



25. februar 2016

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 8. marts 2016

1) Direktiv om land for land-rapportering på beskatningsområdet (DAC4) - <i>Politisk aftale</i> KOM(2015) 25 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet	
2) Status for det styrkede banksamarbejde (bankunionen) - <i>Drøftelse</i> KOM(2015) 586, KOM(2015) 587 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	3
3) Implementering af det styrkede banksamarbejde (bankunion) mv. - <i>Status</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	14
4) Fremtiden for adfærdskodeksgruppen (erhvervsbeskatning) - <i>Rådskonklusioner</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet	
5) Kommissionens holdbarhedsrapport - <i>Rådskonklusioner</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
6) Opfølgning på G20-møde den 25.-27. februar 2016 og forberedelse af IMF- og G20-møder den 14.-17. april 2016 - <i>Præsentation fra formandskabet og Kommissionen</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
7) Europæisk semester: Landerapporter og implementering af de landespecifikke anbefalinger - <i>Drøftelse</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
8) Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten - <i>Rådsbenstilling</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	

- | | |
|---|--|
| <p>9) Makroubalanceproceduren: Rådshenstillinger</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Rådshenstilling</i> <p><i>KOM-dokument foreligger ikke</i></p> <p>Materialet er udarbejdet af Finansministeriet</p> <p>10) Makrofinansiel assistance til Tunesien 2016-2017</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Forslag fra Kommissionen</i> <p><i>KOM-dokument foreligger ikke</i></p> <p>Materialet er udarbejdet af Finansministeriet</p> | |
|---|--|

Dagsordenspunkt 2: Status for det styrkede banksamarbejde (bankunion)

KOM(2015)586 og KOM(2015)587

1. Resume

På det kommende ECOFIN ventes en status for Kommissionens forslag til en fælles indskydergaranti (EDIS – European Deposit Insurance Scheme) i det styrkede banksamarbejde (bankunionen) samt tiltag til yderligere reduktion af risiko i den europæiske banksektor. Der er ikke lagt op til beslutninger herom på det kommende ECOFIN.

Der er nedsat en ad hoc rådsarbejdsgruppe med deltagelse af alle EU-lande, der skal behandle og forberede Rådets holdning til EDIS-forslaget og risikoreduktionstiltag. Arbejdet i arbejdsgruppen blev indledt i januar 2016.

Danmark og andre ikke-eurolande vil først blive omfattet af bankunionens elementer, herunder en eventuel fælles indskydergaranti, såfremt de hver især måtte vælge at deltage, men alle lande deltager i forhandlingen og vedtagelsen af de konkrete lovgivningsforslag, herunder EDIS. De fleste risikoreduktionstiltag må forventes at gælde for alle EU-lande, og dermed Danmark, uanset deltagelse i bankunionen eller ej. Det vil bl.a. gælde risikoreduktionstiltag i form af mulig kommende gennemførelse i EU af anbefalinger fra Basel-komiteén og Financial Stability Board (FSB), herunder anbefalinger om et gearingskrav, krav om stabil finansiering (NSFR), nedre grænser for risikovægte og krav til nedskrivningsegne passiver i kreditinstitutter (TLAC).

Regeringen støtter formålet med at færdiggøre bankunionen for at sikre den finansielle stabilitet og er åben over for tiltag rettet mod risici i den finansielle sektor, i det omfang de ikke er adresseret i tilstrækkeligt omfang i den eksisterende regulering. Tiltag bør sikre, at det i udgangspunktet fortsat er de risikobaserede kapitalkrav, som udgør ryggraden i kapitalkravene til kreditinstitutter. Tiltag bør også tage højde for særlige europæiske forhold, herunder tage hensyn til velfungerende forretningsmodeller, som fx dansk realkredit.

Der henvises desuden til samlenotat om færdiggørelse af bankunionen forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 8. december 2015 samt til grund- og nærhedsnotat om EDIS-forslaget tilsendt Folketingets Europaudvalg d. 13. januar 2016.

2. Baggrund og formål

På det kommende ECOFIN d. 8. marts 2016 ventes en status for bankunionen. Det gælder en status vedr. Kommissionens forslag om en fælles indskydergaranti (EDIS – European Deposit Insurance Scheme) og vedr. tiltag til yderligere reduktion af risici i den europæiske banksektor. Forslaget om EDIS og Kommissionens meddelelse om risikoreduktion blev fremlagt i november 2015 og præsenteret og drøftet på ECOFIN den 8. december 2015.

EDIS-forslaget og risikoreduktionstiltagene skal ses i sammenhæng, idet risikoreduktionstiltag har betydning for risikoen for træk på fx EDIS.

Der er nedsat en ad hoc rådsarbejdsgruppe, der skal behandle EDIS-forslaget og risikoreduktionstiltag parallelt mhp. at forberede Rådets position. Det drøftes aktuelt, hvilke risikoreduktionstiltag, der har mest relevans for EDIS og risikoen for træk herpå.

