



25. oktober 2018

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 6. november 2018

- 1) Skat på omsætning af visse digitale tjenester
 - *Udveksling af synspunkter*
KOM(2018)148Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 2) Revisionsrettens årsberetning for 2017
 - *Præsentation*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 3) Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken
 - *Rådskonklusioner*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 4) Rådskonklusioner om klimafinansiering
 - *Rådskonklusioner*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 5) Opfølgning på og IMF- og G20-møderne for finansministre og centralbankchefer i Bali, 11.-13. oktober 2018
 - *Information fra Formandskabet og Kommissionen*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 6) Forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer (covered bonds)
 - *Tidlig forelæggelse*
KOM(2018)93 og KOM(2018)94Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet 2
- 7) Minimumsdækning af tab på misligholdte lån
 - *Generel indstilling*
KOM(2018)134Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet 24

Dagsordenspunkt 6: Kommissionens forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer ("covered bonds")

KOM(2018)93 og KOM(2018)94

1. Resume

Kommissionen fremsatte 12. marts 2018 en pakke af forslag til en fælles EU-ramme for dækkede obligationer ("covered bonds"), som blandt andet omfatter danske realkreditobligationer. Forslaget er således af stor betydning for det danske realkreditsystem.

Pakken består af to forslag: 1) et forslag til direktiv om udstedelse af og særligt offentligt tilsyn med dækkede obligationer og 2) et forslag til ændring af EU's kapitalkravsforordning (CRR-forordningen). Forslagene forhandles som en samlet pakke.

Formålet med forslagene er at skabe et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer på EU-niveau. Direktivforslaget specificerer kernelementer af dækkede obligationer og skaber derved en fælles definition (under betegnelsen "European Covered Bonds"), som kan benyttes på tværs af den finansielle regulering i EU. Direktivet fastlægger bl.a. grundlæggende karakteristika ved dækkede obligationer. Forordningsforslaget ændrer CRR-forordningen og skærper kravene for, hvornår dækkede obligationer kan opnå lavere kapitalkrav sammenlignet med øvrige værdipapirer.

Sagen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 6. november 2018, men landene ventes at nå til enighed om et kompromisforslag inden for kort tid. Når der er opnået enighed i Rådet, skal sagen forhandles med Europa-Parlamentet.

Regeringen støtter, at der fastlægges et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU. En kodificering af en høj standard for dækkede obligationer på EU-niveau kan medvirke til at lette, at der fremadrettet tages bedre hensyn til fx realkreditmodellen på tværs af den finansielle regulering i EU. Regeringen støtter den foreslåede tilgang, hvor der fastsættes en ramme med mere principielle krav og minimumsharmonisering i form af et direktiv. Det har været den centrale danske prioritet, at kernelementerne i det danske realkreditsystem kan bevares, og at EU-rammen bygger på velfungerende modeller som den danske realkreditmodel. Disse hensyn vurderes i høj grad imødekommet i kompromisforslaget, som derfor støttes.

Der henvises til bilag 1 for beskrivelse af det danske realkreditsystem. Væsentlige elementer i forslaget vedrører beskyttelse af dækkede obligationsinvestorers rettigheder, herunder i konkurs, aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, sammensætningen af kapitalcentre, koncernintern fælles funding og løbetidsforlængelse af dækkede obligationer samt sanktioner ved brud på reglerne. Disse elementer er beskrevet i hovedteksten. Der henvises til bilag 2 for beskrivelse af forslagets øvrige elementer, herunder brug af derivater i kapitalcentre, dækning, likviditetskrav, tilsyn med dækkede obligationer, dækkede obligationsregistre samt overgangsbestemmelser og implementering.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 12. marts 2018 forslag til en fælles EU-ramme for udstedelsen af og tilsynet med covered bonds (dækkede obligationer, f.eks. danske realkreditobligationer). De to forslag forhandles aktuelt i Rådet. Forslagene skal ses som en pakke og indeholder konkret:

- 1) Et **direktiv** (herefter direktivforslaget) om udstedelse af og særligt offentligt tilsyn med dækkede obligationer, med tilhørende ændringer af direktivet for kollektive investeringsforeninger (UCITS-direktivet) og direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD).
- 2) Et forslag til **ændring af forordning** (herefter forordningsforslaget) om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (kapitalkravsforordningen – CRR-forordningen).

I dansk sammenhæng er dækkede obligationer følgende typer obligationer:

- Særligt dækkede obligationer (SDO) udstedt af et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller Danmarks Skibskredit.¹
- Realkreditobligationer (RO) og særligt dækkede realkreditobligationer (SDRO) udstedt af et realkreditinstitut.
- Kasseobligationer (KO) eller skibskreditobligationer (SO) udstedet af Danmarks Skibskredit.

Direktivforslaget har hjemmel i artiklerne 53 og 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsområde (TEUF). Forordningsforslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 TEUF. Forslagene skal forhandles og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. artikel 294 TEUF.

Forslagene indgår som del af handlingsplanen i arbejdet med kapitalmarkedsunionen (Capital Markets Union), som er en samlebetegnelse for en række tiltag på det finansielle område i EU omfattende alle lande. Kapitalmarkedsunionen har til formål at skabe mere velfungerende og integrerede kapitalmarkeder i EU og dermed vækst og beskæftigelse til gavn for borgere og virksomheder.

Hidtil har der været begrænset specifik regulering af dækkede obligationer på EU-niveau. I UCITS-direktivet er der en række overordnede krav til obligationer. Obligationer, der overholder disse krav, får fortrinsbehandling i forskellige EU-retsakter. Det betyder eksempelvis, at investeringsinstitutter kan investere mere i dækkede obligationer udstedt af et kreditinstitut, end de kan investere i andre værdipapirer udstedt af samme kreditinstitut. Denne fortrinsbehandling gælder for alle

¹ SDO'er og SDRO'er er betegnelsen for obligationer, som skal opfylde kravene i CRR, og de er derfor underlagt et krav om supplerende sikkerhed i dag. Supplerende sikkerhed stilles, når en boligs værdi falder og belåningsgrænsen overskrides. Supplerende sikkerhed er aktiver, fx statsobligationer. Den supplerende sikkerhed tjener til sikkerhed for SDO'er og SDRO'er og skal som minimum stilles op til belåningsgrænsen. SDO'er og SDRO'er vil med ændringen af CRR også være omfattet af kommende krav vedr. overdækning af aktiver i kapitalcentre (overkollateral). Derudover skal de opfylde kravene i UCITS, som fremover vil være direktivet. RO'er og SO'er skal udelukkende opfylde kravene i UCITS, som dog fremover vil være fastlagt i direktivet. KO betegnelsen anvendes kun for obligationer udstedt før 1. januar 2008. De skal derfor kun opfylde kravene i UCITS. SDO'er, SDRO'er, RO'er og KO'er er alle underlagt kapitalkrav i kapitalcenteret.

dækkede obligationer, dvs. i en dansk sammenhæng både SDO/SDRO, RO, KO og SO, *jf. ovenfor*. Udover UCITS-direktivet indeholder CRR krav til SDOer og SDROer, fx lånegrænser, som skal overholdes, hvis investorer omfattet af forordningen skal opnå en ekstra kapitalmæssig fortrinsbehandling (dvs. lavere kapitalkrav) udover fortrinsbehandlingen i UCITS-direktivet.

Endvidere indeholder EU-likviditetskravet for kreditinstitutter (LCR) yderligere krav til obligationer for at fastsætte, hvilken fortrinsbehandling, obligationerne kan opnå i LCR-sammenhænge. Således har dækkede obligationer med en tilstrækkelig høj kreditvurdering og udstedelsesstørrelse en fortrinsbehandling i LCR ift. dækkede obligationer med lavere kreditvurdering og udstedelsesstørrelse, idet de kan udgøre en større andel af den likviditetsbuffer, som kreditinstitutter skal holde iht. LCR.

3. Formål og indhold

Formålet med forslagene er at skabe et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU. Kommissionen anfører, at forslagene vil bidrage til at udbrede brugen af dækkede obligationer som en effektiv og stabil finansieringskilde for kreditinstitutter, særligt i lande hvor dækkede obligationsmarkederne er mindre udviklede. Forslagene bygger på en rapport fra den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) fra 2016.

Direktivforslaget specificerer kernelementer af dækkede obligationer og skaber derved en fælles definition under betegnelsen ”European Covered Bonds”, som kan benyttes på tværs af den finansielle regulering i EU. Derved foreslår Kommissionen, at direktivforslagets definition af dækkede obligationer fremover skal erstatte den relevante tekst i UCITS-direktivet, hvorved direktivforslaget bliver fundamentet for reguleringen af dækkede obligationer på EU-niveau. Det betyder samtidig, at en række EU-retsakter, herunder CRR-forordningen og BRRD, fremover vil henvise til direktivet om dækkede obligationer i stedet for UCITS-direktivet. Direktivet indebærer fastlæggelse af de grundlæggende karakteristika ved dækkede obligationer, det særlige tilsyn med udstedelsen af dækkede obligationer samt krav til kompetente myndigheder vedr. dækkede obligationer (i Danmark Finanstilsynet).

Forordningsforslaget indebærer en ændring af CRR-forordningen, som skærper kravene for, hvornår dækkede obligationer kan opnå kapitalmæssig fortrinsbehandling.

Nedenfor gennemgås det væsentligste indhold i direktivforslaget henholdsvis ændringer i forordningen samt kompromisforslaget i Rådet.

3.1 Direktivforslaget

Direktivet opstiller en række krav, som skal gælde for de udstedelser, der skal kunne bære betegnelsen ”European Covered Bonds”, herunder regler vedr. investorbeskyttelse, underliggende sikkerhed mv.

