



Notat

29. marts 2019

Orientering vedr. resultatet af trillogforhandlinger om revision af regler for kapitalkrav (CRR/CRD IV) og afvikling (BRRD)

Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen er medio februar 2019 blevet enige om den såkaldte risikoreduktionspakke ("bankpakken"), som indeholder en revision af kapitalkravsregler (CRR/CRD IV) og revision af regler om afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD/SRMR). Kommissionen fremsatte forslag herom i november 2016. Pakken har til formål at styrke kreditinstitutters robusthed mhp. at sikre finansiel stabilitet og forbedre kreditformidling i EU-landene.

Ændringerne vedr. direktiverne CRD IV og BRRD skal være gennemført i national lovgivning senest 18 måneder efter ikrafttrædelse. Ændringerne vedr. CRR og SRMR finder generelt anvendelse hhv. 24 og 18 måneder efter ikrafttrædelse. Ikrafttræden ventes at være fra datoen for formel vedtagelse i nærmeste fremtid.

Notatet giver en prioriteret beskrivelse af resultatet af trillogforhandlingerne på områder af pakken, som man fra dansk side i forhandlingerne især har fokuseret på, idet disse områder har særlig betydning for Danmark og rammevilkårene for danske penge- og realkreditinstitutter.

Aftalen med Europa-Parlamentet afviger fra aftalen opnået i Rådet på visse punkter. Bl.a. indeholder den politiske aftale et forenklet krav om stabil finansiering (NSFR) for små og ikke-komplekse institutter, enkelte initiativer til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering samt justeringer i hvordan afviklingsmyndigheden kan kræve, at passiver, der bruges til at opfylde kravet om nedskrivningsegne passiver (NEP-krav) skal være efterstillede i konkursrækkefølgen (subordinerede).

Der henvises generelt til samlenotater om sagen oversendt til Folketinget for en mere uddybende beskrivelse af pakken og dens forskellige elementer, senest samlenotat oversendt forud for ECOFIN 4. december 2018.¹

Revision af kapitalkravsregler (CRR/CRD IV)

Revisionen af CRR/CRD IV gennemfører bl.a. en række standarder fra Basel-komiteén i EU-reglerne. Det drejer sig særligt om resterende dele af de såkaldte Basel III-standarder. Måden hvorpå standarderne gennemføres i EU er vigtig for rammevilkårene for danske kreditinstitutter, herunder dansk realkredit.

¹ Samlenotater vedr. risikoreduktionspakken er oversendt til Folketinget forud for ECOFIN 6. december 2017, 16. juni 2017, 5. december 2017, 13. marts 2018, 25. maj 2018 og 4. december 2018.

Der gennemføres bl.a. et **gearingskrav**, som er et krav til kernekapital ift. kreditinstitutternes samlede ikke-risikovægtede eksponeringer (udlån mv.). Gearingskravet bliver på 3 pct. af institutternes ikke-risikovægtede eksponeringer. Gearingskravet vil være et supplement og bagstopper til de normale risikobaserede kapitalkrav, som allerede gælder for institutterne. Et krav i denne størrelsesorden vurderes at være foreneligt med hensynet til, at det fortsat skal være de normale risikobaserede kapitalkrav, som generelt skal være de bindende krav for de danske institutter. Der indføres et bufferkrav (tillæg) til gearingskravet for globalt systemiske banker (G-SIB's). Ingen danske kreditinstitutter er aktuelt udpeget som G-SIB's. Det skal inden udgangen af juni 2022 evalueres, om et tillæg evt. også skal omfatte andre systemiske banker end alene G-SIB's. Et sådant tillæg vil i givet fald kræve et nyt forslag fra Kommissionen og beslutning af Rådet og Europa-Parlamentet.

Der gennemføres også et **krav om stabil finansiering (NSFR)**, som skal sikre, at institutterne har tilstrækkelig stabil finansiering af deres udlån. Kompromiset tager hensyn til den danske realkreditmodels finansieringsstruktur, da det indebærer en mulighed for at undtage ind- og udbetalinger i relation til dækkede obligationer, herunder realkreditobligationer, fra den samlede beregning af NSFR-kravet. En dækket obligation kan undtages NSFR, såfremt udlån til låntager er fuldt finansieret af den bagvedliggende obligation i hele lånets løbetid, eller løbetiden på obligationen kan forlænges i et år eller mere frem til lånets udløb i tilfælde af en fejlet refinansiering. Danmark har allerede indført en sådan forlængelsestrigger på realkreditobligationer ved lov, og alle realkreditobligationer udstedt efter 2014 vil opfylde kravene for undtagelsen.