Møderne i arbejdsgruppen blev indledt i januar 2016. Arbejdsgruppen har deltagelse af alle EU-lande, heriblandt Danmark, eftersom alle EU-lande deltager i beslutningerne og er omfattet af konkrete lovgivningsforslag vedr. risikoreduktion. Alle EU-lande vil i givet fald skulle vedtage EDIS-forslaget, men kun bankunionens deltagerlande vil være omfattet af EDIS.

Risikoreduktionstiltagene vil bl.a. kunne omfatte forslag fra Kommissionen til implementering i EU af anbefalinger fra Basel-komitéen og Financial Stability Board (FSB). Det ventes i den forbindelse, at Kommissionen ultimo 2016 vil fremsætte forslag til revision af EU's kapitaldækningsregler, dvs. kapitalkravsdirektivet og -forordningen (CRD IV/CRR). Forslag fra Kommissionen til risikoreduktionstiltag, fx revision af CRD IV/CRR, vil skulle forhandles og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

Der er ikke lagt op til beslutninger om EDIS eller om risikoreduktionstiltag på det kommende ECOFIN.

EDIS-forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Forslaget skal behandles efter den almindelige EU beslutningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere. Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i ECOFIN.

3. Indhold

Bankunionens fælles tilsynsmekanisme (SSM – Single Supervisory Mechanism) under Den Europæiske Centralbank (ECB) blev aktiveret i november 2014. Den fælles afviklingsmekanisme (SRM – Single Resolution Mechanism) i regi af Kommissionen er trådt fuldt i kraft fra 1. januar 2016. EDIS skal ifølge Kommissionen supplere SSM og SRM.

Forslag til en fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS)

EDIS skal omfatte de lande, som deltager i bankunionen, herunder deltagende ikke-eurolande, og vil bygge oven på disse landes nationale indskydergarantiordninger. EDIS foreslås at finde anvendelse på alle officielt anerkendte indskydergarantier i de deltagende lande.

Forslaget etablerer en fælles indskydergarantiordning med en fælles indskydergarantifond (DIF – Deposit Insurance Fund), i tre faser:

- **I første fase (genforsikringsfasen), perioden 2017-19**, vil DIF dække 20 pct. af det overskydende likviditetsbehov og tab ved behov for aktivering af en national indskydergaranti i de deltagende lande. Det overskydende likviditetsbehov og tab er de nødvendige midler, der ligger udover det, der skal

dækkes af den nationale indskydergaranti og ekstra bidrag der måtte kunne opkræves fra den pågældende indskydergaranti inden for et vist tidsrum. De midler, som ifølge direktivet om nationale indskydergarantiordninger (DGS-direktivet) skal være i den relevante nationale indskydergarantifond, skal således i udgangspunktet først bruges, før der kan trækkes på DIF.

- **I anden fase (fælles forsikring), perioden 2020-23**, kan nationale indskydergarantier få dækket en andel af enhver aktivering af deres fonde til likviditetsbehov og tab. DIF medfinansierer således en aktivering af en indskydergaranti ”fra første euro”. Andelen af likviditet og tab, som DIF dækker, stiger gradvist fra 20 pct. i 2020 til 80 pct. i 2023, dvs. der vil være tale om en gradvist stigende risikodeling.
- **I den tredje fase (fuld forsikring) fra og med 2024**, vil nationale indskydergarantier få dækket 100 pct. af likviditetsbehov og tab af DIF. Her vil der således være en egentlig fælles indskydergaranti med en fuld deling af indskydergarantirisici.

Overgangen mellem de enkelte faser i etableringen af EDIS sker ifølge Kommissionens forslag automatisk.

DIF skal finansieres ved bidrag fra kreditinstitutter i bankunionens deltagerlande. DIF skal frem til 2024 gradvist opbygges til et endeligt målniveau på mindst 0,8 pct. af de dækkede indskud i alle de deltagende lande, hvilket svarer til målniveauet i DGS-direktivet. Dækkede indskud er indskud op til 100.000 euro omfattet af indskydergaranti. Det følger af DGS-direktivet og gælder således for alle EU-lande. Dækkede indskud omfatter ikke særligt dækkede indskud, som eksempelvis indskud vedr. pensioner og ejendomshandler, som er dækket fuldt af indskydergarantien.

I den foreslåede opbygningsperiode 2017-2024 betaler institutterne parallelt bidrag til både EDIS og den relevante nationale indskydergaranti. For at sikre neutralitet for sektorens indskydergarantibidrag, kan de enkelte lande vælge at tage højde for institutternes bidrag til EDIS i bidragene til den nationale indskydergaranti.

