



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2014/59/EU for så vidt angår den tilsynsmæssige behandling af globale systemisk vigtige institutter med en multiple point of entry-afviklingsstrategi og en metode til indirekte tegning af instrumenter, der er nedskrivningsrelevante med henblik på at opfylde minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (KOM(2021) 665)

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde den 27. oktober 2021 forslag til justeringer til det interne krav for nedskrivningseggede passiver. Forslaget er en del af en samlet pakke af forslag, der vedrører reguleringen af kapitalkrav mv. til kreditinstitutter.

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for danske kreditinstitutter, da der aktuelt hverken er institutter, der anvender den behandlede koncernstruktur, eller er G-SIFI'er hjemmehørende i Danmark.

Det er i dag ikke muligt for koncerner at gøre brug af indirekte udstedelse af nedskrivningseggede passiver til opfyldelse af internt NEP-krav (daisy chain-tilgang). Det skyldes bestemmelser i kapitalkravsforordningen (CRR) som gør, at opgørelsen af NEP-kravet under daisy-chain tilgangen ikke er ækvivalent med opgørelsen af NEP-kravet, hvor udstedte NEP-instrumenter opkøbes af moderselskabet. Formålet er derfor at lave om i bestemmelserne i CRR, så der er ækvivalens i opgørelsen af NEP-krav uanset, hvordan institutterne udsteder og holder NEP-instrumenter.

Derudover skal forslaget adressere visse uoverensstemmelser mellem CRR og krisehåndteringsdirektivet (BRRD) for så vidt angår rammerne for afvikling af globalt systemisk vigtige institutter (G-SIFI'er).

Drøftelserne om forslaget er indledt i Rådet. Formandskabet ventes at gå efter en hurtig proces, hvor der søges enighed snarest, evt. allerede i december 2021 eller januar 2022. Forslaget skal herefter forhandles med Europa-Parlamentet. Regeringen kan støtte Kommissionens forslag og det kompromisforslag fra formandskabet, der vil kunne opnå enighed om.

2. Baggrund

Siden Finanskrisen er der i EU gennemført betydelige reformer af de lovgivningsmæssige rammer for den finansielle sektor. Reformerne er gennemført bl.a. for at styrke finansielle virksomheders modstandsdygtighed mod fremtidige kriser. For globalt systemisk vigtige kreditinstitutter og koncerner (såkaldte G-SIFI'er¹) fastsætter kapitalkravsforordningen (CRR) et minimumskrav (såkaldt TLAC-krav) til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver. For institutter, der ikke er G-SIFI'er, stilles der i direktiv om restrukturering og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) krav om, at de nationale myndigheder skal fastsætte et minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver (NEP-krav).

Formålet med EU-reglerne om afvikling af kreditinstitutter er at sikre en robust ramme for afvikling af nødlidende og forventet nødlidende institutter, herunder at sikre kontinuiteten i et instituts kritiske finansielle og økonomiske funktioner og minimere konsekvenserne af instituttets sammenbrud for økonomien og det finansielle system.

NEP-kravet skal sikre, at institutterne har tilstrækkelige kapitalinstrumenter og gældsforpligtelser, der kan nedskrives og konverteres i en krisesituation med henblik på at absorbere instituttets tab og rekapitalisere instituttet (såkaldt bail-in). NEP-kravet indebærer derved, at en vis andel af instituttets passiver skal bestå af nogle bestemte typer af kapitalinstrumenter og gældsforpligtelser, der i tilfælde af at instituttet bliver nødlidende eller forventeligt nødlidende, kan anvendes til at tabsabsorbere og rekapitalisere instituttet. Fastsættelsen af NEP-kravet bidrager således til at sikre, at instituttet kan fortsætte sine aktiviteter, selv om de bliver nødlidende, og at tabene primært bæres af ejerne (aktionærene m.v.) og kreditorerne frem for skatteyderne.

For afviklingsenheder² fastsættes NEP-kravet på konsolideret grundlag på afviklingskoncernniveau, mens der for dattervirksomheder, der ikke selv er afviklingsenheder, fastsættes et internt NEP-krav på individuelt niveau.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), samme retsgrundlag som for de gældende retsakter. Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Kommissionen offentliggjorde den 27. oktober 2021 forslag til justeringer til det interne krav for nedskrivningsegne passiver. Forslaget er en del af en samlet pakke af forslag, der vedrører reguleringen af kapitalkrav mv. til kre-

¹ G-SIFI'er udpeges efter regler fastlagt i CRR på baggrund af internationale standarder. Der er aktuelt ingen G-SIFI'er i Danmark.

