



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

29. oktober 2014

Kommissionens delegerede forordning (EU) Nr. .../.. af 10.10.2014 om supplerende regler til Europe-parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår likviditetsdækningskrav for kreditinstitutter, C(2014) 7232

1. Resumé

Kommissionen har den 10. oktober 2014 vedtaget en delegeret forordning (delegeret retsakt) om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2013/575/EU (Kapitalkravsforordningen – CRR), for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder for likviditetsdækningskrav (LCR) for kreditinstitutter. Den delegerede forordning er oversendt til Rådet i dansk sprogudgave den 10. oktober 2014.

Likviditetsdækningskravet indebærer, at kreditinstitutter skal holde en vis mængde højlikvide aktiver af høj kvalitet, som kan anvendes til at modgå kortsigtede perioder med likviditetsstress.

Efter Kommissionens vedtagelse af den delegerede forordning forløber der en periode med mulighed for, at Rådet (med kvalificeret flertal) eller Europa-Parlamentet (med simpelt flertal) kan blokere for vedtagelsen af forordningen. Denne periode er som udgangspunkt fastsat til tre måneder fra Kommissionens vedtagelse med mulighed for forlængelse med yderligere tre måneder, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det. Fristen udløber den 10. januar 2015 i fravær af anmodning om forlængelse.

Regeringen har gennem flere år arbejdet for at sikre, at danske realkreditobligationers likviditet bliver anerkendt på linje med statsobligationers i forbindelse med LCR-kravet. I tæt dialog med Kommissionen er det lykkedes at finde en løsning for Danmark, hvor realkreditobligationer bliver anerkendt som højlikvide aktiver i LCR.

Den delegerede forordning vurderes generelt at understøtte en styrket likviditetsstyring og likviditetsposition i danske kreditinstitutter og bidrager dermed til den finansielle stabilitet. Klassificeringen af danske realkreditobligationer betyder, at de danske kreditinstitutter vil kunne holde

stort set samme omfang af realkreditobligationer til likviditetsformål, som de gør i dag.

Det er endvidere vurderingen, at den delegerede forordning er inden for rammerne for bemyndigelsen, der er givet til Kommissionen i regi af CRR. Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod den delegerede forordning og vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

2. Baggrund

Likviditetsdækningskravet (LCR) blev først introduceret af Basel-Komitéen i 2009 og revideret i 2013. LCR stiller krav om, at kreditinstitutter skal holde en vis mængde højlikvide aktiver, som vil gøre dem i stand til at modgå et 30 dages intensivt likviditetsstress, hvis forudsætninger er defineret af Basel-Komitéen. Dette indebærer fx afløb af al markedsbaseret finansiering og afløb af en andel af indlånsmassen. Kravet blev foreslået som en opfølgning på erfaringerne fra den finansielle krise, hvor en række kreditinstitutter oplevede væsentlige likviditetsproblemer som følge af bortfald af finansieringskilder på kort sigt. Tidligere eksisterede der ikke internationale standarder for likviditetskrav. Likviditetskravene blev introduceret som en del af Basel III-standarderne i 2010.

Specifikke likviditetskrav har ligeledes ikke tidligere indgået i de europæiske direktiver om kapitalkrav (senest ved direktiverne 2006/48/EF og 2006/49/EF), som blev erstattet ved vedtagelsen i juni 2013 af Kapitalkravsdirektivet – CRD IV (direktiv 2013/36/EU) og Kapitalkravsforordningen - CRR (forordning (EU) nr. 575/2013). Med CRR blev indført et krav om, at alle kreditinstitutter skulle opfylde et generelt likviditetsdækningskrav og løbende indberette sammensætningen af de likvide aktiver i deres likviditetsdækningsbuffer til deres kompetente myndigheder. CRR delegerer imidlertid Kommissionen beføjelser til at præcisere det fastsatte generelle likviditetsdækningskrav for kreditinstitutter i en delegeret forordning. Kommissionens delegerede beføjelser blev afgrænset til, at der skulle tages udgangspunkt i de eksisterende internationale krav for likviditetsdækning, dvs. Basel-Komitéens LCR-krav, mens kravet også skulle tilpasses særlige europæiske forhold.

