



Direktionen

Havnegade 5
1093 København K
Telefon: 3363 6363

www.nationalbanken.dk
nationalbanken@nationalbanken.dk

Sagsnr.: 160525
Dokumentnr.: 1592686

3. januar 2017

Finanstilsynet
Århusgade 110
2100 København Ø

Svar på Finanstilsynets høring af EU-specialudvalget for den finansielle sektor om Kommissionens forslag til revision af CRR, CRD4, BRRD og SRMR

Finanstilsynet har med henblik på udarbejdelse af grund- og nærhedsnotat bedt om eventuelle bemærkninger til Europa-Kommissionens forslag om ændringer af kapitalkravsforordningen, CRR, kapitalkravsdirektivet, CRD, krisehåndteringsdirektivet, BRRD og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme, SRMR.

Nationalbanken hilser Europa-Kommissionens forslag velkommen. Med pakken af forslag indføres en række vigtige og nyttige nye internationale standarder (jf. Baselkomiteen) for krav til kreditinstitutters gearing, likviditet, dækning af markedsrisiko og store engagementer i EU-lovgivningen. Hertil kommer særlige nye krav til de globale systemisk vigtige kreditinstitutter. Alt i alt udgør forslagene et væsentligt led i bestræbelserne på at lære af erfaringerne fra finanskrisen og få styrket regelværket, så man formindsker risikoen for finanskriser i fremtiden.

Overordnet er det Nationalbankens holdning, at det er i Danmarks interesse med et internationalt finansielt regelværk, som sikrer ensartede rammevilkår på tværs af lande og kreditinstitutter. For danske kreditinstitutter vil det være understøttende for tilliden, at de overholder de internationale standarder uden danske særregler.

Nationalbanken har følgende mere specifikke bemærkninger, som uddybes nedenfor:

- *Total Loss Absorption Capacity, TLAC, og minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL*: Nationalbanken mener ikke, at MREL-undtagelsen kan anvendes for realkreditinstitutter og anbefaler, at realkreditinstitutter underlægges de samme regler om afvik-

ling, som gælder øvrige institutter. Nationalbanken støtter den foreslåede sammensmeltning af TLAC og MREL.

- *Net Stable Funding Ratio, NSFR*: Korte realkreditobligationer, som i Danmark er underlagt lov om løbetidsforlængelse, og som finansierer lån med længere løbetid, bør ikke kunne betragtes som ligeså stabil finansiering som lange obligationer. Nationalbanken finder, at alene obligationer med samme løbetid som lånet bør kunne betragtes som "indbyrdes afhængige".
- *Markedsrisiko*: Der bør arbejdes for, at den danske fastkurspolitik bliver reflekteret tydeligere i kapitalkravet for valutakursrisiko under standardmetoden, samt at danske kroner kategoriseres blandt "most liquid currencies" ved fastsættelse af likviditetshorisonten for renterisiko for institutter, der anvender interne modeller.
- *IFRS 9*: Udformningen af en eventuel overgangsbestemmelse i CRR bør afvente de endelige retningslinjer fra Baselkomitéen herom.
- *Risikovægt for små og mellemstore virksomheder, SMV*: Forslaget om at bevare støtte-faktor ordningen for eksponeringer over for SMV'er bør afvises.

TLAC og MREL (CRR art. 72a-72l, 92a m.fl., samt forslag om ændring af BRRD)

Kommissionen har fremsat ændringsforslag til direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter mv. (forslaget), der gennemfører dele af Total Loss Absorbing Capacity, TLAC, under hensyntagen til allerede gældende bestemmelser om "minimum requirement for own funds and eligible liabilities", MREL. Begrebet kendes på dansk som "nedskrivningsegne passiver", NEP.

Det grundlæggende hensyn med direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter mv., BRRD, er at varetage hensynet til samfundsøkonomien, herunder hensynet til den finansielle stabilitet. Det bærende princip bag afviklingsregimet er, at tab i et nødlidende institut først og fremmest skal bæres af ejere og kreditorer i instituttet.

Nationalbanken mener, at det er godt og sundt princip: Alle institutter skal kunne afvikles uden store negative konsekvenser for økonomien og den finansielle stabilitet – og uden skatteydernes penge.