Bidrag til DIF skal være risikobaserede, dvs. kreditinstitutter skal betale et bidrag til DIF skønmæssigt svarende til deres risiko for træk herpå relativt til andre institutter. Kommissionen skal ifølge forslaget vedtage en delegeret retsakt, som specificerer, hvordan de risikobaserede bidrag skal udregnes.

Hvis en national indskydergaranti ikke opfylder sin forpligtigelse under EDIS, fx til opbygning af sin egen nationale fond, er det muligt at diskvalificere den fra dækning fra EDIS.

Kommissionen lægger op til, at ikke-eurolande, som vælger at deltage i bankunionen, automatisk også samtidig vil deltage i EDIS.

Tiltag til risikoreduktion i banksektoren

Kommissionen har som led i pakken foreslået tiltag til yderligere at reducere risici i den europæiske banksektor. Risikoreduktionstiltag ventes for størstedelens vedkommende at gælde for alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen eller ej.

Risikoreduktionstiltag bør ifølge Kommissionen være:

- **Styrkelse af effektiviteten af det fælles tilsyn (SSM).** Det skal ifølge Kommissionen gøres ved at begrænse eksisterende nationale valgmuligheder og diskretioner, som de enkelte lande og nationale tilsynsmyndigheder i dag har til rådighed, herunder i kraft af CRD IV/CRR. Denne nationale fleksibilitet vedrører specifikke forhold vedr. bl.a. regulering af kapital (fx hvilke kapitaltyper der nærmere kan tælles med i kapitalgrundlaget), likviditet, og om indfasning af fx kapital- og likviditetskravene skal ske hurtigere end minimumskravene, store eksponeringer, dvs. krav om at et instituts enkelteksponeringer kun må være af en vis størrelse. Den nationale fleksibilitet vedrører derudover brug af makroprudentielle instrumenter, dvs. regulering til at imødegå specifikke nationale risici, fx høj udlånsvækst og boligprisbobler. Der vil ifølge Kommissionen skulle bevares fleksibilitet for landene til at adressere landespecifikke finansielle risici.
- **Yderligere harmonisering af nationale indskydergarantier,** udover den harmonisering som allerede gennemføres med DGS-direktivet. DGS-direktivet giver på nogle områder EU-landene fleksibilitet. Landene kan fx vælge at fastsætte et målniveau for deres nationale indskydergarantifonde, der er højere end minimumsniveauet på 0,8 pct. af dækkede indskud, samt vælge, hvorvidt kreditinstitutters bidrag til fonden skal afhænge af deres risiko for træk på fonden (risikobaserede bidrag).
- **Sikring af tilstrækkeligt niveau af nedskrivningsegne passiver** i kreditinstitutter, dvs. passiver som kan nedskrives i en relevant situation (bail-in). Kommissionen vil i 2016 fremsætte forslag, som implementerer det såkaldte TLAC-krav (Total Loss-Absorbing Capacity) i EU. TLAC-kravet er aftalt i Financial Stability Board (FSB) og vedrører nedskrivningsegne passiver i de største globalt systemiske vigtige banker (uddybet nedenfor).
- **Konsistent anvendelse af bail-in i praksis i EU-landene.** Opmærksomhed vil her være på, at brug af offentlige midler såsom brofinansiering til den fælles afviklingsfond (SRF), som midlertidigt – inden for rammerne af BRRD og SRM – anvendes til håndtering af nødlidende institutter, lever op til EU's statsstøtteregler.
- **Yderligere konvergens af insolvenslovgivning i EU-landene** (også foreslået af Kommissionen i handlingsplanen for kapitalmarkedunionen), hvilket ifølge Kommissionen vil bidrage til yderligere juridisk klarhed og rettidig håndtering af kreditinstitutters nødlidende kundeengagementer. Kommissionen påtænker i 2016 at fremsætte forslag vedr. insolvenslovgivning mhp. at effektivisere virksomheders restrukturering og skabe større gennemsigtighed for grænseoverskridende investorer.
- **Gennemførelse af anbefalinger fra Basel-komitéen,** særligt vedr. kreditinstitutters gearingsgrad (dvs. forholdet mellem et instituts kapitalgrundlag og uvægtede eksponeringer, fx udlån), krav til kreditinstitutter om stabil fi-

nansiering (bedre overensstemmelse mellem løbetider på kreditinstitutters udlån hhv. finansiering) og forbedret sammenlignelighed af kreditinstitutters risikovægtede eksponeringer, hvor nedre grænser for risikovægte (der indebærer et såkaldt ”kapitalgulv”) muligvis kan indgå (uddybet nedenfor).

- **Genovervejelse af den regulatoriske særbehandling** af eksponeringer mod stater, fx kreditinstitutters beholdninger af statsobligationer, som indebærer, at der generelt ikke er krav til at holde kapital til at kunne absorbere tab på statseksponeringer, uanset hvor risikofyldt en statseksponering er. Kommissionen vil fremsætte forslag herom, som vil tage hensyn til virkninger på finansiell stabilitet af ændringer af reguleringen.