Som input til Kommissionens udformning af den delegerede forordning gav CRR Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (European Banking Authority - EBA) til opgave at udarbejde to rapporter vedrørende implementeringen af LCR i EU; 1) en konsekvensanalyse af indførelsen af et likviditetsdækningskrav i EU samt 2) en rapport med et empirisk grundlag for definitionen af hvilke finansielle aktiver, der kan anses som værende af tilstrækkeligt høj kreditkvalitet og likviditet til at kunne indgå i kreditinstitutternes likviditetsbeholdning i LCR.

Konsekvensanalysen viste generelt, at indførelsen af LCR-kravet ville medføre et behov for, at visse kreditinstitutter skulle holde flere likvide aktiver, end de gjorde ved udgangen af 2012, men også at den samlede negative ef-

fekt på samfundsøkonomien som helhed vurderedes som begrænset. Rapporten om definition af likvide aktiver viste generelt, at statsobligationer i bred forstand er de mest likvide finansielle aktiver, og at visse dækkede obligationer, så som visse realkreditobligationer, var næsten lige så likvide som statsobligationer. Til trods for disse empiriske beviser valgte EBA dog at anbefale, at kun statsobligationer blev defineret som de mest likvide aktiver i LCR. Dette var på linje med Basel-Komitéens LCR-definition. EBA tillagde det således større vægt, at den europæiske standard var på linje med Basel-Komitéens udspil, hvor der i mindre grad var taget højde for særlige europæiske forhold, herunder fx likviditeten af danske realkreditobligationer.

Såfremt anbefalingen fra EBA var blevet fulgt i forbindelse med den delegerede forordning, ville den i kombination med Basel-Komitéens udformning af LCR medføre, at dækkede obligationer højst ville kunne udgøre 40 pct. af et kreditinstituts beholdning af likvide aktiver. Dette ville have medført store udfordringer i Danmark. Dels da de danske kreditinstitutter ville have været nødsaget til at nedbringe deres nuværende beholdninger af realkreditobligationer væsentligt, hvormed efterspørgslen efter danske realkreditobligationer ville falde med faldende kurser og stigende renter til følge. Dels da det kunne blive en udfordring for danske kreditinstitutter at skaffe tilstrækkeligt mange andre højlikvide aktiver, fx statsobligationer, til at dække deres behov for likvide aktiver.

På denne baggrund er Kommissionens forberedelse i forbindelse med vedtagelse af den delegerede forordning blevet fulgt tæt af regeringen, og der er fra dansk side udført et omfattende arbejde med henblik på at sikre, at dækkede obligationer i væsentligt større udstrækning end foreslået af Basel-Komitéen og anbefalet af EBA kan indgå til opfyldelse af LCR-kravet.

Regeringen har aktivt arbejdet for at opnå en løsning, som sikrer, at utilsigtede negative konsekvenser af indførelsen af LCR for det danske finansielle system undgås.

På baggrund af de delegerede beføjelser i CRR har Kommissionen nu vedtaget dens delegerede forordning for LCR. Den delegerede forordning skulle have været vedtaget senest 30. juni 2014, men blev forsinket på grund af diskussioner mellem Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne om den nøjagtige udformning.

Efter Kommissionens vedtagelse af den delegerede forordning forløber nu en periode med mulighed for, at Rådet (med kvalificeret flertal) eller Europa-Parlamentet (med simpelt flertal) kan blokere for vedtagelsen af forordningen. Denne periode er som udgangspunkt fastsat til tre måneder fra Kommissionens vedtagelse med mulighed for forlængelse med yderligere tre måneder, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det. Fristen udløber den 10. januar 2015 i fravær af anmodning om forlængelse.