² Afviklingsenheden er en virksomhed, der er omfattet af afviklingstiltag i en afviklingsplan. En afviklingskoncern er en betegnelse for en afviklingsenhed og dens dattervirksomheder.

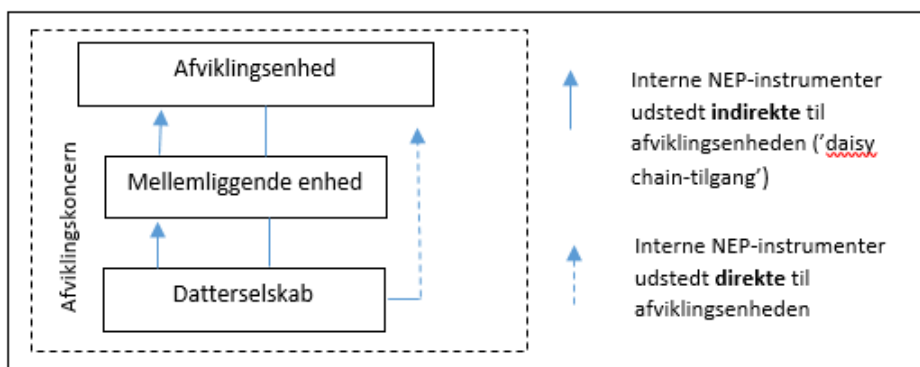
ditinstitutter. Pakken består, udover nærværende forslag, af forslag til ændring af kapitalkravsforordningen og kapitalkravsdirektivet, jf. særskilt grund- og nærhedsnotat.

Formålet med forslaget er at adressere uoverensstemmelser mellem kapitalkravsforordningen (CRR) og krisehåndteringsdirektivet (BRRD), samt indføre tilpasninger til reglerne om afvikling i CRR. Kommissionen finder det hensigtsmæssigt, at tilpasningerne indføres ved fremsættelse af en forordning, der ændrer i CRR og BRRD.

Kommissionen foreslår overordnet set ændringer på tre punkter, der gennemgås nedenfor.

3.1 Indirekte udstedelse af nedskrivningseggede passiver til opfyldelse af internt NEP-krav (såkaldt daisy chain-tilgang)

Betegnelsen daisy chain vedrører den situation, hvor et datterselskab udsteder nedskrivningseggede passiver til en mellemliggende enhed til opfyldelse af et internt NEP-krav, i stedet for direkte til afviklingsenheden (moderselskabet) (se figur 1). Den mellemliggende enhed udsteder derefter NEP-instrumenter til afviklingsenheden til opfyldelse af sit eget NEP-krav og datterselskabets. Udstedelsen fra datterselskabet er dermed indirekte udstedt til afviklingsenheden. Aktuelt er ingen afviklingskoncerner i Danmark etableret med en mellemliggende enhed.



Figur 1: Illustration af udstedelse af (direkte og indirekte) interne NEP-instrumenter til opfyldelse af NEP-kravet.

I det gældende BRRD har Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) fået til opgave at udarbejde en såkaldt regulatorisk teknisk standard (RTS), der specificerer en tilgang til interne udstedelser af nedskrivningseggede passiver til opfyldelse af det interne NEP-krav hos datterselskaber, som Rådet og Europa-Parlamentet har mulighed for at gøre indsigelse imod.

Ifølge BRRD kan Kommissionen på baggrund af RTS'en udarbejde udkast til delegeret retsakt herom. Kommissionen foreslår at slette denne bemyndigelse til at udarbejde hhv. RTS og delegeret retsakt i BRRD, og i stedet fastlægge reguleringen direkte i CRR. Kommissionen anser det for nødvendigt, da reglerne i CRR på nuværende tidspunkt medfører, at en indirekte udstedelse til opfyldelse af NEP- ikke svarer til en direkte udstedelse, som det er hensigten.

Derfor vil det ifølge EBA og Kommissionen ikke være muligt at levere på mandatet i BRRD uden at foretage ændringer i CRR, som omvendt ikke kan ændres med en delegeret retsakt. Derfor har Kommissionen stillet nærværende forslag, og det er også derfor, der er ønske om en hurtig forhandlingsproces så allerede vedtagne regler kan komme til at fungere i praksis.

Kommissionen foreslår et nyt krav i CRR om, at der i mellemliggende enheders NEP-grundlag fratrækkes besiddelser af NEP-instrumenter, udstedt af et datterselskab til opfyldelse af datterselskabets interne NEP-krav.³ Det er en betingelse, at datterselskabet og den mellemliggende enhed tilhører samme afviklingskoncern.