Kompromiset indebærer også en mulighed for, at nationale myndigheder kan undtage små og ikke-komplekse institutter fra at overholde NSFR-kravet, og i stedet overholde et **forenklet krav om stabil finansiering (sNSFR)**. Kompromiset om det forenkledte krav er lavet for at lette små institutters administrative byrder forbundet med at beregne kravet. sNSFR-kravet er søgt udformet, så beregningen af kravet er mindst ligeså forsigtig som det generelle NSFR-krav.

Der gennemføres derudover reviderede standarder for **kapitalkrav vedr. markedsrisiko**, som skal sikre nok kapital for institutterne til at dække risikoen for tab pga. kursudsving på beholdninger af fx aktier og obligationer. Kompromiset indebærer, at endelig gennemførelse i EU af de nye regler udskydes, til Basel-komitéen endeligt har fastlagt nye standarder for kapitalkrav for markedsrisiko. Kommissionen skal inden juni 2020 fremsætte forslag om gennemførelse i EU af de endelige Basel-standarder. Det er derfor endnu uklart, hvordan det endelige regelsæt vil blive udformet. Indtil det endelige reviderede regelsæt er vedtaget fortsætter de eksisterende regler vedr. markedsrisiko. Institutterne skal samtidig rapportere om markedsrisiko i en form, hvor det kapitalkrav, der skal rapporteres ud fra, tager hensyn til danske realkreditobligationers historisk lave risiko og den danske fastkurspolitik overfor euroen, som reducerer danske institutters valuta- og renterisiko. Kompromiset tager således hensyn til særlige danske forhold.

Der indføres endvidere i EU en **global standard for tabsabsorberede kapital ("TLAC")** for de globalt systemisk vigtige banker (G-SIB's). Disse institutter skal udstede en mængde gæld, der kan nedskrives eller konverteres til egenkapital i en krisesituation. Det skal mindske risiko for at bruge statslige midler til at håndtere nødlidende institutter. TLAC-kravet vil alene gælde for G-SIB's (se også afsnit om NEP-krav).

Kravene til kreditinstitutter om **rapportering og offentliggørelse** ændres for at øge proportionaliteten i kravene, så de tager bedre hensyn til institutternes størrelse og kompleksitet. Mindre institutters forpligtigelse til at rapportere til tilsynsmyndigheden om deres finansielle forhold reduceres fra halvårligt til årligt på en række udvalgte områder. Den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) skal i tillæg hertil komme med anbefalinger til, hvordan rapporteringskravene, særligt for små og ikke-komplekse institutter, kan reduceres yderligere. Der indføres i lighed hermed forskellige regimer for kravene til institutternes offentliggørelse (fx om institutternes politikker for styring af finansielle risici), således at de mest omfattende krav stilles til de største institutter.

Rammerne for opgørelse af et instituts individuelle solvensbehov (**søjle II-kravet**), der har til formål at adressere et instituts risici, som ikke er dækket af de lovbestemte minimumskrav (søjle I), præciseres, så udmålingen af søjle II-kravet skal være baseret på en mikroprudentiel tilgang med afsæt i de individuelle institutters risici. Dermed bliver tilsynsmyndighedernes mulighed for at bruge søjle II-kravet til at adressere systemiske og makroprudentielle risici begrænset. EU-landene skal i stedet håndtere systemiske og makroprudentielle risici gennem makroprudentielle tilsynsværktøjer. Ændringerne omfatter også fastsættelsen af et passende vejledende kapitalniveau, der skal sikre, at et institut kan absorbere tab uden brud på kapitalkravene over et konjunkturforløb. Hvis et institut undlader at fremskaffe eller opretholde det vejledende kapitalniveau, kan tilsynsmyndigheden fastsætte et højere søjle II-krav.

Rammerne ændres for myndighedernes brug af **makroprudentielle værktøjer**, som skal bidrage til at imødegå opbygning af uforholdsmæssige finansielle risici. Der kan i dag fastsættes både en systemisk kapitalbuffer (med formål at adressere generelle systemiske og makroprudentielle risici) og et SIFI kapitalbufferkrav (med formål at adressere risici, som systemisk vigtige kreditinstitutter (SIFI'er) indebærer for det finansielle system). Kompromiset præciserer, hvordan disse to krav spiller sammen, samt hæver loftet for hvor højt EU-landene kan sætte SIFI-bufferkravet. Der vil som udgangspunkt gælde et loft for de to krav tilsammen på 5 pct. af institutternes risikovægtede eksponeringer. Overstiger et samlet krav 5 pct., kræves godkendelse af Kommissionen. Niveaue for ekstra krav i Danmark til systemiske institutter vil med kompromiset kunne opretholdes. SIFI-krav til danske kreditinstitutter udgør aktuelt 1-3 pct. af institutternes risikovægtede eksponeringer afhængig af deres systemiske vigtighed. Derudover præciseres enkelte øvrige makroprudentielle værktøjer, herunder større fleksibilitet for EU-landene til at bestemme over rækkefølgen for brug af de makroprudentielle værktøjer.