Væsentlige elementer i direktivforslaget er således:

- Beskyttelse af investorernes rettigheder, herunder i konkurs
- Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer
- S sammensætningen af kapitalcentre
- Koncernintern fælles funding
- Løbetidsforlængelse af dækkede obligationer
- Sanktioner

Beskyttelse af investorernes rettigheder, herunder i tilfælde af udsteders konkurs

Det foreslås, at EU-landene skal fastsætte regler, som sikrer beskyttelse af investorerne, som køber dækkede obligationer. Det foreslås sikret ved, at investoren har et retskrav mod instituttet, som har udstedt de pågældende dækkede obligationer, som investoren har investeret i. Herudover har investorerne i tilfælde af instituttets konkurs eller afvikling en fortrinsstilling til aktiverne i instituttets kapitalcenter og et krav mod konkursboet sammenlignet med øvrige investorer.

Et kapitalcenter er en gruppe af aktiver (lån, værdipapirer mv.), som ligger til sikkerhed for kapitalcentrets forpligtigelser (udstedte obligationer), *jf. figur 1.*²

Figur 1: Kapitalcenterstruktur

Kapitalcenter A		Kapitalcenter B		Kapitalcenter C		Instituttet i øvrigt	
Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver
Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer
-----		-----		-----		-----	
Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital

Bem.: Med fonds menes beholdninger af værdipapirer i kapitalcenteret, hvilket indeholder alle andre aktiver end udlån.

Et kapitalcenter bidrager på denne måde til, at investorerne har en fortrinsstilling til disse særlige aktiver. I kapitalcentret er der i dag en vis overdækning af aktiver udover lånene (dvs. at værdien af aktiverne i et kapitalcenter er højere end værdien af de udstedte dækkede obligationer). I Danmark er der et krav om, at det enkelte kapitalcenter skal opfylde et kapitalkrav på 8 pct. af de risikovægtede aktiver, dvs. vægtet efter risikoen for tab på aktiverne. Da kun realkreditobligationer må finansiere realkreditlån, vil de finansielle midler, der stammer fra egenkapitalen (et passiv) være placeret i andre aktiver i kapitalcenteret, og dermed udgøre en overdækning. På denne måde vil kapitalcentre i realkreditinstitutter altid have en vis overdækning som konsekvens af, at kapitalcentret skal opfylde et kapitalkrav.

I dag i Danmark har investorer, som har købt dækkede obligationer, en fortrinsstilling i forhold til kapitalcentrets aktiver. Det betyder, at investorens krav i en konkurssituation dækkes af aktiverne i kapitalcenteret forud for de simple kredito-

² Kapitalcentre anvendes i nærværende notat som en fælles betegnelse for pengeinstitutters registre, skibsfinansieringsinstitutters kapitalcentre og realkreditinstitutters serier med seriereservefond eller gruppe af serier med fælles seriereservefond.

rer.³ Hvis ikke investorerne opnår fuld dækning i kapitalcentret, er de sikret en fortrinsstilling til aktiverne i instituttets konkursbo, hvis udsteder er et realkreditinstitut, og et simpelt krav i instituttets konkursbo, hvis udsteder er et pengeinstitut. Et simpelt krav skal kun dækkes, såfremt der er midler nok i konkursboet efter at de foranstillede krav er blevet dækket.⁴

Forslaget indebærer, at EU-landene, som i Danmark i dag, kan vælge at give dækkede obligationsinvestorer en fortrinsstilling mod særligt specialiserede kreditinstitutters konkursbo, hvilket betyder, at investorerne er bedre stillet end f.eks. simple kreditorer i konkursboet. Det fremgår af direktivforslaget, at et særligt specialiseret kreditinstitut er et institut, som udelukkende i henhold til lovgivningen yder realkreditlån og lån til den offentlige sektor finansieret med dækkede obligationer. Institutet må ikke tage imod indlån. Dette svarer til danske realkreditinstitutters virksomhedsområde.

Det foreslås endvidere, at dækkede obligationer ikke må forfalde ved det udstedende instituts afvikling eller konkurs. Obligationsinvestoren har således kun krav på betaling af renter og afdrag, som forskrevet i obligationsbetingelserne, og en konkurs ændrer ikke herved.

Kompromisforslaget fastholder dette og indebærer derudover, at et kreditinstituts modparter igennem derivatkontrakter⁵ er sidestillede med dækkede obligationsinvestorerne i en konkurssituation, som det er tilfældet i Danmark.

Altovervejende svarer kompromisforslaget på disse punkter til den nuværende retstilling i Danmark.

Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer

Det foreslås, at der fastsættes fælles rammer på EU-niveau for de aktiver, der kan ligge til sikkerhed for udstedelsen af dækkede obligationer. Dvs. de aktiver, som skal henføres til kapitalcentret og sikrer, at obligationen udstedes med sikkerhed i en gruppe af aktiver af tilstrækkelig høj kvalitet og dermed kan kvalificere til at være en såkaldt dækket obligation. De pågældende aktiver skal leve op til en række kriterier, som i praksis kendetegner fast ejendom. Kriterierne er:

- Aktiverne skal være af høj kvalitet. Herved forstås lån med pant i fast ejendom (både privat og erhverv) eller pant i skibe, eksponeringer mod kreditinstitutter (i begrænset omfang), samt fordringer på stater og centralbanker, svarende til hvad der allerede gælder i dag i CRR artikel 129, stk. 1. Derudover lægger Kommissionens forslag som noget nyt op til, at lån til offentlige virksomheder anses for at være et aktiv af høj kvalitet. EU-landene kan tilføje eller fjerne aktiver fra listen, forudsat at de har en høj kvalitet.

³ Simple kreditorer er defineret i konkursloven som alle de kreditorer, der i tilfælde af konkurs fyldestgøres efter de fortrinssillede kreditorer.

⁴

⁵ Et derivat er et finansielt instrument i form af en kontrakt, hvis værdi afhænger af udviklingen i det underliggende aktiv – eksempelvis valuta eller renter. En derivatmodpart er én af de to parter, der har underskrevet en derivatkontrakt. Derivatmodparten er typisk et andet kreditinstitut.

- Instituttets rettigheder i pantet (f.eks. en fast ejendom) er sikret (f.eks. ved tinglysning), og at det er muligt at håndhæve rettigheden i alle relevante jurisdiktioner. Formålet hermed er at have en sikker og forudsigelig proces ved låntagers manglende betaling, således at instituttets krav på låntager reelt er sikret. Samtidig er obligationsejeren sikret ved at have en særlig stilling i forhold til aktiver i kapitalcenteret ved et instituts eventuelle konkurs, jf. afsnittet ovenfor.
- Det er muligt at værdiansætte de underliggende aktiver til markedsværdi. Formålet hermed er at skabe sikkerhed om værdien af det sikrende aktiv.

Kompromisforslaget tydeliggør, at aktiver, som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, enten skal være aktiver, som i dag er omfattet af CRR artikel 129, stk. 1, eller aktiver af høj kvalitet. Sidstnævnte aktiver af høj kvalitet skal leve op til en række krav, f.eks. at de består af et krav på betaling af penge og der er sikkerhed for betalingen af penge i form af sikret pant (f.eks. fast ejendom som er sikret gennem tinglysning). Der er desuden krav til værdiansættelse af pantet.

Kompromisforslaget muliggør, at eksponeringer (lån mv.) til modparter, som enten er underlagt offentligt tilsyn af deres operationelle robusthed og solvensniveau, f.eks. kreditinstitutter og forsikringsselskaber, eller har skatteinddrivelsesbeføjelser, f.eks. kommuner, også kan udgøre aktiver til sikkerhed for dækkede obligationer. Kompromisforslaget muliggør ligeledes, at man kan fravige kravet om sikring af pant (f.eks. tinglysning) ved i stedet at sikre kravet ved en juridisk udtalelse, der er ækvivalent med egentlig sikring. Ifølge kompromisforslaget er lån til offentlige virksomheder ikke længere aktiver, der kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer.

Kompromisforslaget vil på ovenstående punkter ikke medføre ændringer af gældende regler i Danmark.

Sammensætningen af kapitalcentre

Kommissionen foreslår, at der fastsættes et generelt krav om at sikre en tilstrækkelig ensartethed i aktiverne i de enkelte kapitalcentre. Det betyder konkret, at der stræbes efter ensartethed i aktivernes strukturelle egenskaber, herunder fx hvor lang lånenes løbetid må være, hvilken risikoprofil aktiverne kan have, og hvad der er det underliggende pant (fx pant i fast ejendom til erhverv eller privat).

Kompromisforslaget ændrer Kommissionens forslag. EU-landene skal således fortsat fastsætte generelle krav om sammensætningen af kapitalcentre i tråd med ovenstående, men det er nu alene en valgmulighed for EU-landene, om der skal være specifikke krav om tilstrækkelig ensartethed.

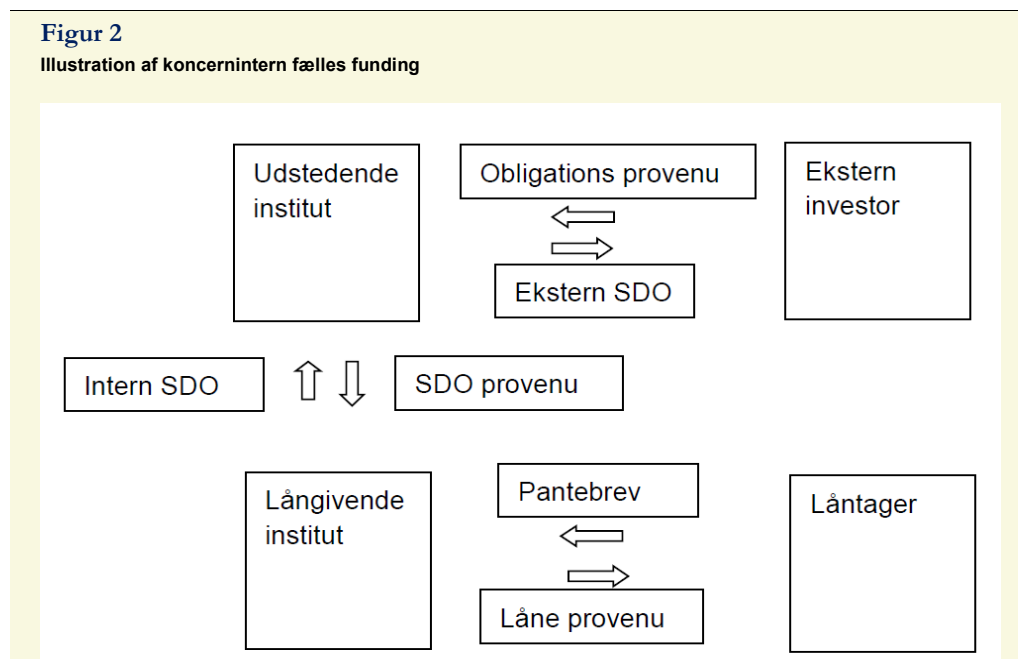
I Danmark er der tradition for at sikre tilstrækkelig ensartethed ved, at udlån med pant i henholdsvis privat- og erhvervsejendom kan ligge til sikkerhed i det samme kapitalcenter og derved for alle dækkede obligationer udstedt fra samme kapitalcenter. Udlån med pant i skibe ligger derimod i et separat kapitalcenter.

