



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

16. January 17
17/00328-1
bni-dep

Kommissionens forslag til ændring af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (BRRD) fsva. rangorden for national insolvens for usikrede gældsinstrumenter, KOM(2016) 853

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 23. november 2016 en række reformforslag til revision af den finansielle regulering. Forslagene har til hensigt yderligere at styrke de finansielle virksomheders modstandsdygtighed mod fremtidige finansielle kriser.

Et af forslagene er forslaget om revision af BRRD fsva. rangorden for national insolvens for usikrede gældsinstrumenter, som skal ses i lyset af, at den internationale TLAC-standard (Total Loss Absorbing Capacity) skal implementeres i EU. TLAC-standard, som kun gælder for de globalt systemisk vigtige banker (G-SIFI'er), kræver at disse banker skal holde tilstrækkelig med nedskrivningsegnete passiver. Efter TLAC-standard skal de nedskrivningsegnete passiver være subordinerede, således at der er fuld sikkerhed om at de kan nedskrives før andre simple kreditorer i tilfælde af, at en G-SIFI skal krisehåndteres. Derved skabes transparens om, hvilke kreditorer har risiko for at lide tab og i hvilken rækkefølge.

Det gældende krav om nedskrivningsegnete passiver i BRRD, det såkaldte NEP-krav som gælder for alle banker (ikke kun G-SIFI'er), stiller ikke krav om, at passiverne skal være subordinerede. Det foreslås at ændre på rammerne for insolvensbehandling af gældsinstrumenter i en afviklingssituation i BRRD, ved at stille krav om subordination.

2. Baggrund

Kommissionens forslag til ændring af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (BRRD) fsva. rangorden for national insolvens for usikrede gældsinstrumenter (herefter forslaget) er en del af Kommissionens pakke af reformforslag, der har til formål at styrke europæiske bankers modstandsdygtighed yderligere. Forslaget skal således ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til

ændring af CRR (KOM(2016) 850), SRMR (KOM(2016) 851), BRRD (KOM(2016) 852) og CRD IV (KOM(2016) 854).

Siden den seneste finanskriser er der i EU gennemført betydelige reformer af de lovgivningsmæssige rammer for den finansielle sektor. Reformerne er gennemført for dels at styrke de finansielle virksomheders modstanddygtighed mod fremtidige kriser, dels at sikre, at der ikke for fremtiden vil være behov for, at medlemslandene redder finansielle virksomheder hvis de kommer i problemer og derved bliver en byrde for skatteborgerne. Formålet med BRRD er således at sikre en robust ramme for afvikling af nødlidende eller forventeligt nødlidende banker, bl.a. for at reducere afviklingens konsekvenser for den finansielle stabilitet og offentlige finanser. I BRRD stilles der derfor et minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver (NEP-krav) for kreditinstitutter i EU.¹ NEP-kravet skal sikre, at der er tilstrækkelig med tabsabsorberende kapacitet i det enkelte institut i tilfælde af en afviklingssituation.

På globalt plan vedtog G20-landene i september 2015 den såkaldte ”Total Loss-Absorbing Capacity”-standard (TLAC), der skal sikre, at globalt systemisk vigtige banker (G-SIFI’er) har tilstrækkeligt tabsabsorberende instrumenter i en afviklingssituation. TLAC gælder alene G-SIFI’er.

Kommissionens forslag implementerer TLAC-standarden i EU-retten fsva. rangordenen for usikrede gældsinstrumenter, samt udvider bestemmelserne om rangordenen til også at omfatte NEP-kravet fsva. øvrige kreditinstitutter, idet formålet med de to krav er det samme.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme retsgrundlag som det eksisterende direktiv. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere.