Der er på nuværende tidspunkt ikke nærmere informationer om, hvornår offentliggørelse og dermed formel ikrafttrædelse vil finde sted. Det er dog fastsat i den delegerede forordning, at den vil finde anvendelse fra den 1. oktober 2015.

3. Formål og indhold

CRR indfører et krav om, at alle kreditinstitutter skal opfylde et likviditetsdækningskrav. Dette sker for at sikre, at kreditinstitutter har tilstrækkelige beholdninger af højlikvide aktiver af høj kvalitet til at kunne modgå perioder af kortsigtede intensive likviditetsstress. Dette kan for eksempel være i form af frafald af indlån eller bortfald af visse kortsigtede markedsbaserede finansieringskilder. Likviditetsdækningskravet søger desuden generelt at gøre institutterne mindre afhængige af kortsigtede finansieringskilder.

CRR delegerer beføjelser til Kommissionen til i en delegeret retsakt at specificere nøjagtigt, hvilke likviditetsstress et kreditinstitut skal modgå. Konkret skal det specificere, hvilke betalingsstrømme instituttet skal kunne dække i en periode på 30 dage. Derudover gives Kommissionen beføjelse til at definere, hvilke finansielle aktiver som er tilstrækkeligt likvide til, at disse kan medregnes i institutternes beholdning af likvide aktiver, samt eventuelle begrænsninger på hvor stor andel enkelte aktivklasser kan udgøre af likviditetsbeholdningen. Den delegerede forordnings formål er således at specificere de generelle regler for likviditetsdækningskravet.

Den delegerede forordning finder anvendelse for kreditinstitutter, som er omfattet af CRD IV, på koncern-, moderselskabs- og datterselskabsniveau, dvs. på alle niveauer i et selskab. CRR indeholder dog mulighed for, at de kompetente myndigheder kan undtage institutter fra overholdelse af kravet på individuelt niveau og i stedet føre tilsyn med de undtagne institutter som en samlet enhed – en såkaldt likviditetsundergruppe. Såfremt en koncern foretager al likviditetsstyring centralt, så kan tilsynet således give dispensation fra kravet på institutniveau og udelukkende gøre det gældende på konsolideret koncernniveau. Ligeledes kan man vælge at behandle to enkelte enheder, som er en del af samme koncern, som en likviditetsundergruppe og kun gøre kravet gældende for denne gruppe samlet.

Den delegerede forordning specificerer, hvilke finansielle aktiver et kreditinstitut kan medregne i sin beholdning af likvide aktiver, hvilken værdi aktiverne skal gives, når det medregnes, og hvor stor en andel enkelte aktivklasser, fx dækkede obligationer eller erhvervsobligationer, må udgøre af den samlede beholdning af likvide aktiver.

Den delegerede forordning kategoriserer de likvide aktiver på niveauer, der er fastsat efter graden af likviditet og kreditkvalitet. Aktiver, som anses som havende den højeste grad af likviditet og kreditkvalitet, klassifi-

ceres som niveau 1-aktiver, og de næstmest likvide aktiver som niveau 2, der er underopdelt i niveau 2A og 2B.

Den delegerede forordning anfører, at statsobligationer udstedt af EU medlemsstater kan klassificeres som niveau 1-aktiver og kan indregnes fuldt ud i beholdningen af likvide aktiver. Desuden skal disse sammen med beholdninger af kontanter og indeståender i centralbanker udgøre minimum 30 pct. af den samlede beholdning af likvide aktiver.

Dækkede obligationer, såsom realkreditobligationer, kan udgøre op til 70 pct. af beholdningen af likvide aktiver og medregnes med en værdi svarende til 93 pct. af deres markedsværdi, hvis de defineres som niveau 1-aktiver, eller 85 pct. af deres markedsværdi, såfremt de defineres som niveau 2A-aktiver.