Kompromisforslaget vil derfor ikke medføre ændringer af gældende regler i Danmark på dette område.

Koncernintern fælles funding

Det foreslås, at der gives mulighed for at fastsætte nationale regler, der sikrer muligheden for koncernintern fælles funding. Koncernintern fælles funding indebærer, at et kreditinstitut i en koncern udsteder dækkede obligationer til markedet på egne vegne og på vegne af et andet kreditinstitut i koncernen.

Denne særlige konstruktion har været mulig som følge af den hidtil gældende artikel 496 i CRR, som tillader, at et kreditinstitut (udstedende institut) udsteder særligt dækkede obligationer med sikkerhed i andre særligt dækkede obligationer udstedt af et koncernforbundet kreditinstitut (långivende institut). Det långivende institut har ydet et realkreditlån til en låntager. Det betyder, at aktivet (realkreditlånet) forbliver hos det långivende institut og ikke overdrages til det institut i koncernen, der udsteder obligationer eksternt uden for koncernen (det udstedende institut). Kreditrisikoen på lånene forbliver således i det långivende institut. Det udstedende institut får samtidig en fordring på det långivende institut. Denne fordring er en SDO-obligation, som giver det udstedende institut et privilegeret krav på det långivende institut (og dermed dets aktiver/realkreditlån). Det långivende institut skal dermed have en SDO-licens og leve op til alle de krav, der stilles til SDO-udstedere. Konstruktionen er illustreret i figur 2.



Kilde: Egen tilvirkning.

Den nuværende ordning i CRR, som ophæves med forordningsforslaget, erstattes af en tilsvarende ordning for koncernintern fælles funding i direktivforslaget. Med direktivet stilles der et nyt krav om, at både SDO-obligationen udstedt af det udstedende institut og SDO-obligationen udstedt af det långivende institut skal kva-

ificere sig til kreditkvalitetstrin 1, dvs. obligationer som iht. reguleringen anses for af højeste kreditkvalitet.⁶

Kompromisforslaget præciserer muligheden for koncernintern fælles funding, idet det specificeres, at det långivende instituts obligationer skal sælges til det udstedende institut, hvor der i Kommissionens forslag ikke var krav til, hvordan obligationerne blev overdraget. Kompromisforslaget lemper herudover kravet til obligationernes kreditkvalitet. Obligationerne skal nu kun kvalificeres til kreditkvalitetstrin 2 frem for kreditkvalitetstrin 1. Kompromisforslaget imødekommer desuden bekymringer fra enkelte EU-lande om brugen af koncernintern fælles funding i grænseoverskridende koncerner ved at fastslå, at obligationer udstedt af det långivende institut skal leve op til de samme høje krav for aktiver og dækningskrav som det udstedende institut.

Kompromisforslaget vil ikke medføre væsentlige ændringer af gældende regler i Danmark. Den eneste ændring er det nye krav om, at obligationerne skal kvalificere sig til mindst kreditkvalitetstrin 2, hvilket der ikke er krav om i dag. Herudover medfører kompromisforslaget ikke yderligere krav i forhold til de krav, der i dag stilles i Danmark for at få tilladelse til koncernintern fælles funding.

Løbetidsforlængelse af dækkede obligationer

Det foreslås, at EU-landene kan tillade, at der udstedes dækkede obligationer, hvor obligationernes løbetid under visse betingelser kan forlænges. En sådan forlængelse af løbetiden er relevant i de situationer, hvor lånets løbetid er længere end løbetiden på de obligationer, der funder lånet (f.eks. rentetilpasningslån). Det er en betingelse, at forlængelsesmuligheden er baseret på en kontrakt eller regel, at kreditinstituttet ikke selv kan beslutte at forlænge løbetiden, og at obligationsejernes konkursretlige stilling ikke må forringes ved en forlængelse.

Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på denne del af forslaget.

Kompromisforslaget vurderes at svare til den nuværende retsstilling i Danmark, hvor der i 2014 blev indført lovgivning om løbetidsforlængelse af dækkede obligationer ("refinansieringsloven"). Loven indebærer en tvungen løbetidsforlængelse af realkreditobligationer, hvis en refinansieringsauktion fejler, eller renten på korte realkreditobligationer stiger mere end 5 pct.-point inden for ca. 12 måneder.

Sanktioner

Det foreslås, at der nationalt indføres administrative sanktioner, som skal være effektive, proportionale samt præventive.

Kompromisforslaget gør det til en valgmulighed for EU-landene, om de vil fastsætte administrative sanktioner for overtrædelser, der allerede er underlagt strafferetlige sanktioner iht. national lovgivning. Dette er f.eks. tilfældet i Danmark.

⁶ Kreditkvalitetstrin 1 tildeles obligationer der har de højeste rating kategorier fra et ratingbureau, f.eks. AAA. Kreditkvalitetstrin 2 svarer til de næsthøjeste rating kategorier fra et rating bureau f.eks. A+. Kreditkvalitetstrin 3 svarer til de tredje højeste rating kategorier fra et rating bureau f.eks. BBB.

3.2 Forordningsforslaget

Kapitalkravsforordningen (CRR) fastlægger kapitalkrav til kreditinstitutter. Kapitalkravet beregnes på baggrund af de risikovægtede aktiver, herunder dækkede obligationer. Risikoen på en dækket obligation, der opfylder kravene i CRR, anses for lavere end fx en almindelig fordring eller obligation udstedt af et kreditinstitut. Risikovægten er derfor også lavere, hvilket resulterer i et lavere kapitalkrav.

Forordningsforslaget indeholder ændringer til CRR. Det indeholder krav til dækkede obligationer, der skal være opfyldt for at opnå en særlig kapitalmæssig lempelse, hvis man som investor (fx et kreditinstitut) investerer i dækkede obligationer omfattet af CRR. Det betyder, at forordningen inklusiv de forslåede ændringer fastsætter de krav, der skal opfyldes, for at kapitalvægtningen for dækkede obligationer vil være lavere for investorer, herunder et krav om overkollateral.

Det væsentligste element i disse ændringer er det nye krav om såkaldt overkollateral. Dvs. krav om andre aktiver end obligationsfinansierede lån, der skal ligge i et kapitalcenter til overdækning og sikkerhed for en obligationsinvestors krav mod udsteder. Andre aktiver kan fx være værdipapirer.

Kravet sættes generelt til 5 pct. af den nominelle værdi på de udstedte obligationer. Den nationale kompetente myndighed kan dog sætte et lavere krav om overkollateral, herunder vha. en model hvor beregningen af overkollateralkravet er baseret på aktivernes risikovægte (en risikobaseret tilgang, jf. beregningen af de generelle risikobaserede kapitalkrav til kreditinstitutter). Kravet om overkollateral kan dog ikke blive lavere end 2 pct. af obligationernes nominelle værdi.

I Danmark er der i dag ikke krav om overkollateral. Derimod er der det generelle kapitalkrav for realkreditinstitutter, som også skal overholdes for hvert kapitalcenter. Det danske kapitalkrav er ikke et nominelt, men et risikovægtet krav. Det betyder konkret, at det danske kapitalkrav tager højde for, hvor risikable aktiver, der er i det pågældende kapitalcenter.

I dag kan midler brugt til at opfylde det risikovægtede kapitalkrav for realkreditinstitutter i kapitalcentre også bruges til at dække kravet om supplerende sikkerhed i samme kapitalcenter. Der skal stilles supplerende sikkerhed, når huspriserne falder, og lånegrænserne derfor overskrides.

Forslaget indebærer en skærpelse ift. i Danmark i dag, hvor finansielle midler brugt til at opfylde det nye krav om overkollateral ikke samtidig vil kunne bruges til at stille supplerende sikkerhed.

Derudover indebærer forslaget, at lånegrænserne for lån (konkret 80 pct. for boliglån og 60/70 pct. for erhvervsudlån) skal være overholdt på enkeltlåneniveau gennem hele lånets løbetid. Det betyder, at institutterne løbende skal stille supplerende sikkerhed, hvis de ejendomme, som lånene har sikkerhed i, falder i værdi, så belåningsgraden (lån ift. ejendommens værdi) stiger og lånegrænserne derfor muligvis vil være overskredet. Det er kun den del af lånet (aktivet), som overholder

lånegrænsen, der kan indgå som sikkerhed for dækkede obligationer. Dette er allerede et krav i Danmark.