3. Formål og indhold

Med BRRD fik afviklingsmyndighederne (i Danmark er Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet afviklingsmyndigheder) beføjelser til at sætte et krav til kreditinstitutters og fondsmæglerselskabers nedskrivningsegne passiver, et såkaldt NEP-krav, på baggrund af en afviklingsstrategi og en afviklingsplan udarbejdet af afviklingsmyndigheden. Dette grundprincip er fastholdt i det nye BRRD II-forslag, der foruden forslaget også består af et direktivforslag om tabsabsorbering og rekapitalisering for kreditin-

¹ Der fastsættes ikke NEP-krav til de danske realkreditinstitutter, da disse er undtaget fra BRRDs regler om NEP-krav. Realkreditinstitutter skal i stedet opfylde et krav om at have en fast gældsbuffer.

stitutter og investeringsselskaber (KOM(2016) 852, jf. særskilt grund- og nærhedsnotat).

Formålet med BRRD II er at justere NEP-kravet, så der tages højde for den internationale TLAC-standard (TLAC), og samtidig at implementere TLAC for G-SIFI'er i EU. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har bidraget med input til Kommissionen i form af et udkast til en rapport, der analyserer de første erfaringer med NEP-kravet i EU og kommer med anbefalinger til Kommissionen. Rapporten er offentliggjort i sin endelige form den 14. december 2016.

En af de væsentlige forskelle mellem NEP-kravet i BRRD og TLAC-standarden er, at TLAC skal overholdes ved at holde subordinerede gældsinstrumenter, mens dette ikke nødvendigvis er et krav i forhold til opfyldelse af NEP-kravet, idet det er op til den enkelte afviklingsmyndighed i EU-landene at fastlægge, om de ønsker at stille et subordinationskrav. Med subordinationskrav menes, at TLAC/NEP-kravet skal opfyldes med instrumenter, der i konkursrækkefølgen rangerer lavere end andre usikrede gældsforpligtelser, dvs. bærer tab før de simple kreditorer.

Med forslaget lægger Kommissionen op til en harmonisering af subordinationskravet og ændrer dermed rammerne for insolvensbehandling af gældsinstrumenter i en afviklingssituation. Ændringen vil særligt beskytte simple kreditorer som privatpersoner eller små- og mellemstore virksomheder, idet forslaget skal medvirke til at sikre, at institutterne lettere kan udstede seniorgæld, der tager tab før simple kreditorer, og dermed beskytte simple kreditorer mod tab. Herudover skal forslaget medvirke til at sikre, at der ikke implementeres nationale regler i de forskellige medlemsstater, der skaber usikkerhed for udstedere og investorer og derudover komplicere brugen af bail-in værktøjet på grænseoverskridende koncerner.

Forslaget ændrer konkursrækkefølgen af usikret seniorgæld. Seniorgæld er typisk i form af udstedelse af obligationer med lang restløbetid. Den eksisterende klasse af seniorgæld fastholdes, og der etableres en ny klasse af efterstillet seniorgæld ("non-preferred senior debt"). Den nye klasse af efterstillet seniorgæld kan der foretages bail-in på i en afviklingssituation efter nedskrivning af kapitalinstrumenter, men før nedskrivning af andre seniorforpligtelser. Det er ifølge forslaget et krav, at det fremgår af udstedelsens vilkår, at den tager tab før øvrige simple kreditorer. Den nye klasse indføres ikke med tilbagevirkende kraft, og den eksisterende beholdning af bankgæld og rangorden heraf i konkursrækkefølgen påvirkes dermed ikke.

Med henvisning til, at det haster med at harmonisere subordinationskravet i EU foreslår Kommissionen, at reglerne i udgangspunktet skal finde anvendelse fra juli 2017.

Det bemærkes, at langt de fleste EU-lande, herunder Danmark, har valgt at udskyde fastsættelsen af et formelt NEP-krav og i stedet har indledt en dialog i afviklingskollegier og med de omfattede institutter om udformningen af dette fremtidige krav.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

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

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at idet der er tale om implementering af internationale standarder, ville medlemslandene hver især skulle iværksætte foranstaltninger til gennemførelse af standarden. For at undgå forskelligartede nationale regler, der kan skævvride konkurrencen, vurderer Kommissionen, at en harmoniseret tilgang mellem EU-landene og mellem G-SIFI'er og mindre institutter til rangorden for usikrede gældsinstrumenter er nødvendig.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget generelt er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det er hensigtsmæssigt med ensartede regler for at sikre lige konkurrencevilkår i EU.