Kommissionen finder kravet nødvendigt ud fra et afviklingsperspektiv, da tilgangen sikrer en tilstrækkelig rokering, således at tab flyttes opad til afviklingsenheden (moderselskabet), og at kapital til rekapitalisering flyttes nedad til datterselskabet. På den måde sikres det, at resultatet er det samme, som hvis datterselskabet havde udstedt instrumenterne direkte til afviklingsenheden, fremfor via en mellemliggende enhed. Som reglerne er affattet på nuværende tidspunkt, vil det være den mellemliggende enhed, der i den interne udstedelse af NEP-instrumenter vil bære tabet, i stedet for afviklingsenheden. Kravet skal derfor sikre, at såfremt et datterselskab bliver nødlidende, vil tab blive videreført til afviklingsenheden, og at datterselskabet bliver rekapitaliseret af afviklingsenheden. Den mellemliggende enhed skal derved kun fungere som et led, der viderefører tab til afviklingsenheden.

Derudover foreslår Kommissionen et krav om 0 pct. i risikovægt til beregningen for de eksponeringer, der fratrækkes, og et krav om at fratække eksponeringerne i beregningen af det samlede eksponeringsmål for den mellemliggende enhed. Kravet er todelt, ligesom NEP-kravet, da kravet om 0 pct. i risikovægt til beregningen for de eksponeringer, der fratrækkes, er relevant for beregningen af den samlede risikoeksponering, mens kravet om, at eksponeringerne skal fratrækkes, er relevant for beregningen af det samlede eksponeringsmål (gearingsgraden).⁴ Kravet skal sikre, at den indirekte udstedelse svarer til en fuld direkte udstedelse, som det var intentionen i BRRD.

³ Fradraget finder anvendelse, når NEP-kravet fastsættes på individuelt niveau

⁴ NEP-kravet fastsættes som en procentdel af den samlede risikoeksponering for virksomheden, og det samlede eksponeringsmål for virksomheden, jf. art. 45, stk. 2, i BRRD.

Formandskabets kompromisforslag er overordnet på linje med Kommissionens forslag.

3.2 *Behandling af G-SIFI koncerner med MPE-strategi*

Kommissionen foreslår at indføre en række krav i CRR, der vedrører behandlingen af G-SIFI koncerner med en såkaldt ”multiple point of entry”-strategi (MPE-strategi).⁵ Der er aktuelt ingen G-SIFI’er i Danmark.

I de nuværende regler i CRR skal G-SIFI-koncerner med en MPE-strategi beregne det risikobaserede krav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver (TLAC-kravet) under den teoretiske antagelse, at kun én enhed i koncernen bliver afviklet, og hvor tab og rekapitalisering fra et hvilket som helst datterselskab overføres til afviklingsenheden (SPE-strategi). Det teoretiske SPE-krav sammenlignes med det faktiske TLAC-krav for hver afviklingsenhed i koncernen i henhold til en MPE-strategi (MPE-krav), og hvis det teoretiske SPE-krav er højere end summen af det faktiske MPE-krav *kan* afviklingsmyndighederne handle i overensstemmelse med bestemmelserne i BRRD. Hvis summen af de faktiske MPE-krav er højere end det teoretiske SPE-krav *vil afviklingsmyndighederne* handle i overensstemmelse med BRRD. I modsætning hertil følger det af CRR, at hvis summen af defaktiske MPE-krav er højere end det teoretiske SPE-krav *kan* afviklingsmyndighederne handle i overensstemmelse med bestemmelserne i BRRD. Der er således uoverensstemmelse mellem sammenligningerne i CRR og BRRD. Kommissionen foreslår, at denne uoverensstemmelse fjernes, ved at bestemmelsen om at afviklingsmyndigheden *kan* handle i overensstemmelse i BRRD udgår, og ved at bestemmelserne tilpasses, således at afviklingsmyndighederne efter forslaget altid vil skulle handle i overensstemmelse med BRRD, uanset om det teoretiske SPE-krav er højere eller lavere end summen af det faktiske MPE-krav.

Kommissionen foreslår, at G-SIFI-koncerner med en MPE-strategi i forbindelse med fradrag i TLAC skal tage både det risikobaserede og ikke-risikobaserede krav til kapitalgrundlag og NEP for de berørte datterselskaber i betragtning.

Endvidere foreslår Kommissionen, at datterselskaber etableret uden for EU, der tilhører en G-SIFI og som ville være afviklingsenheder, hvis de var etableret i EU, skal tages i betragtning ved beregningen af TLAC-kravet.