Kompromisforslaget indfører, at det er EU-landet (national lovgiver) selv og ikke den kompetente myndighed, som beslutter om kravet om overkollateral skal være nominelt eller risikobaseret. Danmark kan vælge at benytte muligheden for et risikobaseret overkollateralkrav og dermed fastsætte et lavere krav afhængig af risikoen på aktiverne, der dog ikke kan blive lavere end nominelt 2 pct. Derudover tillader kompromisforslaget, at eksponeringer i form af derivatkontrakter til kreditinstitutter på kreditkvalitetstrin 3 under visse betingelser kan udgøre et aktiv, som ligger til sikkerhed for udstedelsen af dækkede obligationer.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver om forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet har dog givet udtryk for støtte til en europæisk ramme for regulering af dækkede obligationer i deres egeninitiativrapport vedtaget i juli 2017.⁷ Det er derfor forventningen, at Europa-Parlamentet generelt vil være positiv over for Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene, hvis de handler uafhængigt af hinanden, da der er behov for tiltag på EU-niveau med henblik på at etablere en fælleseuropæisk ramme for dækkede obligationer. På den måde sikres det, at de strukturelle karakteristika for dækkede obligationer er ensartede på tværs af EU, således at det er samme type produkter, som får samme fortrinsbehandling. Hertil er der behov for en fælles EU-ramme med henblik på at videreudvikle dækkede obligationer i EU og støtte grænseoverskridende investeringer i tråd med kapitalmarkedsunionens formål.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det vurderes at være væsentligt at sikre en fælleseuropæisk ramme for dækkede obligationer i tråd med ovenfor nævnte formål, og at dette formål bedst kan opfyldes ved EU-regulering.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er i lov om finansiel virksomhed (FiL) fastsat regler om forskellige tilladelser, f.eks. instituttilladelse, tilladelse til at udstede SDOer og SDROer og tilladelse til fælles funding. FiL indeholder desuden sammen med CRR den generelle kreditinstitutregulering, hvor der også er regler om tilsyn med penge- og realkreditinstitutter, som udsteder dækkede obligationer. Dette regelsæt gælder både for pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Herudover gælder lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (LRR) samt ca. 12 bekendtgørelser udstedt i medfør heraf for realkreditinstitutter.

Det er vurderingen, at direktivforslaget ikke vil medføre behov for væsentlige

⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 4. juli 2017 om vejen mod en paneuropæisk ramme for særligt dækkede obligationer ([2017/2005\(INI\)](#))

ændringer i forhold til gældende dansk ret. Se bilag 3 for uddybning.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der ventes der ikke væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark, da Danmark allerede har et velfungerende og sikkert realkreditsystem, som kan rummes i det nye EU-regelsæt.

Samlet set på EU-niveau kan forslagene få positive samfundsøkonomiske konsekvenser i lyset af formålet om at udbrede brugen af dækkede obligationer som en effektiv og stabil finansieringskilde for kreditinstitutter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det må forventes, at udstedere af dækkede obligationer vil have omkostninger i forbindelse med omstillingen til de nye regler. Derudover kan det have konsekvenser for udstederne, at de skal opfylde det nye krav om overkollateral i SDO- og SDRO-kapitalcentre, blandt andet fordi midler brugt til at opfylde det nye krav om overkollateral ikke samtidig kan bruges til at stille supplerende sikkerhed, sådan som det er tilfældet i Danmark i dag. Derudover er der i direktivforslaget indført nye oplysningskrav om information til investorer.

Det er forventningen, at det foreslåede likviditetskrav (se bilag for uddybning) i udgangspunktet ikke vil finde anvendelse på danske realkreditobligationer, da de grundlæggende opfylder et match-funding krav. Ved match-funding er der mindst et tidsmæssigt og størrelsesmæssigt sammenfald (match) mellem pengestrømme fra aktivet (afdrag og forrentning af udlånet) og passivet (obligationen). I så fald vil likviditetsrisikoen være begrænset.

Dækkede obligationer, der ikke opfylder match-funding kravet, vil ikke være undtaget for likviditetskravet, og det vil således medføre et øget likviditetskrav for det udstedende institut. Hvis de pågældende dækkede obligationer dog er underlagt den danske refinansieringslov, kan det medføre et lavere likviditetskrav.

8. Høring

Kommissionens forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer har været i skriftlig høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 26. marts 2018. For høringssvarene henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 17. april 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget er generelt blevet positivt modtaget af EU-landene, som har støttet tilgangen med at bygge på eksisterende, velfungerende modeller. Forhandlingerne har som følge heraf forløbet konstruktivt med særlig aktiv deltagelse fra EU-lande

med større dækkede obligationsmarkeder.

Landene ventes generelt at støtte kompromisforslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at der fastlægges et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU, som kan medvirke til, at der fremadrettet tages bedre hensyn til den danske realkreditmodel i kommende EU-regulering.

Regeringen støtter den generelle tilgang i forslagene og minimumsharmonisering i form af et direktiv, hvor det er positivt, at der er fundet en god balance mellem fleksibilitet til at rumme eksisterende nationale velfungerende modeller, samtidig med at der fastlægges tilstrækkeligt stramme kriterier for udstedelsen af dækkede obligationer, så de fortsat kan være en effektiv og stabil finansieringskilde.

Regeringen finder generelt, at kerneelementerne i det danske realkreditsystem kan rummes af forslagene og kompromisforslaget, hvilket er af afgørende betydning for, at det danske realkreditsystem kan bestå som hidtil.

Regeringen finder det væsentligt, at tilgangen i forslagene såvel som kompromisforslaget bygger på balancen i den eksisterende regulering, hvor der skelnes mellem de dækkede obligationer, som møder visse krav i direktivet, for at opnå fortrinsbehandling i EU-regulering, og de dækkede obligationer, som møder yderligere krav, fx lånegrænser, i CRR-forordningen for at opnå en yderligere kapitalmæssig fortrinsbehandling for kreditinstitutter.

Regeringen finder det væsentligt, at kravene fastsættes i selve lovteksten og ikke af Kommissionen i en delegeret retsakt, hvilket også er tilfældet i såvel Kommissionens forslag som i kompromisforslaget.

Samlet set kan regeringen støtte et kompromis på linje med kompromisforslaget. Der arbejdes i de videre forhandlinger for at fastholde og yderligere at sikre danske interesser.

Særlige konkursregler

Regeringen støtter, at der fastlægges særlige konkursregler, hvor investorerne har et krav mod instituttet, som har udstedt de pågældende dækkede obligationer. Regeringen støtter, at investorerne ved instituttets konkurs eller afvikling har en fortrinsstilling til aktiverne i kapitalcenteret og et krav mod konkursboet, hvilket er i overensstemmelse med reglerne i Danmark for realkreditinstitutter, hvor investoren endvidere har dobbelt fortrinsstilling (fortrinsstilling først mod instituttet og dernæst mod et konkursbo). Dette vurderes imødekommet i kompromisforslaget.

Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer

Regeringen finder det væsentligt, at der fastlægges tilstrækkelig strikse kriterier for, hvilke aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, og at disse er af høj kvalitet. Regeringen finder det derfor positivt, at man viderefører den eksisterende

de tilgang i EU-reguleringen, hvor kriterierne for aktiver af høj kvalitet er de samme, som der allerede i dag er omfattet af CRR-forordningen artikel 129, stk. 1, heriblandt lån med pant i fast ejendom (både privat og erhverv) eller pant i skibe. I forlængelse heraf støtter regeringen, at denne tilgang fastholdes i kompromisforslaget, og at disse aktiver fortsat kan danne grundlag for udstedelse af SDROer og SDOer.

Sammensætning af kapitalcentre

Regeringen støtter, at der fastsættes et generelt krav om at sikre en tilstrækkelig ensartethed af de underliggende aktiver i de enkelte kapitalcentre, som samtidig rummer mulighed for, at udlån med pant i både privat- og erhvervsejendom kan ligge til sikkerhed i det samme kapitalcenter.

Det vurderes, at danske realkreditlån er tilstrækkeligt ensartede givet, at den risikomæssige behandling, f.eks. lånegrænser af henholdsvis privat- og erhvervskunder, er indrettet efter risikoen ved den pågældende type kunde.

Det er endeligt vigtigt, at fordringer på kreditinstitutter og offentlige myndigheder kan blandes med andre aktiver, da de anvendes til at skabe fleksibilitet og fylde de enkelte kapitalcentre op, når f.eks. realkreditinstitutter etablerer lån, yder forhåndslån, konverterer lån, refinansierer lånene, afdækker risici med derivater og stiller supplerende sikkerhed. Dette vurderes imødekommet i kompromisforslaget.

Fælles funding

Regeringen støtter såvel forslaget som kompromisforslagets forpligtelse til at fastsætte nationale regler, der sikrer muligheden for koncernintern fælles funding. Det vurderes væsentligt at sikre koncernintern fælles funding, som også benyttes på det danske realkreditmarked. Regeringen støtter ligeledes, at forslaget såvel som kompromisforslaget fastholder muligheden for fælles funding i den form, det kendes i Danmark i dag.

Forlængelse af dækkede obligationers løbetid

Regeringen finder det væsentligt, at forslaget såvel som kompromisforslaget fastholder, at EU-landene kan tillade, at der udstedes dækkede obligationer, hvor obligationernes løbetid under visse betingelser kan forlænges. Regeringen støtter ligeledes kravet i kompromisforslaget om, at betingelser for forlængelse af løbetider bør være afgrænsede og ikke-diskretionære.

Sanktioner

Regeringen støtter kompromisforslaget, hvorved EU-landene har valgmulighed mellem administrative og strafferetlige sanktioner.

Overkollateral

Regeringen lægger vægt på, at kompromisforslaget fastholder muligheden for, at kravet om overkollateral for SDO og SDRO kan fastsættes ud fra en risikobaseret model. Regeringen finder, at et risikobaseret krav fremfor et nominelt krav sikrer bedre kapitalafdækning af udlån, som modsvarer risikoen på udlånet.

Der henvises til **bilag 2** vedr. uddybning af følgende elementer af forslaget:

Brug af derivater

Regeringen støtter, at kompromisforslaget skaber klarhed om, at derivatmodparter kan være ligestillede med obligationsinvestorer i en konkurssituation, hvilket er tilfældet i dansk ret i dag.

Likviditetskrav

Regeringen støtter, at likviditetskravene i forslaget såvel som kompromisforslaget tilgodeser match-funding-strukturer og ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav, herunder dækkede obligationer med løbetidsforlængelse.