6. Gældende dansk ret

BRRD er gennemført i Danmark ved lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder.

Konkursrækkefølgen fremgår af konkurslovens kapitel 10 samt § 13 i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil indebære ændringer til dansk ret i form af en ændring af lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder. Konkursrækkefølgen er i dag hovedsageligt nationalt reguleret, dog fastsætter BRRD allerede fortrinsstilling for dækkede indskydere/Garantiformuen og SMV'er/fysiske personer. Herudover kan forslaget medføre ændringer til lov om finansiel virksomhed.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er med til at gøre BRRD-regimet mere robust, idet der indføres en ekstra klasse i kreditorhierarkiet. Et robust BRRD-regime er med til at sikre formålet om, at stater ikke skal redde kriseramte banker.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslagene forventes ikke at have negative erhvervsøkonomiske konsekvenser som følge af NEP-kravets størrelse og sammensætning. Generelt forventes omkostningerne ved udstedelse af subordineret seniorgæld at falde som følge af én harmoniseret udstedelsesklasse i EU. Dog kan anvendelse af subordineret seniorgæld, for det enkelte institut medføre øgede finansieringsomkostninger, da subordineret seniorgæld vil have en højere risiko end ikke subordineret seniorgæld – da en sådan ny kreditor-klasse skal nedskrives fuldt ud før simple kreditorer skal bære tab.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da det bidrager til at mindske usikkerheden forbundet med krisehåndteringen af kreditinstitutter, og gør dermed afviklingsregimet mere robust.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø, sundhed eller forbrugerbeskyttelsen i Danmark.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 4. januar 2017.

FinansDanmark (FD) støtter en harmonisering af reglerne vedrørende rangorden for usikrede gældsinstrumenter i nationale insolvensprocedurer og opfordrer til, at disse regler gennemføres hurtigt. I den forbindelse finder FD, at vurderingen af om passiver skal være subordinerede, foretages individuelt under hensyn til afviklingsplanen for det enkelte institut, således at der ikke kræves en subordinering af passiver ud over for at sikre, at princippet om ”no creditor worse off” overholdes. Endelig finder FD, at der er behov for en lang overgangsperiode samt videreførelse af eksisterende ordninger indtil reglerne træder i kraft.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre landes holdning til Kommissionens forslag kendes endnu ikke. Rådet opfordrede dog i rådskonklusionerne fra ECOFIN den 17. juni 2016 Kommissionen til at fremsætte forslag om en harmoniseret tilgang til rangorden for usikrede gældsinstrumenter. På den baggrund forventes der generelt opbakning til Kommissionens forslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at der skal være en klar hjemmel for afviklingsmyndighederne til at sætte et subordinationskrav for alle institutter, idet det vil kunne medvirke til at beskytte de simple kreditorer i en afviklingssituation. De simple kreditorer vil bl.a. omfatte nuværende seniorgæld til kreditinstitutter, varekreditorer, indlån fra større virksomheder og offentlige myndigheder samt garantier.

Regeringen lægger vægt på, at subordination af gældsinstrumenterne kun gælder fremadrettet, dvs. for instrumenter udstedt efter direktivets ikrafttræden, og ikke for al den udestående gæld, dvs. at der skabes en overgangsordning.

Regeringen støtter endvidere, at man i EU hurtigt når til enighed om forslaget indhold, da forslaget bidrager til at skabe en ensartet praksis i EU. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at der ved implementeringen af forslaget tages hensyn til eksisterende ordninger ved en passende overgangsordning.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg den 2. december ifm. forelæggelse af ECOFIN-rådsmødet den 6. december 2016, hvor Kommissionen præsenterede den samlede lovgivningspakke.