Derudover indføres en ny såkaldt **støttefaktor** (dvs. reduktion i kapitalkravet) vedr. kreditinstitutters eksponeringer overfor infrastrukturinvesteringer samt yderligere lempelse af en allerede gældende støttefaktor vedr. eksponeringer overfor små og mellemstore virksomheder.

Rammerne for aflønning af medarbejdere i kreditinstitutter justeres. Der indføres en bagatelgrænse, hvor mindre institutter og variable lønninger kan undtages fra en række krav i aflønningsreglerne. Der kan bl.a. undtages fra instrumentkravet, som betyder, at 50 pct. af en variabel løn skal udbetales i aktier mv., og udskydelseskravet om, at mindst 40 pct. af den variable løn skal udskydes til udbetaling over 4-5 år. Bagatelgrænsen er en følge af, at nogle EU-lande allerede har indført nationale bagatelgrænser, som ikke har baggrund i fælles EU-regler og har ført til forskellig praksis i EU. De danske aflønningsregler kan fortsætte med kompromiset.

Pakken indebærer derudover nogle tiltag vedr. **bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering**, herunder styrket fokus for tilsynsmyndighederne på at indarbejde risikoen for hvidvask og terrorfinansiering i tilsynsprocesser samt styrket fokus på udveksling af information mellem nationale tilsynsmyndigheder, nationale hvidvaskmyndigheder og EBA.

Revision af afviklingsregler (BRRD)

Kompromiset om revision af BRRD lægger parallelt med indførelsen af TLAC-kravet op til en tilpasning af det tilsvarende **krav til nedskrivningsegne passiver (NEP-krav)**, der i udgangspunktet gælder for alle kreditinstitutter i EU. Myndighederne skal selv fastsætte NEP-krav, når de laver planer for at håndtere en evt. afvikling af de enkelte institutter uden brug af statslige midler.

NEP-kravet skal fremadrettet fastsættes som en procentsats af institutternes samlede ikke-risikovægtede eksponeringer og en procentsats af institutternes risikovægtede eksponeringer, og ikke alene af passiverne som i dag. Instituttet skal opfylde det højeste af de to krav. Kreditinstitutter med en samlet balance over 100 mia. euro skal pålægges NEP-krav på mindst 13,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer og 5 pct. af de ikke-risikovægtede eksponeringer. Det er dog muligt at sætte dette krav også for institutter med en balance under 100 mia. euro, hvis disse vurderes med en rimelig sandsynlighed at kunne udgøre en systemisk risiko.

Kompromiset indeholder endvidere bestemmelser om fastsættelsen af forskellige komponenter af NEP, bl.a. det såkaldte tabsabsorberingsbeløb, hvilket kan kræve tilpasninger i den danske tilgang til NEP for ikke-SIFI'er. Det er således i dag generelt praksis i Danmark at sætte et højere tabsabsorberingsbeløb for ikke-SIFI'er end det i udgangspunktet vil være muligt at sætte med forslaget. Det er muligt dette vil kunne opvejes ad andre veje, så det samlede NEP-krav er uændret.

Kompromiset fastholder den såkaldte realkreditundtagelse, der indebærer, at realkreditinstitutter under visse betingelser undtages fra NEP-krav. I dag er realkrediten undtaget for NEP-krav i Danmark. Det vil med dansk lovgivning fortsat være muligt at underlægge realkrediten NEP-krav, såfremt det ønskes. I modsætning til det eksisterende BRRD fremgår det af revisionen af BRRD desuden klart, at hvis realkreditinstitutter er undtaget for NEP-krav på institutniveau, må realkreditinstitutter ikke indgå i konsolideringen, når der fastsættes NEP-krav på konsolideret niveau (dvs. på koncernniveau).

Kompromiset indfører nogle begrænsninger på afviklingsmyndighedernes fleksibilitet til at kræve, at passiver, der bruges til at opfylde NEP-kravet, skal være subordinerede, dvs. efterstillede i konkursrækkefølgen. Bl.a. indføres et loft for subordination på 27 pct. af institutternes risikovægtede eksponeringer. Afviklingsmyndigheden kan afvige fra loftet, såfremt nogle betingelser herfor er opfyldte.

Subordinerede passiver er af højere kvalitet, når det drejer sig om at skulle afvikle institutter, idet der ikke er tvivl om, at de i praksis kan nedskrives i en afviklingssituation. Det vurderes foreløbigt, at danske myndigheder i praksis vil kunne stille et subordinationskrav, der overstiger de 27 pct. af de risikovægtede eksponeringer, hvis nødvendigt. Det kan konkret gøres ved, at kravet til tilstrækkelig subordination i stedet stilles i de individuelle såkaldte søjle II NEP-krav til hver bank.