Særligt offentligt tilsyn

Regeringen støtter, at der foreslås et særligt offentligt tilsyn med udstedelsen af dækkede obligationer og finder det positivt, at det i forslaget og kompromisforslaget alene er en mulighed, men ikke et krav for EU-landene at udpege en overvåger af et kapitalcenter, hvor det i Danmark er Finanstilsynet, som fører tilsyn med kapitalcentre.

Overgangsbestemmelser

Regeringen støtter kompromisforslagets overgangsbestemmelser, hvor der fastsættes bestemmelser om overgangsperioden (grandfathering) i forhold til dækkede obligationer, som er udstedt før dette regelsæt finder anvendelse.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

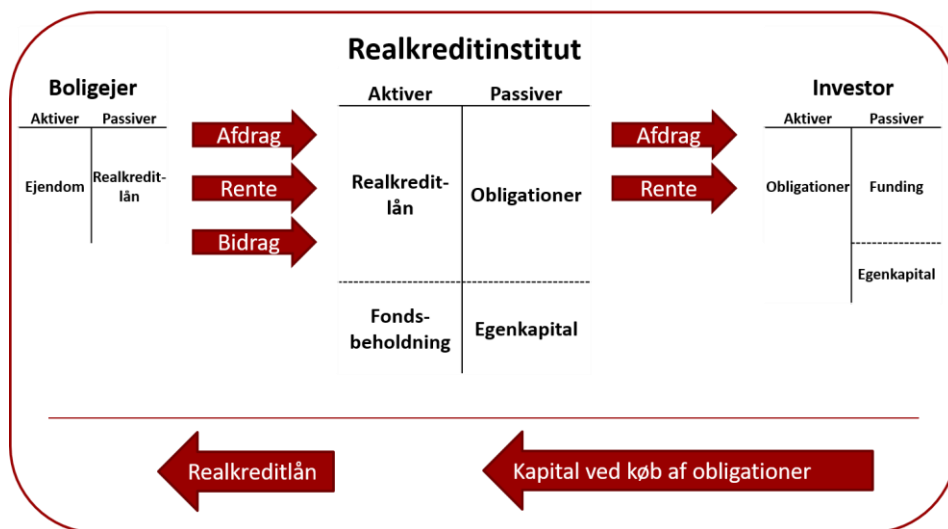
Sagen er ikke tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og Nærhedsnotat om sagen blev sendt til Folketingets Europaudvalg 17. april 2018.

Bilag 1: Det danske realkreditsystem

Det danske realkreditsystem er af stor betydning for den danske økonomi. Omkring 60 pct. af det samlede udlån til borgere og virksomheder i Danmark stammer fra realkreditinstitutter. Karakteristika og kernelementer i systemet er beskrevet nedenfor.

Danske realkreditinstitutter er detailreguleret i dansk lov og er desuden omfattet af EU-regulering for kreditinstitutter. Det betyder, at realkreditinstitutterne i dag har et meget snævert forretningsområde, hvor de er specialiserede kreditinstitutter, som finansierer lån med sikkerhedsstillelse i fast ejendom gennem udstedelse af obligationer. Figur 3 nedenfor illustrerer de overordnede pengestrømme i den danske realkreditmodel.

Figur 3: Pengestrømme i det danske realkreditsystem



Hovedparten af realkreditinstitutternes forretning følger det såkaldte match-funding-princip. Ved match-funding forstås, at der er et sammenfald (match) mellem pengestrømmene fra aktivet (udlånet) og passivet (obligationen), og at betalingen fra låntager sker forinden betalingen til obligationsejeren. Ligeledes er det klart defineret, hvilken obligation som funder et givet lån. Match-funding sikrer transparens i realkreditsystemet og muliggør, at låntager kan tilbagebetale deres lån til enhver tid, indtil lånet udløber. Indfrielse kan enten ske ved kurs pari, hvor lånet kan indfries til kurs 100, eller efter gældende markedspriser på de bagvedliggende obligationer knyttet til lånet. Indfrielsesmulighederne afhænger af lånevilkårene.

Et kernekrav til specialiserede danske realkreditinstitutter er balanceprincippet, som stiller krav til mulighederne for at tage rente-, valutakurs-, likviditets- og optionsrisici i kapitalcentrene. Balanceprincippet kræver, at forskellene mellem betalinger fra debitorsiden til kreditorsiden og omvendt i et realkreditinstitut, og risiciene som følger heraf, skal minimeres og holdes inden for strenge begrænsninger.

Da der er en høj grad af sammenfald mellem betalingsstrømme mellem lånetager og obligationsinvestor i match-funding-modellen, er modellen en simpel og effektive metode til at observere de strenge begrænsninger i balanceprincippet. På grund af balanceprincippet er realkreditinstitutter primært udsat for kreditrisiko (og i mindre grad likviditetsrisici mv.).

Balanceprincippet kræver ikke, at man følger match-funding princippet, men begrænser de ubalancer instituttet kan påtage sig, som følge af at match-funding fraviges. Hvor match funding vedrører pengestrømme, er balanceprincippet en begrænsning for ubalancer i risikoegenskaberne mellem aktiver og passiver.

Realkreditinstitutter er yderligere sikret mod kreditrisiko ved, at de kun har tilladelse til at låne ud med sikkerhed i fast ejendom, offentlige myndigheder, eller mod en garanti fra offentlige myndigheder. Realkreditinstitutter må ikke engagere sig i andre aktiviteter, der er typiske for kreditinstitutter - eksempelvis at tage imod indlån fra kunder. Deres udlån er begrænset af lånegrænser og detaljerede ejendomsvurderingsregler. De maksimale lånegrænser ligger mellem 40-80 pct. af værdien af den faste ejendom afhængigt af typen af ejendom. Lånegrænser for grunde er 40 pct., 60 pct. for erhvervsudlån, 70 pct. for landbrug, 75 pct. for fritidshuse og 80 pct. for boliglån.

Hertil begrænser den danske refinansieringslov refinansieringsrisikoen. Refinansieringsrisiko opstår, hvis et låns løbetid er længere end løbetiden på den bagvedliggende funding. Refinansieringsloven har to 'triggere', som medfører en løbetidsforlængelse af obligationerne. Der kan ske løbetidsforlængelse i tilfælde, hvor en refinansieringsauktion mislykkedes, eller hvis refinansieringen kun kan gennemføres med en kraftig stigning i renten.

Realkreditinstitutter udsteder obligationer fra et kapitalcenter. Obligationerne er sikret via lån og andre aktiver, som er tilknyttet kapitalcenteret. Et realkreditinstitut har risikobaserede kapitalkrav for hvert kapitalcenter og for realkreditinstitutet i sin helhed. Hvert kapitalcenter er derfor kapitaliseret separat med adskilte konti. Kapitalcenterstrukturen er illustreret i figur 1.

Ligeledes findes særlige konkursregler, som sikrer en ikke-tvungen og gradueret afvikling af realkreditinstitutet. De særlige konkursregler sikrer, at investorerne har en fortrinsstilling til aktiverne i kapitalcenteret og i givet fald også et foranstillet krav mod konkursboet.

Det danske realkreditmarked er kendetegnet ved at have få, store institutter, som i langt hovedparten af tilfældene er identificeret som nationalt systemisk vigtige institutter (SIFI), eller indgår i en koncern, som er. I kraft af deres status som SIFI er realkreditinstitutterne dermed underlagt særlige krav ift. kapital, likviditet, governance, tilsyn og krisehåndtering.

Realkreditmarkedet i Danmark er et af de største i verden, både relativt til størrelsen af den danske økonomi og i absolutte tal. Danske realkreditinstitutters udlån

udgjorde ultimo 2017 ca. 125 pct. af Danmarks BNP i 2017. På grund af bl.a. en lang tradition for at benytte dækkede obligationer ift. eksempelvis likviditets- og markedsrisikohåndtering er det danske realkreditmarked betydeligt større end det danske statsobligationsmarked.

Realkreditinstitutioner har historisk oplevet meget lave tab – også i perioder med økonomisk og finansielt stress på markederne. Siden 2008 har den årlige nedskrivning på tværs af sektoren ikke oversteget 0,2 pct. af det totale udlån.

Studier fra den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) og Nationalbanken viser, at danske realkreditobligationer var ligeså likvide som AAA-ratede danske statsobligationer under den finansielle krise. Danske dækkede obligationer er også behandlet som aktiver af højeste kvalitet i likviditetsforordningen (LCR).

Strukturen for danske realkreditobligationer har sikret et marked med lav risiko såvel som lave renter.

Bilag 2: Øvrige elementer i forslaget

De nedenfor beskrevne elementer i direktivforslaget vedrører:

- Brug af derivater i kapitalcentre
- Fælles funding uden for koncernen
- Dækning
- Likviditetskrav
- Særligt offentligt tilsyn og kapitalcenter-monitor
- Dækkede obligationsregister
- Overgangsbestemmelser og implementering

Brug af derivater i kapitalcentre

Det foreslås, at der fastsættes regler om derivatkontrakter i sikkerhedsgrundlaget for dækkede obligationer, dvs. i hvilket omfang derivater kan anvendes som sikkerhed bag dækkede obligationer, og hvilken kvalitet modparten på derivatkontrakten skal leve op til.⁸ Derivatkontrakter skal kunne indgå i sikkerhedsgrundlaget, hvis de lever op til en række kriterier. Blandt andet skal de være indgået med det formål at begrænse risici på dækkede obligationer, være direkte henførbare til et kapitalcenter, og det enkelte EU-land skal have fastsat kriterier for, hvem der må være derivatmodpart.

Kompromisforslaget lempes denne del af forslaget, så EU-landene ikke længere skal fastsætte en begrænsning på omfanget af derivater i sikkerhedsgrundlaget for dækkede obligationer.

Det er vurderingen, at kriterierne for brug af derivatkontrakter i sikkerhedsgrundlaget i overvejende grad opfyldes i den gældende danske regulering. Dog vil der kunne blive behov for at fastsætte yderligere krav i dansk ret til anvendelige derivatmodparter samt til kontraktindhold som følge af direktivet.