Gennemførelse i EU af anbefalinger fra Basel-komiteén m.fl.

Centrale risikoreduktionstiltag ifm. EDIS ventes at blive implementering i EU af anbefalinger fra Basel-komiteén og FSB vedr. regulering og tilsyn med kreditinstitutter. Det er endnu uklart, hvordan Kommissionen i givet fald vil foreslå anbefalingerne gennemført i EU-lovgivningen.

Gearingskrav

Kapitalkrav er i dag risikobaserede, således at der ved opgørelsen af et kapitalkrav ses på den risiko, som vurderes at være forbundet med instituttets eksponeringer, fx udlån. Som supplement hertil overvejes et såkaldt gearingskrav, der er et uvægtet kapitalkrav til kreditinstitutters gearingsgrad, hvor alle eksponeringer tildeles samme kapitalkrav – uanset hvor risikofyldte de vurderes at være. Basel-komiteén anbefaler foreløbigt et gearingskrav på 3 pct., men overvejer aktuelt et højere gearingskrav til globale systemiske vigtige banker (G-SIB's) end de 3 pct.

Det bemærkes generelt, at EU-regulering, herunder et evt. gearingskrav, som hovedregel skal være opfyldt på både institut- og koncernniveau.

Formålet med et gearingskrav er at sikre et minimum af egenkapital i kreditinstitutter, uafhængigt af risikoen på eksponeringerne. Gearingskravet kan bidrage til at imødegå opbygningen af overdreven gearing og reducere risikoen for, at kreditinstitutter får behov for at reducere deres eksponeringer markant i løbet af kort tid med finansielle og realøkonomiske konsekvenser til følge.

Reviderede nedre grænser for risikovægte

Basel-komiteén overvejer derudover nedre grænser for instituttets risikovægte på deres eksponeringer, der i givet fald skal gælde for kreditinstitutter, som – under regulering og tilsyn – beregner deres kapitalkrav efter såkaldt interne risikomodeller (i praksis SIFI'erne).¹ Det indebærer i givet fald en nedre grænse for, hvor lavt et instituts kapitalgrundlag kan blive (et såkaldt ”kapitalgulv”). Formålet hermed er generelt det samme som formålet med et gearingskrav. Hvis den nedre grænse binder, vil det medføre højere risikovægtede eksponeringer og dermed højere kapitalkrav, end hvis den nedre grænse ikke var bindende. Basel-komiteén arbejder

¹ Ved interne modeller bruger finansielle institutter egne modeller til at estimere risikoparametre til at opgøre deres risikovægtede eksponeringer og dermed opgøre deres kapitalbehov.

dog fortsat på sine anbefalinger, hvorfor det endnu er uvist, hvordan den endelige anbefaling på dette område vil se ud.

Krav om stabil finansiering (NSFR)

Basel-komitéen foreslår et krav om stabil finansiering i kreditinstitutter (NSFR). NSFR-kravet skal sikre, at institutternes udlån og andre aktiver i højere grad er finansieret af finansieringskilder med tilstrækkeligt lange løbetider. Kravet skal konkret sikre, at kreditinstitutter til enhver tid vil kunne fortsætte deres forretningsaktiviteter, herunder udlån, mindst 1 år ud i fremtiden uden at skulle tilføre ny finansiering.

Krav om tabsabsorberende passiver (TLAC)

FSB har udarbejdet en standard, der regulerer den 'tabsabsorberende kapacitet' (TLAC – Total Loss-Absorbing Capacity), som de største globalt systemiske vigtige banker (G-SIB's) bør have for at kunne absorbere fremtidige tab, uden at instituttet bliver insolvent.

TLAC er således et krav til omfanget af nedskrivningsegne passiver, som G-SIB's har på deres balancer, og som kan nedskrives eller konverteres til egentlig kernekapital (bail-in), såfremt instituttet bliver nødlidende.

Nordea-koncernen er eneste nordiske kreditkoncern, som aktuelt er udpeget som G-SIB's. Aktuelt er 30 kreditkoncerner udpeget som G-SIB's. Heraf er 15 hjemmehørende i europæiske lande.

Kommissionen har tilkendegivet, at den i 2016 vil fremsætte forslag om implementering af TLAC-kravet i EU. Det er uvist, om et europæisk TLAC-krav alene vil skulle gælde europæiske G-SIB's eller om det også vil skulle gælde andre kreditinstitutter.