⁵ Afviklingsplanen skal indeholde en afviklingsstrategi. Ved en ”multiple point of entry” (MPE- strateg) forstås en afviklingsstrategi, hvor mere end én koncernenhed kan afvikles. Alternativet er en tilgang baseret på ”single point of entry” (SPE-strategi), hvorved forstås en afviklingsstrategi, hvor blot én koncernenhed afvikles (normalt modervirksomheden), og hvor dattervirksomheder ikke afvikles, idet deres tab og rekapitaliseringsbehov overføres til den enhed, der skal afvikles.

Formandskabets kompromisforslag er overordnet på linje med Kommissionens forslag.

3.3 Tilpasning af gældsinstrumenter udstedt til opfyldelse af internt TLAC-krav

For væsentlige datterselskaber i EU af G-SIFI-koncerner etableret udenfor EU foreslår Kommissionen, at det interne TLAC-krav kan opfyldes med kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver. Kriterierne for at udstede nedskrivningsegne passiver er baseret på en antagelse om, at instrumenterne skal udstedes af afviklingsenheder. Da et datterselskab med et internt TLAC-krav ikke er en afviklingsenhed, kan det interne TLAC-krav på nuværende tidspunkt således kun opfyldes med kapitalgrundlag, idet betingelserne for at udstede nedskrivningsegne passiver ikke er opfyldt. Kommissionen foreslår derfor at indsætte en ny bestemmelse så datterselskaber af G-SIFI'er, der ikke er afviklingsenheder, kan opfylde betingelserne for at udstede nedskrivningsegne passiver til at opfylde det interne TLAC-krav.

Formandskabets kompromisforslag er overordnet på linje med Kommissionens forslag.

3.4 Tilpasning til BRRD

Formandskabets kompromisforslag lægger op til yderligere tilpasninger i BRRD, så rammen tilpasses de foreslåede ændringer i CRR.

Formandskabet foreslår således, at der i bestemmelserne indsættes sætningen ”eller tredjelandsenheder, som ville være afviklingsenheder, hvis de var etableret i Unionen”. Herved omfatter bestemmelserne ikke kun afviklingsenheder i en G-SIFI, men også tredjelandsenheder, som ville være afviklingsenheder, hvis de var etableret i EU. Ændringen har til formål at sikre overensstemmelse mellem de nævnte bestemmelser i BRRD og en af de foreslåede ændringer i CRR.

Der forventes heller ikke med formandskabets kompromisforslag at være konsekvenser for danske kreditinstitutter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

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

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at idet forslagene supplerer allerede eksisterende EU-lovgivning, er det mest hensigtsmæssigt med foranstaltninger på EU-niveau frem for gennem nationale lovgivningsinitiativer. Samtidig peger Kommissionen på, at de foreslåede ændringer vil sikre en ensartet anvendelse af reglerne og sikre lige konkurrencevilkår i EU, som ikke kan opnås gennem tiltag i de enkelte EU-lande.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at det er nødvendigt med foranstaltninger på europæisk niveau for at sikre en ensartet anvendelse af reglerne. Det er på den baggrund regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

CRR er en forordning og derfor direkte gældende i dansk ret. BRRD er generelt implementeret i lov om finansiel virksomhed, lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder og lov om fondsmæglerselskaber og investeringservice- og aktiviteter, alle med tilhørende bekendtgørelser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af Kommissionens forslag forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Vedtagelse af formandskabets kompromisforslag ventes imidlertid at medføre et behov for mindre tilpasninger til lov om finansiel virksomhed.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at det generelt kan 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

Forslaget forventes ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget berører ikke aktuelt kreditinstitutter beliggende i Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslagene forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø eller sundhed i Danmark. I det omfang forslagene fører til en mere modstandsdygtig finansiell sektor, kan forslagene have positive konsekvenser for forbrugerbeskyttelsen.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor. Der er i den forbindelse ikke fremkommet bemærkninger til forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede forslaget for ECOFIN den 9. november 2021. Drøftelserne om forslaget er indledt i Rådet. EU-landene forventes generelt at støtte formålet med forslaget. En række EU-lande ser gerne forslaget hurtigt vedtaget, som det nuværende slovenske formandskab har lagt op til. Formandskabet ventes at gå efter en hurtig proces, hvor der søges enighed i Rådet snarest, evt. i december 2021 eller januar 2022.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens forslag og vil kunne støtte det kompromisforslag, der vil kunne opnå enighed om. Der er tale om tekniske justeringer, der vil forbedre mulighederne for at afvikle nødlidende kreditinstitutter i EU. Det bemærkes, at der på nuværende tidspunkt hverken er afviklingskoncerner i Danmark etableret med en mellemliggende enhed eller G-SIFI'er hjemmehørende i Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg ifm. ECOFIN 9. november 2021, hvor Kommissionens pakke af forslag blev præsenteret, indeholder en overordnet orientering om nærværende forslag.