Fælles funding uden for koncernen

Der foreslås en model for at lave fælles funding med institutter der ikke nødvendigvis er i samme koncern som det obligationsudstedende institut svarende til den form, der kendes i Danmark i dag. Modellen adskiller sig fra koncernintern fælles funding ved, at det långivende institut ikke selv udsteder dækkede obligationer, men i stedet overdrager lånet til det obligationsudstedende institut.

I dag har danske pengeinstitutter således mulighed for at sælge banklån med pant i fast ejendom ("prioritetslån") til realkreditinstitutter (som ikke er del af samme koncern), hvis lånet lever op til realkreditlovgivningens krav til realkreditlån. I dette tilfælde overtager realkreditinstituttet lånet. Realkreditinstituttet funder overtagelsen af lånet ved at udstede særligt dækkede obligationer. Banken modtager som betaling for lånet et provenu fra realkreditinstituttet i form af likvide midler.

Kompromisforslaget præciserer muligheden for fælles funding, idet det gøres

⁸ Derivatkontrakter bruges til at afdække mod eksempelvis valuta- eller renterisici i kapitalcentret. Derivatkontrakter kan have en positiv markedsværdi. Det er derfor vigtigt, at værdien af sådanne derivatkontrakter kan indgå som en del af sikkerheden i kapitalcentret.

klart, at der skal ske et salg af lånet fra det långivende kreditinstitut til kreditinstituttet, som udsteder obligationer. Dette svarer til den nuværende danske retstilstand. Herudover gives der mulighed for, at man som en undtagelse kan fravige kravet om et salg af lånet og i stedet overføre lånet sikret ved en aftale om finansiel sikkerhedsstillelse.

Dækning

Det foreslås, at kreditinstitutter skal opfylde en række dækningskrav. Det betyder grundlæggende, at investors krav er dækket af aktiver, hvori investor har en fortrinsstilling. Det er blandt andet et krav, at alle forpligtigelser knyttet til dækkede obligationer skal være dækket af aktiverne i kapitalcentret. Den nominelle værdi af alle aktiver i kapitalcenteret skal som et minimum svare til værdien af det nominelle beløb af de udestående dækkede obligationer ("nominelle krav"). Dertil kommer krav om, hvilke aktiver der kan anvendes til at dække investors krav. Udover kravene vedr. dækning kommer det tidligere beskrevne krav om overkollateral.

Kompromisforslaget præciserer dækningskravet ved at tilføje en liste af de forpligtigelser, som skal være dækket af aktiver i kapitalcentret. Det nominelle krav kan fraviges ved en alternativ beregning, der dog skal give tilsvarende sikkerhed for investorerne. Kompromisforslaget vurderes overordnet at svare til den nuværende retsstilling i Danmark.

Likviditetskrav

Det foreslås at indføre et likviditetskrav til institutter, der udsteder dækkede obligationer. Likviditetskravet har til formål at sikre tilstrækkelig likviditet i perioder med likviditetsstress. Likviditetskravet sikrer en likviditets-buffer til at dække netto udgående pengestrømme (dvs. udgående fratrukket indgående pengestrømme) fra de udstedte obligationer i de kommende 180 kalenderdage.

Idet det udstedende institut er omfattet af andre europæiske likviditetskrav (som LCR), kan medlemsstaterne beslutte, at dækkede obligationer likviditetskravet ikke skal gælde for samme periode som sådanne andre likviditetskrav. Dette er for at undgå overlappende likviditetskrav. LCR-kravet indebærer, at et kreditinstitut skal have tilstrækkeligt med likvide aktiver til at modstå kortere perioder (30 dage) med uro på de finansielle markeder.

Det foreslås, at likviditetskravet ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav. Ved match-funding er der mindst et tidsmæssigt og størrelsesmæssigt sammenfald (match) mellem pengestrømme fra aktivet (afdrag og forrentning af udlånet) og passivet (obligationen). I så fald vil likviditetsrisikoen være begrænset, hvorfor obligationen ikke omfattes af likviditetskravet.

Der foreslås endvidere en undtagelsesmulighed for obligationsstrukturer, hvor der eksisterer en ikke-diskretionær mulighed for at forlænge obligationens løbetid, som det f.eks. kendes fra den danske refinansieringslov. Ved sådanne strukturer kan EU-landene tillade, at beregningen af likviditetskravet (netto udgående pengestrømme) kan baseres på den ultimative udløbsdato for obligationen, altså den

senest mulige udløbsdato efter eventuelle forlængelser. For kortere danske realkreditobligationer, der finansierer længere realkreditudlån og er underlagt refinansieringsloven vil dette indebære, at de kan blive betragtet som fuldt match-fundede og dermed undtaget fra likviditetskravet.

Kompromisforslaget specificerer hvilke aktiver, som må bruges til at opfylde likviditetskravet, heriblandt at aktiverne der bruges til at opfylde likviditetskravet ikke må være udstedt af kreditinstituttet selv.

Kompromisforslaget fastholder undtagelsesmulighederne for match-fundede dækkede obligationer samt undtagelsesmuligheden for obligationsstrukturer med mulighed for forlængelse af obligationernes løbetid.

Kompromisforslaget specificerer og skærper endvidere udformningen af likviditetskravet, således at det i højere grad adresserer likviditetsrisiciene ved mis-match i timingen af de ind- og udgående pengestrømme for kapitalcentret. Det betyder, at alle udgående pengestrømme, som er ikke er dækket af de indgående pengestrømme og ifølge kontrakten forfalder forinden, skal være dækket af en likviditetsbuffer. Det er vurderingen, at dette vil være en stramning for obligationsstrukturer, hvor der ikke er match-funding.

I Danmark er langt hovedparten af realkreditlån ydet efter match-funding princippet. Da likviditetskravet ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav, vurderes kompromisforslaget ikke at få væsentlige konsekvenser for de danske institutter.

Særligt offentligt tilsyn og kapitalcenter-monitor

Det foreslås, at EU-landene skal udpege nationale kompetente myndigheder, som skal sikre overholdelse af de nationale regler, som implementerer det endelige direktiv. Heriblandt skal de sikre, at kreditinstitutter, som udsteder dækkede obligationer, registrerer alle transaktioner i forhold til deres dækkede obligationer program og har passende dokumentationssystemer og processer. Det foreslås, at der fastsættes krav til det særlige offentlige tilsyn, herunder i forhold til tilladelsesprocessen for udstedelsen af nye dækkede obligationer, overvågning af obligationsudstedelsen, samt krav til rapportering, ekspertise, ressourcer og kompetencer. Kravene til det særlige offentlige tilsyn vurderes umiddelbart opfyldt i forhold til Finanstilsynets allerede eksisterende kompetencer og hjemmelsgrundlag.

Det foreslås derudover, at EU-landene kan udpege en såkaldt kapitalcenter-monitor til overvågning af kapitalcentret. Dette er dog alene en valgmulighed. I forlængelse heraf foreslås de krav, som der i givet fald skal stilles til en såkaldt overvåger af et kapitalcenter (monitor).

En overvåger af et kapitalcenter anvendes ikke i Danmark, hvor alle opgaver omkring tilsynet med realkreditinstitutter og pengeinstitutter m.fl., der udsteder dækkede obligationer, er samlet i Finanstilsynet, hvilket fortsat vil være muligt.

Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på denne del af forslaget.

Dækkede obligationsregister

Det foreslås, at de nationalt udpegede kompetente myndigheder på deres hjemmeside skal oplyse om nationale regler m.v. om dækkede obligationer, oplistede kreditinstitutter med tilladelse til at udstede dækkede obligationer samt oplistede dækkede obligationer, som må anvende betegnelsen ”European Covered Bond”. Betegnelsen må anvendes, når kreditinstitutter lever op til de nationale regler, som implementerer direktivet.

Kompromisforslaget lemper kravet, idet det gøres til en valgmulighed om den kompetente myndighed vil opliste dækkede obligationer, som må anvende betegnelsen ”European Covered Bond”. Der er i stedet indført et krav om, at de udstedende institutter selv skal offentliggøre oplysninger herom som en del af deres information til investorer.

Der eksisterer i dag et register om SDOer og SDRØer på Finanstilsynets hjemmeside. Kompromisforslaget vurderes at stemme overens med gældende set-up i Danmark i dag, idet det nu er valgmulighed at have et register. Det er dog et nyt krav, at institutterne selv skal offentliggøre visse oplysninger på deres hjemmeside.

Overgangsbestemmelser og implementering

Det foreslås, at dækkede obligationer udstedt før direktivets anvendelsesdato fortsat vil kunne kaldes dækkede obligationer efter direktivets anvendelsesdato, selv om de vil være underlagt de gamle regler, indtil obligationerne udløber. Det foreslås yderligere, at EU-landene får 12 måneder efter direktivets ikrafttrædelse til at implementere direktivet i national ret. Direktivet vil finde anvendelse 1 dag efter implementering.

Kompromisforslaget lemper på disse krav, idet EU-landene nu vil have 18 måneder til at implementere de nye regler efter ikrafttrædelse og de nye regler vil finde anvendelse 12 måneder efter implementeringsfristen på 18 måneder. Der er dermed 30 måneder i alt efter ikrafttrædelse, før det nye regelsæt finder anvendelse.

Bilag 3: Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (LRR) finder anvendelse på realkreditinstitutter, herunder deres realkreditobligationer, særligt dækkede realkreditobligationer, særligt dækkede obligationer og andre værdipapirer, og de realkreditlån, som ydes på grundlag heraf.

LRR og tilhørende bekendtgørelser regulerer detaljeret bl.a. sikkerheden ved realkreditlån, f.eks. løbetider, afdragsprofiler, lånegrænser, værdiansættelsesregler samt mulighed for forlængelse af obligationernes løbetid, kreditinstitutternes muligheder for at tage rente-, valutakurs-, likviditets- og optionsrisici i kapitalcentrene, hæftelsesforhold, konkursbehandling og tilsyn hermed.