I EU er der indført et lignende krav i form af det såkaldte MREL-krav (på dansk NEP-krav), som dog i højere grad fastsættes individuelt. EU-landene har nogen grad af fleksibilitet i udformningen af NEP-kravet. NEP-kravet fastsættes individuelt for hvert institut, og det er et konkret valg, hvor højt NEP-kravet skal være. Det følger af BRRD, at MREL-kravet omfatter alle institutter og ikke kun SIFI'er. Danske realkreditinstitutter er dog undtaget fra MREL-kravet (uddybet nedenfor). I forlængelse af BRRD pågår aktuelt i Danmark arbejde med at fastlægge NEP-krav og udarbejde afviklingsplaner for kreditinstitutter.

Kommissionen skal, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, senest ultimo 2016 fremsætte et forslag om harmonisering af NEP-kravet.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på EDIS-forslaget. Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til forslaget.

I det omfang risikoreduktionstiltag giver anledning til konkrete lovgivningsforslag fra Kommissionen, vil Europa-Parlamentet være medlovgiver. Parlamentets holdning til kommende risikoreduktionstiltag kendes endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at EDIS-forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen finder, at udøvelse af tilsyn, afvikling og indskydergaranti bør ske på samme niveau, således at en indskydergaranti også bør være fælles for landene i bankunionen, ligesom tilsyn og afvikling.

Regeringen deler Kommissionens vurdering af nærhedsprincippets overholdelse.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den danske garantiordning for indskydere og investorer er i dag reguleret i lov om en indskyder- og investorgarantiordning, som indebærer etablering af en sektorfiancieret indskydergarantifond (Garantiformuen). Garantiformuens formål er bl.a. at yde dækning til indskydere og investorer i de tilsluttede kreditinstitutter i tilfælde af disse institutters rekonstruktionsbehandling eller konkurs. Garantiformuen skal udgøre 0,8 pct. af institutternes dækkede indskud. Garantiformuen har nået sit målniveau. Hvis Danmark vælger at deltage i bankunionen og dermed EDIS ventes det at være nødvendigt at ændre loven og den tilhørende bekendtgørelse.

Garantiformuen og Afviklingsformuen administreres af Finansiell Stabilitet.

Risikoreduktionstiltag for alle EU-lande, fx en revision af CRD IV/CRR, vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Konsekvenser vil skulle vurderes nærmere i takt med konkretiseringen af nye initiativer i eventuelle specifikke lovgivningsforslag fra Kommissionen.

7. Statsfinansielle konsekvenser

EDIS og de administrative opgaver som vil være forbundet hermed vil være fuldt finansieret af kreditinstitutter i de deltagende lande.

EDIS-forslaget indebærer ikke forslag om nogen fælles bagstopper for den fælles afviklingsfond (DIF) finansieret af bankunionens deltagerlande.

Det kan have statsfinansielle konsekvenser for bankunionens deltagende lande, såfremt det påhviler et deltagende land at opfylde (være bagstopper for) indskydergarantien i situationer, hvor den fælles indskydergaranti kun yder delvis dækning og der ikke er tilstrækkeligt med midler i en national indskydergarantifond. Midler må i givet fald som udgangspunktet ventes alene at skulle stilles midlertidigt til rådighed og skulle tilbagebetales af kreditinstitutter i det pågældende land.

En fælles indskydergaranti kan, afhængig af sin udformning og gennemførelse, have indirekte positive statsfinansielle konsekvenser i de deltagende lande og i EU

som helhed, i det omfang den kan understøtte en højere grad af finansiel stabilitet og økonomisk aktivitet.

8. Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen har ikke fremlagt en konsekvensanalyse af EDIS-forslaget.

En fælles indskydergaranti kan, afhængig af sin udformning og gennemførelse, have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang den kan understøtte en højere grad af finansiel stabilitet og økonomisk aktivitet. De samfundsøkonomiske konsekvenser for de enkelte deltagende lande vil bl.a. afhænge af, om der er væsentlige forskelle i risici for træk på den fælles indskydergaranti på tværs af lande, samt hvorvidt sådanne forskelle modsvares af kreditinstitutternes risikobaserede bidrag til en fælles indskydergarantifond.

EDIS-forslaget har ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser i den situation, at Danmark ikke deltager i bankunionen.

Risikoreduktionstiltag kan have samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Disse konsekvenser vil skulle vurderes nærmere, når konkrete forslag måtte blive fremsat. Generelt kan det have positive samfunds- og erhvervsøkonomiske effekter at adressere risici, som ikke i tilstrækkeligt omfang måtte være håndteret i den eksisterende regulering.

Omvendt kan der være ulemper ved nogle af de annoncerede tiltag, afhængig af den præcise udformning af de kommende konkrete forslag, herunder henset til særlige forretningsmodeller som fx dansk realkredit. Konsekvenser vil således afhænge af den nærmere udformning af de kommende krav.