Det er en betingelse for, at dækkede obligationer kan indgå i definitionen af niveau 1-aktiver, at de opfylder kravene til dækkede obligationer i CRR artikel 129 eller artikel 52(4) i direktiv 2009/65/EF (UCITS V). Det er fx krav til hvilke aktiver, der kan indgå som sikkerhed for obligationerne. I Danmark omfatter disse definitioner både realkreditobligationer, særligt sækkede realkreditobligationer og særligt dækkede obligationer (ROer, SDROer og SDOer). Yderligere skal obligationerne som minimum have en kreditvurdering svarende til AA-, og der skal være solgt obligationer med en nominel værdi svarende til mindst EUR 500 millioner i den pågældende obligationsserie. Ca. 80 pct. af den udestående mængde danske dækkede obligationer opfylder denne definition. Herudover kan dækkede obligationer med en minimum kreditvurdering på A- og en udestående mængde svarende til EUR 250 millioner i den pågældende obligationsserie medregnes som niveau 2A-aktiver, svarende til yderligere ca. 10 pct. af den udestående mængde danske dækkede obligationer.

Den delegerede forordning specificerer hvilke betalingsudstrømninger, dvs. træk af likvide midler, et kreditinstitut skal antage under et 30 dages likviditetsstress. Det fastsættes således, hvor stor en andel af de forskellige komponenter i et kreditinstituts passiver og ikke balanceførte poster, det skal antages forfalder eller bliver trukket. Dette kan fx være en antagelse om, at 5 pct. af et instituts stabile indlån forsvinder, således at instituttet skal have likvide midler til at dække dette udtræk. Den delegerede forordning specificerer ligeledes, hvilke betalingsindstrømninger et kreditinstitut skal antage finder sted under et 30 dages likviditetsstress. Endelig fastsætter den delegerede forordning, hvorledes disse indgående og udgående betalingsstrømninger skal modregnes hinanden for at fremkomme til en nettobetalingudstrømning, som udgør størrelsen af likviditetsdækningskravet. Dvs. den del af de antagne betalingsudstrømninger, som ikke dækkes af antagne betalingsindstrømninger, og som derfor i stedet skal dækkes af en beholdning af likvide aktiver.

Den delegerede forordning specificerer endelig, hvordan likviditetsdækningskravet skal beregnes på basis af den definerede beholdning af likvide aktiver og nettobetalingssudstrømninger.

CRR fastslår, at LCR skal indføres gennem en gradvis indfasning, så der i 2015 gælder et krav om, at LCR-kravet skal overholdes med 60 pct., fra 1. januar 2016 er kravet på 70 pct., og fra 1. januar 2017 hæves til 80 pct., inden den endeligt indfases til 100 pct. fra 1. januar 2018. CRR fastslår dog også, at medlemsstater kan vælge at indføre kravet hurtigere end dette, såfremt det ønskes. Dvs. at medlemsstaten kan vælge at indføre kravet med 100 pct. allerede fra 2015. Den delegerede forordning præciserer endvidere, at LCR-kravet skal indføres fra 1. oktober 2015.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om den delegerede forordning. Fristen for eventuelt indsigelse i forhold til den delegerede forordning udløber den 10. januar 2015 i fravær af anmodning om forlængelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at den delegerede forordning indfører harmoniserede regler for udformningen af et likviditetsdækningskrav for kreditinstitutter i EU.

Det er regeringens vurdering, at den delegerede forordning er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det er regeringens vurdering, at en ensartet udformning af likviditetsdækningskravet for kreditinstitutter er væsentlig for at sikre en stærk finansiel sektor i EU, og at dette ikke er muligt at opnå alene gennem national lovgivning.

6. Gældende dansk ret

Der eksisterer i dag et kortsigtet likviditetskrav i dansk ret, som dog på en række punkter adskiller sig fra likviditetsdækningskravet i den delegerede forordning. Det danske likviditetskrav er indeholdt i lov om finansiel virksomhed og medfører, at alle danske pengeinstitutter skal have en beholdning af likvide aktiver svarende til minimum 10 pct. af instituttets samlede passiver eller 15 pct. af instituttets kortsigtede passiver.