Reguleringen af pengeinstitutters udstedelse af SDOer findes primært i FiL, men denne henviser i et vist omfang til reguleringen for realkreditinstitutter, herunder i LRR og i forhold til balanceprincip, værdiansættelse og lånegrænser. Det betyder, at der under hensyntagen til deres respektive forretningsmodeller i vid udstrækning gælder samme regler for SDO-udstedende pengeinstitutter og realkreditinstitutter i relation til dækkede obligationer. Derudover er der fastsat regler om krisehåndtering for SDO-udstedende pengeinstitutter.

Det samme forhold er gældende for et skibsfinansieringsinstituts (Danmarks Skibskredit) udstedelse af obligationer, hvor der i vidt omfang i det specifikke reguleringsgrundlag herfor henvises til pengeinstitut- og realkreditreguleringen.

Øvrig mere traditionel kreditinstitutregulering som kapitaldækningsregler, solvensopgørelse, regnskabsaflæggelse, ejerforhold og ledelse, virksomhedsområde, regler om god skik mv., tavshedspligt, midlers anbringelse, likviditet og genopretelse fremgår af FiL og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf.

Det fælleseuropæiske likviditetskrav (LCR) gælder for både penge- og realkreditinstitutter, og dermed også for danske udstedere af dækkede obligationer.

Danmarks Skibskredit er underlagt lov om et skibsfinansieringsinstitut og bekendtgørelse om et skibsfinansieringsinstitut, som sætter hovedparten af den finansielle regulering i kraft for instituttet.

Den ovennævnte lovgivning vil skulle tilrettes, når den endelige direktivtekst foreligger.

Dagsordenspunkt 7: Minimumsdækning af tab på misligholdte lån

KOM(2018)134

1. Resume

Rådet ventes inden for kort tid at fastlægge sin holdning vedr. et forslag til ændring af kapitalkravsforordningen (CRR) for så vidt angår minimums krav til den mængde kapital, som kreditinstitutter skal afsætte til at dække mulige tab på misligholdte lån⁹. Forslaget vil muligvis blive behandlet på ECOFIN 6. november, eller blive genstand for en aftale på teknisk niveau snart. Forslaget er en del af en pakke af initiativer rettet mod at styrke den europæiske banksektor og håndtere europæiske kreditinstitutters beholdning af misligholdte lån.

Formålet med forslaget er at medvirke til at begrænse opbygning af misligholdte lån i EU ved at sikre, at kreditinstitutter nedskriver rettidigt og tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det kan bl.a. tilskynde institutterne til at rejse mere kapital samt forbedre institutternes muligheder for at afhænde porteføljer af misligholdte lån uden betydelige, negative økonomiske konsekvenser for institutterne, der dermed har mindre risiko for at måtte begrænse deres udlånskapacitet eller blive nødlidende som følge af en stor mængde misligholdte lån.

Regeringen støtter generelt tiltag, der kan mindske kreditinstitutternes beholdning af misligholdte lån og kan støtte et kompromis på linje med det beskrevne.

2. Baggrund

Misligholdte lån ('non-performing loans', NPL) har længe været en bekymring i EU, idet kreditinstitutterne i en række EU-lande har en stor andel af lån, som er misligholdte. Misligholdte lån er lån, hvor låntager ikke i tilstrækkeligt omfang betaler forfaldne renter og afdrag til kreditinstituttet, eller hvor låntager ikke i tilstrækkelig grad kan forventes at honorere den indgåede aftale med kreditinstituttet. Når et kreditinstituts andel af misligholdte lån vokser, betyder det at institutterne har bundet en større del af deres udlånskapacitet til uprofitable kunder og dermed har færre indtægter for en given balancestørrelse. Det reducerer desuden kreditinstitutternes udlånskapacitet til sunde investeringer og mindsker dermed adgangen til kapital i EU.

ECOFIN vedtog 11. juli 2017 en handlingsplan for håndtering af NPL, som fremhæver behov for tiltag vedr. tilsyn, insolvens, sekundære markeder for misligholdte lån¹⁰ og restrukturering af kreditinstitutter. Bl.a. opfordrede ECOFIN Kommissionen til at undersøge muligheden for obligatoriske krav til minimumsdækning af tab på nye misligholdte lån.

Som opfølgning på Rådets handlingsplan præsenterede Kommissionen 14. marts 2018 en række konkrete tiltag, der dels er rettet mod at håndtere de allerede eksisterende misligholdte lån, dels har til formål at forhindre nye opfølgninger af mis-

⁹ Forslaget omfatter formelt set misligholdte eksponeringer. Med eksponeringer forstås bl.a. aktiver såsom lån og obligationer samt aktiver uden for balancen, f.eks. garantier. I notatet omtales eksponeringer blot som lån, da disse udgør hovedparten af de misligholdte eksponeringer.

¹⁰ Sekundære markeder for misligholdte lån er markeder, hvor udstedte lån videresælges fra det institut, der har ydet lånet, til andre aktører, som i højere grad end kreditinstituttet er i stand til at realisere den tilbageværende værdi af udlånene

ligholdte lån i fremtiden. Kommissionens forslag skal ydermere ses i lyset af arbejdet med det styrkede banksamarbejde (bankunionen), hvor forslaget indgår som led i arbejdet med at reducere risici i den finansielle sektor.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme retsgrundlag som for den eksisterende retsakt, kapitalkravsforordningen (CRR). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formål

Forslaget har til hensigt fremadrettet at medvirke til at begrænse opbygningen af misligholdte lån i den europæiske banksektor. Sådanne lån kan begrænse kreditinstitutternes udlånskapacitet og derved forstærke eller forlænge en lavkonjunktur, ligesom store mængder misligholdte lån i yderste konsekvens kan føre til, at kreditinstitutter bliver nødlidende og skal afvikles.

Forslaget indebærer ifølge Kommissionen incitamenter for kreditinstitutterne til i passende tid at få nedskrevet tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det skal bidrage til at sikre, at kreditinstitutterne ikke har de misligholdte lån stående på balancen til en værdi, der langt overstiger lånenes reelle værdi. Dermed vil institutterne også kunne afhænde de misligholdte lån, uden at skulle tage store tab.

Det skal bidrage til sikre, at også svækkede kreditinstitutter kan holde til at afhænde deres porteføljer af misligholdte lån. Samlet set skal kreditinstitutternes rettidige håndtering af misligholdte lån bidrage til en mere robust finansiel sektor i dårlige tider, hvilket bl.a. skal bidrage til at opretholde kreditinstitutternes udlånskapacitet også i dårlige tider.

Indhold

Definition af misligholdte lån

Forslaget indfører i CRR en definition af misligholdte lån. Et lån defineres som misligholdt, når betalingen fra låntager er mere end 90 dage forsinket (i restance) eller hvor betalingen ikke er forsinket, men kreditinstituttet vurderer, at låntageren ikke vil være i stand til at tilbagebetale sit lån fuldt ud¹¹.

Minimumskrav til dækning af tab på misligholdte lån

Kommissionens forslag indfører et lovgivningsmæssigt minimumskrav til den mængde kapital, som kreditinstitutter skal afsætte til at dække mulige tab på misligholdte lån (minimumskravet). Dvs. krav til, at instituttet mindst skal fradrage et vist beløb i opgørelsen af instituttets egentlige kernekapital og dermed reducere instituttets opgjorte egentlige kernekapital¹².

¹¹ Definitionen svarer til den definition i Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 680/2014 om fælles standarder for indberetninger, der i dag bliver anvendt af kreditinstitutterne i indberetninger til tilsynsmyndighederne.

¹² Den egentlige kernekapital er et mål for et kreditinstituts kapitalisering, der anvendes i de eksisterende kapitalkrav som stilles kreditinstitutter i EU. Det er et væsentligt mål, da det omfatter kapitalisering med den højeste kvalitet af capital. Det er ikke formelt en regnskabsmæssig postering såsom egenkapitalen er det. De to begreber er således tæt relaterede men ikke helt ens. I praksis svarer den egentlige kernekapital nogenlunde til egenkapitalen minus visse fradrag.

Dette minimumskrav indføres alene for nye lån, defineret som lån, der er udstedt efter forslaget fremsættelse 14. marts 2018. Lån udstedt før denne dato, og som var misligholdt før denne dato, omfattes dog også af minimumskravet, hvis kreditinstituttet efterfølgende justerer lånevilkårene på en måde, så kreditinstituttets eksponering mod låntageren bliver forøget.

Når et lån i dag bliver misligholdt, vil et kreditinstitut generelt afsætte kapital til at dække de forventede afledte tab. Dette vil hovedsageligt ske ved, at institutterne nedskriver lånets værdi. Dette vil medføre, at instituttets egentlige kernekapital reduceres. De kompetente tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet) fører tilsyn med disse nedskrivninger, og kan påbyde det enkelte institut at forøge disse.

Forslaget indfører et nyt minimumskrav, som vil blive sammenholdt med summen af kreditinstituttets eksisterende nedskrivninger (og evt. andre fradrag i kapitalen) relateret til de misligholdte lån. Hvis disse nedskrivninger og fradrag er mindre end minimumskravet, skal kreditinstituttet, når det opgør sin egentlige kernekapital, reducere denne med et beløb svarende til forskellen mellem minimumskravet og de eksisterende nedskrivninger og fradrag. Minimumskravet fungerer dermed som en bagstopper for den samlede kapital et kreditinstitut afsætter til at dække tab på misligholdte lån, i den forstand, at der vil være et minimum for den kapital, der skal afsættes til dækning af tab, uanset hvor små nedskrivninger og fradrag vedr. NPL et institut umiddelbart har. Dette minimum ændrer ikke på, at de kompetente tilsynsmyndigheder fortsat vil kunne påbyde det enkelte institut at forøge dets nedskrivninger mv.