Gearingskrav og nedre grænser for risikovægte

Gearingskrav og nedre grænser for risikovægte kan udgøre en hensigtsmæssig ”bagstopper” for de risikovægtede kapitalkrav. Udfordringen ved et gearingskrav og nedre grænser for risikovægte kan dog særligt være, hvis kravene fastsættes så højt, at de generelt bliver bindende (bliver de skrappeste krav), i stedet for de risikobaserede kapitalkrav. Det vurderes generelt ikke hensigtsmæssigt, da der er flere fordele forbundet med risikobaserede krav. De tilskynder til en hensigtsmæssig risikostyring og en effektiv fordeling (allokering) af kapital i økonomien.

Et gearingskrav på ca. 3 pct. på koncernniveau (dvs. pengeinstitutter og deres realkreditinstitutter under ét eller pengeinstitutter alene) vil for danske institutter aktuelt indebære, at det er de risikobaserede krav, som generelt er det bindende krav. Gearingskravet er så en ”bagstopper”, givet de danske kreditinstitutters gennemsnitlige risiko på deres eksponeringer. Et højere gearingskrav, fx på 4 pct. eller derover, vil i betydeligt flere situationer blive det bindende krav for danske institutter. Hvis et gearingskrav på 3 pct. pålægges på institutniveau, så det skal gælde for det enkelte pengeinstitut og det enkelte realkreditinstitut, vil det aktuelt blive det bindende krav for flere danske realkreditinstitutter.

Nedre grænser for risikovægte som dem Basel-komiteén aktuelt overvejer, vil for de danske SIFI'er umiddelbart indebære en stramning af kapitalkravet sammenlignet med den gældende nedre grænse (det såkaldte Basel I-gulv).²

Gearingskrav og nedre grænser for risikovægte vil, hvis de sættes for højt, i praksis betyde en bevægelse væk fra en risikobaseret tilgang til kapitalkrav. Denne bevægelse vil særligt kunne være en udfordring for institutter, der har mange relativt sikre boliglån på balancen og lave risikovægte, fx danske realkreditinstitutter. Det kan desuden indebære højere kapitalkrav, end risici måtte tilsige.

Krav om stabil finansiering (NSFR)

Indførelse af et NSFR-krav vil kunne have negative konsekvenser for realkreditlån, der er finansieret med kortere obligationer (F1, F3 eller F5-lån). NSFR-kravet indebærer, at kortere obligationer i mindre grad eller slet ikke kunne bidrage til opfyldelsen af et NSFR-krav, idet de i mindre grad vil blive anset for stabil finansiering. Længere løbende obligationer og anden stabil finansiering, fx egenkapital og indlån, vil i højere grad blive anset for stabil finansiering.

Det bemærkes, at danske realkreditinstitutters refinansieringsrisiko som følge af realkreditlån, der er finansieret med kortere obligationer, er håndteret med den danske refinansieringslovgivning. Refinansieringsloven indfører krav om, at løbetiden for udstedte obligationer forlænges, hvis en refinansiering af obligationerne ikke kan gennemføres. Loven adresserer dermed i et vist omfang de samme udfordringer vedr. stabil finansiering, som NSFR i givet fald vil adressere.

Krav om tabsabsorberende passiver (TLAC)

TLAC-kravet kan sikre en ordentlig afvikling, når de omfattede institutter bliver nødlidende, som minimerer påvirkningen af den finansielle stabilitet, sikre opretholdelsen af kritiske funktioner i instituttet, samt undgå at offentlige midler vil skulle anvendes.

Danske realkreditinstitutter er som følge af disse institutters særlige forretningsmodel undtaget fra MREL-kravet, hvis afviklingsformålene er opfyldt ved håndtering via realkreditlovens konkursmodel eller afvikling via krisehåndteringsværktøjerne eksklusive bail-in. TLAC-kravet vil derfor i givet fald være en særlig udfordring for disse institutter, såfremt kravet omfatter alle kreditinstitutter og ikke kun G-SIB's, således at realkreditinstitutterne ikke undtages fra kravet.

9. Høringer

Sagen har ikke været i ekstern høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Landene har forskellige holdninger til EDIS-forslaget og til risikoreduktionstiltag.

² Det nuværende kapitalkravsgulv, det såkaldte Basel I-gulv, indebærer, at kapitalkravet for institutterne, der bruger interne modeller til opgørelse af kapitalbehovet, ikke må falde til under 80 pct. af, hvad kapitalkravet ville have været, hvis det var opgjort efter Basel I-reglerne.

Flere lande lægger stor vægt på dels at færdiggøre og implementere bankunionens allerede aftalte elementer, herunder brofinansiering med nationale kreditlinjer fra deltagerlandene i bankunionen til den fælles afviklingsfond (SRF), og dels at der gennemføres yderligere risikoreduktionstiltag, før yderligere risikodelingsforslag, fx EDIS, kan komme på tale.

