



NOTAT

17. november 2016
16/07218-1
jee-dep

Baggrundsnotat til Kommissionens høringsdokument om review af makroprudentielle værktøjer

Baggrund

Kommissionen har offentliggjort et konsultationsdokument med titlen "*Review of the EU macro-prudential policy framework*".

Baggrunden for konsultationsdokumentet er et ønske fra Kommissionen om at tilpasse de såkaldte makroprudentielle værktøjer, så der sikres et mere effektivt samspil mellem de enkelte værktøjer.

Makroprudentielle værktøjer er myndighedsværktøjer, der har til formål at forebygge opbygning af systemiske finansielle risici. De makroprudentielle værktøjer består blandt andet af fastsættelse af kapitalbuffere, der skal sikre, at institutterne holder mere kapital, hvis der lånes ud til områder eller sektorer, hvor der vurderes at være en forhøjet risiko, ligesom der findes værktøjer til at imødegå finansielle risici på baggrund af en given konjunktursituation. Et makroprudentielt værktøj er f.eks., at risikovægtene kan forhøjes på udlån til sektorer, f.eks. ejendomsmarkedet, hvis det vurderes at være forbundet med forhøjet risiko.

De makroprudentielle værktøjer er løbende blevet udviklet siden 2008, og i takt med at der er kommet flere værktøjer, og de enkelte lande i højere grad benytter disse, vurderes der at være et behov for en gennemgang af værktøjernes anvendelighed m.v.

Konsultationsdokumentet har fokus på at sikre effektive værktøjer og effektiv koordinering mellem de forskellige myndigheder, der anvender værktøjerne både på nationalt og internationalt plan. Det skal ske ved at fjerne overlap mellem forskellige værktøjer, fjerne unødvendigt komplekse aktiverings- og notificeringsprocedurer og ved at skabe større transparens.

Indhold af konsultationsdokumentet

Konsultationsdokumentet indeholder en række bredt formulerede spørgsmål. Der fokuseres i høringssvaret på de tre vigtigste budskaber, og

sideløbende hermed sender Finanstilsynet et hørings svar, hvor der svares på de enkelte tekniske spørgsmål i konsultationsdokumentet. Finanstilsynets svar på de enkelte spørgsmål følger linjen i vedlagte hørings svar.

Høringsdokumentet har en række spørgsmål, hvor man bedes vurdere effektiviteten af de makroprudentielle værktøjer. Det er vurderingen, at effektiviteten kan øges ved at tillade større national fleksibilitet i brugen af nogle værktøjer. Det gælder særligt i forhold til aktivering af værktøjerne til at imødegå ubalancer i en given sektor eller branche. Som et eksempel kan nævnes boligmarkedet, hvor der er stor forskel på tværs af medlemslandene. Det danske boligmarked har således ikke de samme karakteristika som boligmarkederne i andre medlemslande, og tilsvarende kan udviklingen i boligpriserne variere betydeligt på tværs af landene. Derfor vil en større national fleksibilitet i aktiveringen af værktøjerne øge effektiviteten af disse.

Høringsdokumentet har desuden en række spørgsmål, hvor man bedes vurdere behovet for at udvide de makroprudentielle værktøjer til andre områder end bankområdet. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der i Danmark på nuværende tidspunkt ikke er observeret finansielle risici, der er opstået andre steder end bankområdet.

I udformningen af makroprudentielle værktøjer til andre områder bør der, lighed med tilpasningen af andre værktøjer, fokuseres på, at værktøjerne alene implementeres, hvis disse skaber reel merværdi. Der skal således i udformningen af værktøjerne laves grundige konsekvensanalyser af effekten på den finansielle stabilitet og de afledte erhvervsøkonomiske konsekvenser, så disse står i et rimeligt forhold til hinanden. Det er vurderingen, at risici i det finansielle system kan opstå andre steder end i traditionel bankvirksomhed. Hvis pensionselskaber eksempelvis investerer i boligprojekter, landbrug eller andet, vil det have indflydelse på det finansielle system. Det er ikke givet, at de risici der vil være forbundet hermed, vil være de samme, som ved traditionel bankvirksomhed. Pensionselskaber foretager eksempelvis ikke samme løbetidstransformation som pengeinstitutter, og det er derfor vigtigt, at man i udformningen af makroprudentielle værktøjer til andre områder end bankområdet er opmærksom på disse forskelle, og ikke nødvendigvis anvender de samme værktøjer.

Hvis de makroprudentielle værktøjer udvides, vil der i endnu højere grad være behov for koordinering af de forskellige værktøjer for at sikre en konsistent og effektiv anvendelse. Det bør derfor overvejes, om der skal udvikles en fælles makroprudentiel strategi, som de enkelte værktøjer tager afsæt i, således at aktiveringen og anvendelsen af de enkelte værktøjer bygger på de samme principper.

Høringsdokumentet har desuden en række spørgsmål, hvor man bedes vurdere sammenhængen mellem den såkaldte systemiske risikobuffer (SRB) og bufferen for andre systemiske vigtige institutter (O-SII), ligesom man bedes vurdere behovet for at kalibrere disse. De systemisk vigtige institutter, SIFI-institutterne, har et individuelt fastsat SIFI-bufferkrav, der ikke er konjunkturafhængigt. Der findes i den eksisterende regulering to buffere til at håndtere risici, som ikke er konjunkturafhængige. Én specifik buffer med et loft på 2 pct. (O-SII), og en bredere buffer med et loft på 3 pct. (SRB). Den specifikke buffer er tiltænkt anvendt som SIFI-buffer.

Den politiske aftale om bankpakke 6 lægger rammerne i Danmark for regulering af systemisk vigtige institutter (SIFI'er). På baggrund af den aftale er der for Danske Bank fastsat en SIFI-buffer på 3 pct.

Da den specifikke buffer har et loft på 2 pct., kan den imidlertid ikke anvendes på Danske Bank I stedet anvendes den bredere buffer, hvilket imidlertid ikke er hensigtsmæssigt, idet denne buffer er tiltænkt anvendt til andre formål, og denne løsning reducerer dermed fleksibiliteten og anvendelsesmulighederne. Den brede buffer kan både anvendes til håndtere konjunkturafhængige risici og ikke-konjunkturafhængige risici. Ved at anvende den som den brede buffer til SIFI-bufferkravet, kan den ikke anvendes til at håndtere konjunkturafhængige risici som eksempelvis risici på boligmarkedet. Det er derfor vurderingen, at loftet på den specifikke buffer bør hæves, så denne kan anvendes som SIFI-buffer i stedet for den bredere buffer.

Det har været overvejet, om man for Danske Bank kan bruge den specifikke buffer og den bredere buffer i kombination, således at SIFI-bufferkravet fordeles med 2 pct. på den specifikke buffer og 1 pct. på den brede buffer. En sådan kombinationsløsning er dog ikke mulig efter CRD-IV direktivets bestemmelser.

Andre lande har samme udfordringer, og det er deres forventning, at disse lande ligeledes vil argumentere for at hæve loftet på O-SII bufferen. Det bemærkes, at Nationalbanken ligeledes har udarbejdet et høringssvar, der også argumenterer for et højere loft på O-SII bufferen.