Realkreditsystemet har en særlig position i det danske finansielle system på grund af dets betydning for kreditgivningen og realkreditobligationernes anvendelse i kreditinstitutternes likviditetsstyring. Det er af afgørende betydning, at realkreditinstitutter kan afvikles uden systemiske konsekvenser og i øvrigt under hensyntagen til de afviklingsmål, som skal

ia gttages, når der skal træffes afviklingsforanstaltninger for bl.a. realkreditinstitutter.

Forslaget lægger op til at fastholde den eksisterende MREL-undtagelse for realkreditinstitutter, jf. forslaget art. 45 a. Konsekvensen af undtagelsen er, at vi fraskriver os nogle af BRRDs centrale afviklingsmuligheder. Undtagelsen betinges af en vurdering om, at de øvrige afviklingsmuligheder sammen med realkreditlovens nedlukningsmodel sammen eller hver for sig vil opfylde afviklingsmålene. Nationalbanken mener, at der er relevante scenarier, hvor den vurdering ikke er korrekt.

MREL-undtagelsen har den konsekvens, at når et tab i et realkreditinstitut skal absorberes, så vil der ikke være mange nedskrivningsegne passiver tilstede. Overstiger et tab i et realkreditinstitut 2 pct. af instituttets udlån (gældsbufferen) er det Nationalbankens vurdering, at forudsætningerne for undtagelsen ikke længere er opfyldt.

Dette skyldes særligt, at det vil have uacceptabelt store afsmittende konsekvenser for samfundsøkonomien, herunder den finansielle stabilitet, at afvikle et realkreditinstitut efter den nedlukningsmodel, der vil være den foreskrevne "nationale insolvensprocedure" for et dansk realkreditinstitut, jf. henvisningen i BRRD art.45, stk. 3 litra b.

Nedlukningsmodellen for realkreditinstitutter indebærer, at der sker en kontrolleret nedlukning af instituttets udlån, efterhånden som de indfries. Instituttet vil ikke længere udstede nye lån, og på grund af realkreditinstitutternes størrelse vil det resultere i, at den finansielle sektors samlede evne til at yde lån bliver utilstrækkelig.

Herudover vil ejerne af realkreditobligationerne blive ramt af tab i forbindelse med nedlukningen. Investorerne vil få tab, selv hvis der er tilstrækkelige midler til, at de kan få deres penge igen efter nedlukningen. Tabene vil være i form af for sene betalinger, lavere kurser og mindre likviditet i obligationerne. Pengeinstitutterne ejer en betydelig del af realkreditobligationerne. For dem vil det have meget store konsekvenser, hvis der kommer tab på obligationerne. Det vil øge kravet til deres kapital i en situation, hvor deres kapital i forvejen er under pres.

Tabene på realkreditobligationer vil ramme tilliden til realkreditsystemet som helhed, med den konsekvens, at de øvrige realkreditinstitutter får svært ved at finansiere sig, fordi deres risici er meget ens.

Det er med baggrund i ovenstående Nationalbankens klare anbefaling, at realkreditinstitutter skal underlægges de samme regler om afvikling, som gælder øvrige institutter. Det er Nationalbankens vurdering, at det vil

være forbundet med en lille omkostning for låntagerne at gennemføre disse regler, mens gevinsten ved at have en afviklingsordning, der sikrer afvikling af et realkreditinstitut uden store negative konsekvenser for økonomien og den finansielle stabilitet – og uden skatteydernes penge – langt vil overstige den omkostning.

Net Stable Funding Ratio, NSFR (CRR nyt afsnit IV, art. 428a-428ag)

Med forslaget fra Europa-Kommissionen indskrives Baselstandard for krav til stabil finansiering i CRR. Kreditinstitutterne skal opretholde en "Net Stable Funding Ratio", NSFR, på mindst 100 pct. NSFR defineres som "available stable funding" divideret med "required stable funding". Det grundlæggende formål med kravet, og med den metodik, der er lagt ind i bestemmelserne om beregningen af NSFR er, at institutterne altid skal have finansiering til rådighed ("available") til deres aktiviteter 1 år frem i tiden.