Andre lande støtter generelt EDIS-forslaget og lægger mindre vægt på risikoreduktionstiltag, og finder ikke, at disse tiltag nødvendigvis skal ses i sammenhæng med EDIS og vedtages før en vedtagelse af EDIS.

Nogle lande har rejst spørgsmål om, hvorvidt den foreslåede hjemmel for EDIS-forslaget (artikel 114 i TEUF), som vedrører yderligere harmonisering af EU-landenes lovgivninger vedr. det indre marked, er tilstrækkelig for EDIS, særligt idet forslaget indebærer etableringen af en fælles indskydergarantifond (DIF) og tilhørende forpligtelser for kreditinstitutterne i de deltagende lande til at bidrage hertil. Rådets juridiske tjeneste (RJT) vil foretage en nærmere vurdering af forslagsets hjemmel i artikel 114.

En række lande lægger vægt på, at konsekvenserne af en fælles indskydergaranti i bankunionen analyseres nærmere.

Flere lande lægger vægt på, at EDIS-forslaget og risikoreduktionstiltag er af relevans for alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen eller ej, idet forslaget og tiltagene vedrører det indre marked og EU-lovgivning på tværs af EU28.

11. Regeringens generelle holdning

Forslag til en fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS)

Regeringen finder det centralt, at en fælles indskydergaranti som foreslået af Kommissionen bliver finansieret af kreditinstitutterne i de deltagende lande. Dette er på linje med principperne for øvrige elementer i bankunionen, der generelt er baseret på et princip om, at omkostningerne ved kriser i den finansielle sektor skal bæres af sektoren selv og ikke af de offentlige finanser.

Regeringen er enig i, at alle bankunionens deltagerlande skal deltage i en fælles indskydergaranti på lige vilkår, således at ikke-eurolande, der vælger at deltage i bankunionen, også skal deltage i EDIS.

Det er centralt, at en fælles indskydergaranti ikke tilskynder deltagerlande og kreditinstitutter til overdreven risikotagning. Det er i den forbindelse positivt, at Kommissionens forslag indebærer risikobaserede bidrag fra kreditinstitutter til DIF og krav om opbygning af nationale indskydergarantifonde.

Regeringen finder, at konsekvenserne af en fælles indskydergaranti i bankunionen bør analyseres nærmere. Det vil bidrage til at kunne vurdere merværdien herved.

Regeringen finder det relevant, at der skabes klarhed om forslaget hjemmel.

Tiltag til risikoreduktion i banksektoren

Regeringen vil tage nærmere stilling til konkrete risikoreduktionstiltag, når der måtte blive fremsat forslag herom.

Regeringen finder, at det bør være en hovedprioritet at sikre, at allerede besluttede initiativer fungerer effektivt. Samtidig støtter regeringen formålet med en færdiggørelse af bankunionen, særligt at sikre den finansielle stabilitet og er åben over for tiltag rettet mod risici i den finansielle sektor, i det omfang de ikke er adresseret i tilstrækkeligt omfang i den eksisterende regulering.

Regeringen finder, at der allerede er indført megen finansiell regulering som opfølgning på den finansielle krise. Regeringen lægger vægt på, at ny finansiell lovgivning skal bidrage til både finansiell stabilitet, vækst og beskæftigelse. Ny regulering bør således have et klart rationale og give merværdi sammenlignet med den store mængde af tiltag, som allerede er taget i opfølgning på krisen. Det bør være en hovedprioritet at sikre, at allerede besluttede initiativer fungerer effektivt.

Regeringen finder det vigtigt, at der eksisterer ét regelsæt, som er fælles for kreditinstitutter beliggende i og uden for bankunionen, så det indre marked bevares.

Regeringen finder det af største vigtighed, at forslag til at implementere globale standarder i EU tager hensyn til særlige europæiske forhold og velfungerende forretningsmodeller, fx dansk realkredit.

Regeringen finder det centralt, at det risikobaserede kapitalkrav fortsat udgør ryggraden i kapitalkravsreguleringen i EU, og at det dermed i udgangspunktet er de risikobaserede krav, som stiller det højeste kapitalkrav til institutterne (binder institutterne). Dette er relevant ift. indførelsen af et gearingskrav og nedre grænser for risikovægte. Dette vurderes generelt hensigtsmæssigt, givet at der er en række fordele forbundet med risikobaserede kapitalkrav.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag om en fælles indskydergaranti og meddelelse om færdiggørelse af bankunionen med risikoreduktionstiltag er forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering ifm. ECOFIN d. 8. december 2015. Regeringen har desuden udarbejdet grund- og nærhedsnotat om EDIS-forslaget, som er tilsendt Folketingets Europaudvalg d. 13. januar 2016.

Dagsordenspunkt 3: Implementering af det styrkede banksamarbejde (bankunion) mv.

