at fastholde fastkurspolitikken.

Muligheden for at introducere en særlig centralbank-likviditetsfacilitet vurderes heller ikke forenelig med den danske fastkurspolitik. Fastkurspolitikken kræver, at Danmarks Nationalbank har mulighed for at påvirke de danske pengemarkedsrenter ved at stramme likviditetsbetingelserne for derved at stabilisere kronen. Denne mulighed vil blive begrænset, såfremt en særlig likviditetsfacilitet som den anført i den delegerede retsakt bliver indført, idet kreditinstituttet har et bindende krav på, at kunne trække på den fulde facilitet indenfor en 30 dages periode.

Generelt vurderes både udkast til den delegerede retsakt og udkast til gennemførelsesretsakten at understøtte håndteringen af LCR i den finansielle sektor i Europa og dermed bidrage til den finansielle stabilitet.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.