Det danske likviditetskrav vil kunne fastholdes indtil, at det harmoniserede likviditetsdækningskrav er fuldt indfaset i 2018. Herefter vil det ikke længere være muligt at opretholde nationale likviditetskrav.

Som følge af Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om regulering af systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI) samt krav til alle banker og realkreditinstitutter

om mere og bedre kapital og højere likviditet (Bankpakke 6) er det af regeringen og forligskredsen bag Bankpakke 6 i Danmark aftalt, at der, når Kommissionens delegerede forordning foreligger, skal tages stilling til den mere præcise indfasning af LCR-kravet i Danmark. Det fremgår, at udgangspunktet er, at danske SIF'er skal opfylde LCR-kravet fra 2015. Såfremt danske realkreditobligationer ikke i tilstrækkeligt omfang kan medregnes som likvide papirer i LCR, eller Kommissionens beslutning på anden vis vanskeliggør, at danske SIF'er fuldt ud kan leve op til LCR-kravet, skal LCR-kravet indføres gradvist frem til 2018. Det fremgår endvidere, at for andre penge- og realkreditinstitutter end SIF'er bevares det eksisterende danske likviditetskrav som et gulv (dvs. et minimumskrav) til og med 2016, såfremt den endelige definition af LCR indebærer, at nogle institutter kan få lempelse i forhold til deres nuværende likviditetskrav, samt at institutter, der forpligter sig til at leve fuldt op til LCR allerede fra 2015, undtages fra gulvkravet.

Den nærmere udmøntning af aftaleteksten vil ske i foråret 2015.

7. Konsekvenser

Administrative konsekvenser for offentlige myndigheder

I krafttræden af den delegerede forordning vil ikke medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning på nuværende tidspunkt, idet den finder direkte anvendelse for kreditinstitutter omfattet af CRD IV. Der vil dog være behov for ændringer af lov om finansiel virksomhed, da det gældende danske likviditetskrav vil skulle fjernes senest i 2018, hvor likviditetsdækningskravet som opgjort i den delegerede forordning er fuldt indfaset.

Samfundsmæssige konsekvenser

Den delegerede forordning skønnes ikke at have negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Definitionen af visse dækkede obligationer, herunder danske realkreditobligationer, som niveau 1-aktiver og grænsen for inklusion af dækkede obligationer i kreditinstitutters beholdninger af likvide aktiver på 70 pct., vurderes at indebære, at der er tilstrækkelige mængder likvide aktiver i Danmark til, at danske kreditinstitutter vil kunne opfylde likviditetsdækningskravet. Der vurderes at være et behov for, at visse kreditinstitutter omlægger dele af deres nuværende beholdninger af realkreditobligationer til andre likvide aktiver, men for sektoren som helhed vurderes Kommissionens udformning af LCR i den delegerede forordning ikke at indebære lavere efterspørgsel efter realkreditobligationer i Danmark. Dermed vurderes det heller ikke at få negative samfundsøkonomiske konsekvenser.

Det skønnes, at den delegerede forordning kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for den finansielle sektor, idet at likviditetsdækningskravet vil sikre en større fokus på risikostyring af kreditinstitutternes kortsigtede likviditetsrisici, hvormed sandsynligheden for likviditetsstress mindskes. Det understøtter den finansielle stabilitet.

Administrative konsekvenser for kreditinstitutter

Det vurderes, at den delegerede forordning vil medføre en administrativ omstillingsbyrde for institutter omfattet af den delegerede forordning, idet de skal omstille sig fra overholdelse af gældende danske likviditetskrav til at tilpasse deres likviditetsrisikostyringsinstrumenter til overholdelse af likviditetsdækningskravet. Denne omstillingsbyrde forventes at variere afhængigt af institutternes størrelse og forretningsmodel. Det vurderes dog samlet set, at denne omstillingsbyrde ikke vil udgøre en væsentlig byrde på sektoren som helhed.