1. Resume

Der ventes på ECOFIN d. 8. marts 2016 igen orienteret om status for gennemførelsen af det styrkede banksamarbejde (bankunionen), herunder status for deltagende landes ratifikation af den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond (IGA) og for deltagende landes etablering af brofinansiering til den fælles afviklingsfond (SRF) samt for deltagende landes overførsel til SRF af bankers bidrag indbetalt til de nationale fonde i 2015. Der ventes også igen en status for national implementering af EU28-direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD) og EU28-direktivet om nationale indskydergarantiordninger (DGS). Kommissionen vil formentlig på ny opfordre landene til yderligere fremskridt i implementeringen, hvor dette endnu udestår. Der var senest på ECOFIN d. 12. februar 2016 en lignende status.

Der henvises til tidligere samlenotater vedr. status for bankunionen forelagt Folketingets Europaudvalg, senest forud for ECOFIN d. 12. februar 2016.

2. og 3. Baggrund og indhold

Bankunionens fælles tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism – SSM) under Den Europæiske Centralbank (ECB) blev aktiveret d. 4. november 2014. Den fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism – SRM) blev fuldt funktionsdygtig d. 1. januar 2016.

Etableringen af den fælles afviklingsfond (Single Resolution Fund – SRF) er forankret i den mellemstatslige aftale (Intergovernmental Agreement – IGA) mellem de lande, der deltager i bankunionen. IGA'en fastlægger rammen for deltagerlandenes indbetalinger af deres respektive bankers bidrag til de nationale afdelinger i den fælles afviklingsfond, som opbygges og gradvist fusioneres i løbet af overgangsperioden fra 2016 til 2024. IGA'en trådte i kraft d. 1. januar 2016 efter ratifikation i deltagende lande med tilsammen 90 pct. af deltagende landes stemmer i Rådet, hvilket var kravet for ikrafttræden. Opbygningen af midler i SRF'en finansieret af de deltagende landes kreditinstitutter er nu påbegyndt. Alle lande skulle i overensstemmelse med EU28-reglerne påbegynde opkrævning hos bankerne i 2015 til nationale afviklingsfonde, og pr. 31. januar 2016 skulle landene i bankunionen overføre de modtagne bidrag videre til den nationale afdeling af SRF. Enkelte lande har ifølge de foreliggende oplysninger endnu ikke overført disse bidrag.

Bankunionens deltagerlande skal ifølge aftalen fra ECOFIN 8. december 2015 desuden etablere offentlig brofinansiering til SRF i overgangsperiode 2016-2024. Brofinansieringen skal sikre midlertidig finansiering, hvis bail-in (nedskrivning af tilgodehavender hos aktionærer og kreditorer) og de sektorfinansierede midler i SRF ikke er tilstrækkelige til at håndtere et nødlidende institut. Brofinansieringen vil tage form af individuelle kreditlinjer ("kassekreditter") fra hvert af de deltagende lande til landenes respektive nationale afdelinger i SRF. Der var frist for etablering af brofinansieringen d. 1. januar 2016. Ifølge de foreliggende oplysninger har kun enkelte lande etableret deres nationale ordninger for brofinansiering, mens brofinansiering er under etablering i de andre deltagerlande.

Den fælles afviklingsmekanisme bygger på regelsættet fra direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD), som gælder for hele EU28.

BRRD etablerer princippet om finansiering af bankkriser ved at lade tab blive båret af aktionærer og andre usikrede kreditorer ("bail-in"). Fristen for national implementering af BRRD var 1. januar 2015. Alle EU-landene har nu implementeret BRRD, mange dog først efter implementeringsfristen (flere op til 1 år senere), og enkelte lande har fortsat kun implementeret BRRD delvist.

Størstedelen af landene har implementeret direktivet om nationale indskydergarantiordninger (Deposit Guarantee Schemes – DGS), men implementeringen udestår fortsat i enkelte lande. Fristen var primo juli 2015.

Bilag 1 giver et overblik over aktuel status for gennemførelse af BRRD, DGS og IGA samt etablering af brofinansiering og overførsel af BRRD-bidrag til SRF, jf. IGA. Billedet kan ændre sig på kort sigt, efterhånden som landenes implementering skrider frem.

Den nye lovgivning, som implementerer BRRD og DGS i Danmark, er trådt i kraft d. 1. juni 2015. Så længe Danmark ikke deltager i bankunionen, skal Danmark ikke ratificere den mellemstatslige aftale og heller ikke etablere brofinansiering til SRF eller overføre bidrag til SRF.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Orienteringen har ingen konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

9. Høringer

Sagen har ikke været i ekstern høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige lande ventes at tage orienteringen til efterretning.

11. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side vil man tage orienteringen til efterretning.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der blev senest givet en status for gennemførelsen af bankunionen i forbindelse med forelæggelsen af ECOFIN d. 12. februar 2016.