Nationalbanken finder, at man med NSFR har fået en international standard, som løser et væsentligt problem fra finanskrisen. Kravet om overholdelse af NSFR vil tilskynde institutterne til at sikre, at de kontinuerligt har en stabil og løbetidsmæssigt tilstrækkelig finansiering af deres aktiver.

Forslaget åbner mulighed for, i overensstemmelse med Baselstandard, at de nationale tilsynsmyndigheder kan bestemme, at visse aktiver og passiver er "indbyrdes afhængige" (art. 428f) og "netter ud" (dvs. reelt undtages) ved beregningen af NSFR. Det forudsætter bl.a., at aktivet og passivet har samme løbetid.

Som en afvigelse fra Baselstandard foreslås det i art. 428f, stk. 2 (d), at også obligationsudstedelser med indbygget mulighed for løbetidsforlængelse ("trigger") skal kunne betragtes som indbyrdes afhængige med udlån, uanset at udlån og udstedt obligation har forskellig løbetid. Nationalbanken støtter ikke denne afvigelse fra Baselstandard. Alene obligationer med samme løbetid som lånet bør kunne betragtes som "indbyrdes afhængige".

I Danmark skal loven om løbetidsforlængelse fungere som en "bagstopper" i den konkrete situation, hvor en auktion for korte realkreditobligationer fejler, eller hvor der opstår meget store, pludselige rentestigninger. Overholdelse af NSFR uden undtagelse af obligationer under lov om løbetidsforlængelse vil bidrage til at skabe tillid til realkreditinstitutternes forretningsmodel og sikre en stabil finansieringsstruktur i institutterne. Det er vigtigt, at realkreditinstitutterne kan opfylde et internationalt kendt nøgletal som NSFR uden særlige undtagelser.

Markedsrisiko (CRR art. 325 – 325bq)

Med forslaget indføres den nye Baselstandard for markedsrisiko. Forslaget fastsætter nye kriterier for afgrænsningen mellem "trading book" og "banking book", nye krav til institutter, der anvender interne modeller til opgørelse af det regulatoriske kapitalkrav for markedsrisiko såvel som en ny standardmetode for markedsrisiko.

I forhold til reglerne for anvendelsen af *interne modeller* finder Nationalbanken det positivt, at det i art. 325be, stk. 5, er præciseret, at valutapar bestående af euro og en valuta i en medlemsstat, der deltager i den anden fase af den økonomiske og monetære union, skal inkluderes i underkategorien "most liquid currency pairs" ved fastsættelsen af likviditetshorisonter for valutarisiko. Bestemmelsen synes at omfatte euro/danske kroner.

Ifølge forslagets art. 325be, stk. 7 (b), skal Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, EBA, udarbejde et udkast til en regulatorisk teknisk standard, der bl.a. skal specificere de valutaer, der udgør underkategorien "most liquid currencies" ved fastsættelsen af likviditetshorisonter for renterisiko. Nationalbanken anbefaler, at Finanstilsynet via sin deltagelse i EBA arbejder på at sikre, at danske kroner også inkluderes i denne underkategori.

I forhold til reglerne for den nye *standardmetode* for markedsrisiko finder Nationalbanken det positivt, at kapitalkravet for kreditspændrisiko for covered bonds udstedt af kreditinstitutter i EU skal beregnes på baggrund af en spændudvidelse på 200 basispoint, jf. forslagets art. 325ai, mens Baselstandardens foreskriver, at følsomheden skal beregnes på baggrund af en spændudvidelse på 400 basispoint. En spændudvidelse på 200 basispoint er fortsat høj set i forhold den historiske volatilitet på covered bonds udstedt af danske institutter, men ikke nødvendigvis i forhold til volatiliteten på covered bonds udstedt af institutter i andre EU-lande. Standardmetoden lægger ikke op til en nærmere differentiering af kreditspændrisiko, hverken i forhold til kreditrisiko eller udsteders hjemland, så man kan ikke forvente at standardmetoden vil kunne afspejle de eksakte forhold på enkelte markeder. Større institutter, der er aktive på det danske covered bonds-marked, vil forventeligt kunne ansøge om godkendelse til at anvende interne modeller og herved få mulighed for at beregne det regulatoriske kapitalkrav på baggrund af empiriske data.