Eksempel. Et kreditinstitut har givet et lån med en forventet tilbagebetaling på 100. Lånet er efterfølgende blevet misligholdt, og kreditinstituttet har nedskrevet lånet med 10. Dvs. instituttets egentlige kernekapital er blevet reduceret med 10. Forslaget stiller et lovgivningsmæssigt minimumskrav til, hvor stor den samlede reduktion i opgørelsen af instituttets egentlige kernekapital bør være. Hvis dette minimumskrav ifølge forslaget eksempelvis opgøres til 15, vil instituttet skulle fradrage yderligere 5 i opgørelsen af dets egentlige kernekapital.

Med Kommissionens forslag afhænger størrelsen af minimumskravet af, 1) hvor længe lånene har været misligholdt, 2) om lånet er defineret som et misligholdt lån, fordi låntageren er i restance på mindst 90 dage, eller om det kategoriseres som misligholdt af andre årsager og 3) om hvorvidt der er stillet sikkerhed for lånet eller ej.

Kommissionen foreslår således, at minimumskravet stiger i takt med at et lån har været misligholdt i længere tid. Baggrunden for dette er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at jo længere tid et lån har været misligholdt, jo større er risikoen for, at lånet ikke tilbagebetales til kreditinstituttet.

Kommissionen foreslår derudover højere minimumskrav til afdækning af misligholdte lån uden sikkerhed end misligholdte lån med sikkerhed. Baggrunden for

dette er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at en kreditors risiko for ikke at få tilbagebetalt et lån er større for et lån uden sikkerhed end for et lån med sikkerhed. Fx er der større sikkerhed for, at et kreditinstitut kan inddrive gæld med sikkerhed i fast ejendom, end hvis der alene er tale om et forbrugslån.

Kommissionen foreslår endvidere, stigningen i minimumskravene for misligholdte lån med sikkerhed forøges progressivt indtil udlånet har været nødlidende i otte år. Dvs. at kravet stiger mindre de første år og mere de sidste år i 8-års perioden. Baggrunden for det er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at den reelle værdi af et låns sikkerhed falder betydeligt, når der forløber en længere årrække uden at sikkerheden realiseres.

Kommissionen foreslår endeligt, at minimumskravene skal være højere for de lån, der er misligholdte pga. at låntageren er i restance på mindst 90 dage sammenlignet med de lån som er misligholdte af andre årsager. Tabsrisikoen for kreditoren anses for at være større på et lån, der er erklæret misligholdt fordi låntageren er i restance på mindst 90 dage, end på et lån, der er erklæret misligholdt af andre årsager (fx alene en forventning om, at låntager ikke kan honorere låneaftalen). *Tabel 1* giver en oversigt over Kommissionens forslag til minimumskrav.

Tabel 1

Kommissionens forslag til minimumskrav til afdækning af misligholdte lån i pct. af hhv. usikrede og sikrede andele af lånene.

Antal år, lånet har været misligholdt	Lån uden sikkerhed		Lån med sikkerhed	
	Lån der er misligholdte pga. restance på mindst 90 dage	Lån der er misligholdte af andre årsager	Lån der er misligholdte pga. restance på mindst 90 dage	Lån der er misligholdte af andre årsager
Under 1	0	0	0	0
1	35	28	5	4
2	100	80	10	8
3			17,5	14
4			27,5	22
5			40	32
6			55	44
7			75	60
8 og derover			100	80

Anm.: Hvis der kun er stillet sikkerhed på en del af et lån, vil de respektive minimumskrav gælde for den sikrede hhv. usikrede del af lånet. Kravene er i pct. af lånets regnskabsmæssige (brutto)værdi, uden hensyntagen til forskellige værdjusteringer.

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

Formandskabets kompromisforslag fastholder overordnet Kommissionens forslag, men indfører dog visse ændringer. Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på definitionen af misligholdte lån. Ift. omfanget af de omfattede misligholdte lån indebærer kompromisforslaget, at det kun er lån udstedt eller forøget efter forslaget offentliggørelsesdato (og ikke dets fremsættelsesdato), der skal omfattes af minimumskravene.

I kompromisforslaget kræves desuden længere tids misligholdelse af et lån, førend minimumskravene overstiger nul. Det vil de først gøre efter 2 års misligholdelse for usikrede lån og efter 3 år for sikrede lån (i stedet for efter 1 års misligholdelse i Kommissionens forslag for både sikrede og usikrede lån). Kravene til lån med sikkerhed stiger dog derefter hurtigere, og vil være på 100 pct. af lånets værdi efter 7 år (i stedet for 8 år i Kommissionens forslag). De nærmere minimumskrav i kompromisforslaget fremgår af *tabel 2*. Modsat Kommissionens forslag differentierer kompromisforslaget ikke kravene ud fra årsagen til, at et lån er erklæret misligholdt, dvs. om det er misligholdt pga. restance på mindst 90 dage eller om det er misligholdt af andre årsager.

Tabel 2

Kompromisforslagets minimumskrav til afdækning af misligholdte lån i pct. af hhv. usikrede og sikrede andele af lånene.

Antal år, lånet har været misligholdt	Lån uden sikkerhed	Lån med sikkerhed
	Alle usikrede lån	Alle sikrede lån
Under 1	0	0
1	0	0
2	35	0
3	100	25,5
4		41,5
5		69,4
6		80
7 og derover		100

Anm.: Hvis der kun er stillet sikkerhed på en del af et lån, vil de respektive minimumskrav gælde for hver deres del af lånet. Kravene er i pct. af lånets regnskabsmæssige (brutto)værdi, uden hensyntagen til forskellige værdjusteringer.

Kilde: Egen tilvirkning.

I kompromisforslaget kan stigningen i minimumskravet sættes på pause i ét år, hvis et kreditinstitut giver henstand til låntageren, fx ved rentenedsættelse, udskydelse af betalingsfristerne mv. Eksempelvis vil et kreditinstitut, der giver henstand på et sikret lån, der har været misligholdt i 4 år, kunne anvende et minimumskrav på det pågældende lån på 41,5 pct. ét år yderligere (dvs. i både fjerde og femte år). Denne fastfrysning mulighed gælder kun første gang der gives henstand på et lån og kan ikke forlænges ud over de 3 år for usikrede lån og 7 år for sikrede lån.

Kompromisforslaget indeholder indtil videre to optioner fsva. lån med sikkerhed i fast ejendom, som der stadig forhandles om. Med den ene option indføres en treårig overgangsbestemmelse, hvor et lån med sikkerhed i fast ejendom, der måtte blive misligholdt inden for de første tre år, får to ekstra år førend der kræves minimumsdækning på 100 pct., og der kræves således først 100 pct. minimumsdækning efter 9 år. Med kompromisforslagets anden option vil det permanente minimumskrav til kapital til afdækning af lån med sikkerhed i fast ejendom, der har været misligholdt i 7 eller flere år, kun være på 85 pct. af lånets værdi og ikke 100 pct., således at minimumskravet herfor aldrig vil blive 100 pct.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at der ikke er en harmoniseret tilgang til behandlingen af misligholdte lån, hvilket fører til varierende behandling i EU-landene, selv hvis der er tale om de samme underliggende risici. Forslaget skal indføre en harmoniseret minimumsbehandling af misligholdte lån i alle EU-lande for at undgå fragmentering og ulige konkurrencevilkår i det indre marked. Til det formål foreslår Kommissionen at supplere de eksisterende regler i kapitalkravsforordningen.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Danske kreditinstitutters minimumsdækning af tab på misligholdte lån håndteres i dag i tilsynsprocessen knyttet til det pågældende kreditinstitut. I Danmark er der ikke et tilsvarende ensartet minimumskrav, men der benyttes en kombination af nedskrivninger og institutspecifikke tillæg i søjle II til at sikre passende dækning for tab vedr. misligholdte lån.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Bestemmelserne i forslaget vil, som følge af, at der er tale om en EU-forordning, være direkte gældende i Danmark. Der forventes derfor ikke at være lovgivningsmæssige konsekvenser for dansk ret. Finanstilsynet vil fortsat kunne påbyde det enkelte institut at forøge dets nedskrivninger vedr. NPL.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Forslaget ventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det kan generelt have positive samfundsøkonomiske effekter at adressere risici i den finansielle sektor, som ikke i tilstrækkeligt omfang måtte være håndteret i den eksisterende regulering.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

For den samlede danske kreditinstitutsektor er den umiddelbare vurdering, at forslaget vil have begrænsede erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget kan potentielt i fremtiden få erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øgede kapitalkrav for visse danske kreditinstitutter, i det omfang de måtte få en stor andel af misligholdte lån og samtidig være længe om at håndtere disse.

8. Høring

Kommissionens forslag har været i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist 3. april 2018. Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 17. maj 2018 for en nærmere gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene støtter generelt formålet med at forhindre fremtidig opbygning af store mængder misligholdte lån i den europæiske banksektor og forventes generelt at støtte formandskabets kompromisforslag.

En række lande lægger vægt på et rimelig hårdt krav, der i relativt høj grad sikrer reduktioner i NPL fremadrettet og dermed bidrager til at reducere risici i den europæiske banksektor. Nogle lande foretrækker et mindre hårdt krav med en række blødgørende foranstaltninger for forskellige typer af lån og lange indfasningsperioder.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag, som kan medvirke til at nedbringe omfanget af misligholdte lån i den europæiske banksektor og dermed reducere risici i den finansielle sektor.

Som led i disse tiltag støtter regeringen forslaget om et lovgivningsmæssigt minimumskrav til den mængde kapital kreditinstitutterne skal sætte til side til at dække mulige tab på misligholdte lån.

Regeringen støtter generelt et relativt simpelt krav, der ikke kompliceres unødigt med en række undtagelser og blødgørende foranstaltninger til forskellige typer lån. Regeringen støtter endvidere, at kreditinstitutterne gives ordentlig tid til at tilpasse it-systemer mv. til det nye krav.

Regeringen kan støtte et kompromis på linje med det beskrevne kompromisforslag, der i tilstrækkelig grad vurderes at tage højde for ovenstående hensyn og at bidrage positivt til at reducere risici i den europæiske banksektor fremadrettet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.