Herudover vil institutternes indrapportering til Finanstilsynet af overholdelse af likviditetsdækningskravet medføre administrative byrder. En del af disse byrder følger dog allerede af CRR, da rapporteringskravet for likviditetsdækningskravet følger heraf og ikke af den delegerede forordning. Selve det at skulle overholde et likviditetsdækningskrav følger ligeledes af CRR, og den delegerede forordning udfylder således blot detaljerne i denne allerede fastlagte forpligtigelse.

Dertil kommer, at selve metoden for indrapportering af overholdelse af likviditetsdækningskravet ikke er omfattet af den delegerede forordning, men følger af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014.

De løbende administrative byrder, som følger direkte af den delegerede forordning, forventes at variere afhængigt af selskabernes størrelse og forretningsmodel. De administrative byrder for et mindre selskab med en simpel finansieringsstruktur og lave likviditetsrisici vurderes at være begrænsede, hvorimod de administrative byrder for et større selskab med en kompleks likviditets- og finansieringsstruktur kan være betydeligt større. Hovedparten af de danske kreditinstitutter har en relativt simpel finansieringsstruktur.

De løbende administrative byrder som følge af den delegerede forordning vurderes således at være begrænsede for sektoren som helhed.

8. Høring

Den delegerede forordning er sendt i høring til EU-Specialudvalget for den finansielle sektor frem til den 23. oktober 2014.

Dansk Aktionærforening finder, at det forhandlingsresultat, der er opnået med Kommissionens forslag til supplerende regler for så vidt angår likviditetsdækningskrav for kreditinstitutter, er tilfredsstillende for Danmark.

Der er ikke yderligere medlemmer af EU-specialudvalget, som har givet bemærkninger til den delegerede forordning.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at de øvrige lande kan støtte den delegerede forordning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag, der har til formål at understøtte en stabil finansiel sektor. Den delegerede forordning er på linje med beføjelserne, der er givet til Kommissionen i CRR. Det er regeringens vurdering, at den delegerede forordnings formål om at præcisere udformningen af likviditetsdækningskravet på tværs af EU er vigtigt.

Danske realkreditobligationer er værdipapirer med en høj kreditkvalitet og særdeles høj likviditet. Derfor har regeringen gennem flere år arbejdet for at sikre, at danske realkreditobligationers likviditet bliver anerkendt på linje med statsobligationers i forbindelse med LCR-kravet. Formålet har været at opnå en løsning, som sikrer, at utilsigtede negative konsekvenser af indførelsen af likviditetsdækningskravet for det danske finansielle system undgås. I tæt dialog med Kommissionen er det lykkedes at finde en løsning for Danmark, hvor realkreditobligationer bliver anerkendt som højt likvide aktiver. Det er derfor regeringens vurdering, at det af Kommissionen udformede kompromis er tilstrækkeligt til at sikre, at danske realkreditobligationer kommer til at rangere på det højeste niveau i LCR-reglerne. Den høje klassificering af danske realkreditobligationer betyder, at danske kreditinstitutter vil kunne holde stort set samme omfang af realkreditobligationer til likviditetsformål, som de gør i dag.

Regeringen kan på den baggrund støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den delegerede forordning og vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen i forbindelse med drøftelserne med Kommissionen om definitionen af likvide aktiver og behandlingen af dækkede obligationer, herunder ved lukket samråd med økonomi- og indenrigsministeren 6. december 2013.

Folketingets Europaudvalg er blevet forelagt sagen om kapitalkravsdirektivet og – forordningen, hvoraf delegationen vedr. likviditetsdækningskravet følger, ved flere lejligheder, herunder 11. maj 2012 forud for den generelle indstilling i Rådet om sagen, og 1. marts 2013 forud for den politiske aftale med Europa-Parlamentet om sagen.