Ifølge forslagets art. 325aw, stk. 1, skal kapitalkravet for valutakursrisiko under standardmetoden som hovedregel beregnes på baggrund af en valutakursændring på 30 pct. For valutapar bestående af euro og en valuta i en medlemsstat, der deltager i den anden fase af den økonomiske

og monetære union, gælder det dog efter bestemmelsens stk. 2, at kapitalkravet skal beregnes på baggrund af en valutakursændring på 30 pct. divideret med kvadratroden af 2 (svarende til ca. 21,2 pct.). Undtagelsen synes at være rettet mod euro/danske kroner, men afspejler hverken de historiske udsving mellem euro og danske kroner eller de formelle udsvingsbånd under ERMII-samarbejdet. Nationalbanken anbefaler, at der fra dansk side arbejdes for at undtagelsen i art. 325aw, stk. 2, tilpasses, så bestemmelsen bedre reflekterer fastkurspolitikken.

Nationalbanken er opmærksom på, at den nye standardmetode kan være forbundet med andre udfordringer for institutterne, fx i forhold til at anvende euro-denominerede rentederivater til afdækning af renterisiko i danske kroner. Det er dog ikke givet, at renterne i de to valutaer altid vil bevæge sig synkront. Nationalbanken har ikke haft mulighed for at kvantificere effekterne af de enkelte elementer af forslaget men opfordrer Finanstilsynet til dialog med institutterne herom.

IFRS 9 (CRR art. 473a)

Europa-Kommissionen har 22. november 2016 godkendt den internationale regnskabsstandard, IFRS 9, der bl.a. fastsætter en ny model for opgørelsen af nedskrivninger på udlån. Standarden finder anvendelse for regnskabsår, der begynder 1. januar 2018 eller senere, men tidligere anvendelse er tilladt. Overgangen til IFRS 9 kan forventes at medføre en stigning i niveauet for kreditinstitutternes akkumulerede nedskrivninger.

Forslaget til ændring af CRR, art. 473a, indeholder forslag om en overgangsbestemmelse, hvorefter institutterne i en femårig periode kan tillægge en trinvist faldende andel af de forventede kredittab opgjort efter IFRS 9 til den egentlig kernekapital. Forslaget skal formentlig ses som et forsøg på at undgå pludselige fald i institutternes kapitalprocenter i forbindelse med overgangen til IFRS 9.

Nationalbanken er uforstående over for det foreliggende forslag. En eventuel overgangsordning bør alene adressere *ændringen* i niveauet for institutternes nedskrivninger som følge af overgangen fra de hidtidige nedskrivningsregler, og ikke det samlede niveau for nedskrivninger.

Baselkomitéen har i oktober 2016 fremlagt til forslag til relevante overgangsregler vedrørende overgangen til IFRS 9. Nationalbanken finder det hensigtsmæssigt, hvis udformningen af en eventuel overgangsbestemmelse i CRR afventer de endelige retningslinjer fra Baselkomitéen

Risikovægt for udlån til små og mellemstore virksomheder (CRR art. 501)

Kommissionen foreslår en udvidelse af ordningen med rabat på risikovægten for eksponeringer over for små og mellemstore virksomheder (SMV), således at den gældende reduktion af kapitalkravet med 23,81 pct. for SMV-eksponeringer op til 1,5 mio. euro suppleres af en reduktion af kapitalkravet på 15 pct. for SMV-eksponeringer ud over 1,5 mio. euro (uden loft).

Støtte-faktoren på kapitalkravet ved SMV-udlån blev oprindeligt indført i CRR for at afbøde virkningen på SMV-udlån af den generelle skærpelse af kapitalkravene. EBA har i en rapport fra marts 2016 vurderet virkningen af støtte-faktoren. EBA konkluderer ud fra en empirisk analyse, at det ikke kan påvises, at støttefaktoren har ført til øget adgang til kredit for SMV'er relativt til store virksomheder.

Nationalbanken finder ikke, at mindre erhvervsvirksomheder bør særbehandles gennem justeringer af risikovægtene. En sådan ordning er i modstrid med bestræbelsen på, at risikovægtene i videst mulig udstrækning skal afspejle den faktiske risiko på eksponeringerne. Nationalbanken foreslår derfor, at man fra dansk side afviser forslaget om at bevare støtte-faktor ordningen for SMV'er.

Med venlig hilsen

