



Bemærkninger til tilsynets diskussionspapir om "Hovedprincipper for afvikling af og fastsættelse af NEP-krav for mindre og mellemstore pengeinstitutter"

Finans Danmark og Lokale Pengeinstitutter (LOPI) har med stor interesse læst tilsynets diskussionspapir om hovedprincipper for afvikling af og fastsættelse af NEP-krav for mindre og mellemstore pengeinstitutter. Sektoren er på helt centrale områder meget uenig med tilsynet, der – efter vor opfattelse – fremlægger NEP-tanker, som på flere punkter ikke er forankret i hverken gældende eller kommende regler.

De af tilsynet fremsatte NEP-tanker kan desværre få betydelig skadelig virkning for væksten de steder i landet, hvor mindre og mellemstore pengeinstitutter har en afgørende betydning for finansiering af private og hele SMV-segmentet, herunder landbruget. Dette gælder ikke mindst i landdistrikterne.

De af tilsynet foreslåede niveauer for NEP-krav og den af tilsynet foreslåede meget hårde og unuancerede tilgang ved brud på NEP-krav kan lægge en betydelig bremse på de mindre og mellemstore pengeinstitutters muligheder for at foretage nyudlån og kan sende solvente og fuldt ud levedygtige pengeinstitutter til afvikling i Finansiell Stabilitet. Herved kan finansieringsmulighederne i de berørte områder tørre ud, samtidig med at kunder, der strandede i Finansiell Stabilitet, pålægges forhøjede renter, hvilket yderligere skubber udviklingen i negativ retning.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at samtidig med, at tilsynet lægger op til en overimplementering af NEP-kravet med negative konsekvenser for bl.a. landdistrikterne, vil regeringen i lovgivningsprocessen styrke fokus på landdistrikterne for at understøtte vækst og udvikling i hele Danmark.

Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt med level playing field ved fastsættelse af hovedprincipper for afvikling af mindre og mellemstore pengeinstitutter og fastsættelse af NEP-krav for disse, herunder at niveauet for NEP-krav og konsekvenserne ved brud forankres i regelgrundlaget og intentionen med regelgrundlaget fremfor at fungere løsrevet fra regelgrundlaget.

Lokale Pengeinstitutter

Toldbodgade 33, 4. sal
1253 København K

T 33 41 84 00
F 33 91 30 35
sekretariatet@lopi.dk



Vi er dog samtidig opmærksomme på, at myndigheder i andre EU-lande – sådan som vi forstår det – fastsætter et NEP-tillæg på nul for de mindre og mellemstore pengeinstitutter, idet nødstedte institutter antages ikke at skulle videreføres, men afvikles ved konkurs. Det gælder således også i Sverige, jf. de principper, som Swedish National Debt Office (SNDO) har offentliggjort den 23. februar 2017. I Danmark er der et ønske om – også fra sektorens side – at nødstedte pengeinstitutter ikke afvikles ved konkurs, men at der i stedet søges en markedsæssig løsning. Derfor peger Finans Danmark og LOPI i dette høringsbrev på et NEP-tillæg på op til 3,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer for de mindre og mellemstore pengeinstitutter netop for at øge "bremselængden" og mulighederne for, at der kan findes markedsæssige overtagelsesløsninger, inden der bliver tale om, at et nødstedt pengeinstitut skal overdrages til Finansiell Stabilitet.

Vi har nedenfor under vore generelle bemærkninger uddybet ovenstående væsentlige forhold samt adresseret andre væsentlige NEP-forhold, der samlet set dækker følgende emner:

- 1) NEP-krav og vækst
- 2) NEP-krav og simple kreditorer
- 3) Niveau for NEP-krav
- 4) Brud på NEP-krav
- 5) Indfasning af NEP-krav

Vi har senere i høringssvaret anført vore specifikke bemærkninger til de spørgsmål, som er oplyst sidst i tilsynets diskussionspapir.

Der er i høringssvaret generelt anvendt terminologien "NEP", uanset om der refereres til danske eller internationale regler.

Generelle bemærkninger:

1) NEP-krav og vækst

Særlige danske overvejelser om et højt NEP-niveau kombineret med særlige danske overvejelser om en hård tilgang ved brud på NEP-krav og NEP-guidance vil være stærkt vækstbremsende de steder i landet, hvor mindre og mellemstore pengeinstitutter har en afgørende betydning for finansiering af private og hele SMV-segmentet, herunder landbrug.



Finanstilsynet vurderer ganske vist, at langt de fleste institutter forventes at kunne kapitalisere sig tilstrækkeligt gennem kommende års indtjening og ved at afstå fra at udbetale udbytte. Det gælder imidlertid, at pengeinstitutterne ikke alene bliver nødt til – kapitalmæssigt – at nå et niveau, hvor NEP-kravet kun lige er af-dækket, men at de bliver nødt til at hente så meget mere kapital, at der er en ikke uvæsentlig buffer på typisk mindst 3 pct. af de risikovægtede eksponeringer (RVE) i forhold til kapital- og NEP-kravene. Kan institutterne ikke generere den fornødne stigning i kapitalbasen via driften eller alternativt ved at hente kapitalen i markedet, har institutterne kun én anden mulighed, nemlig at reducere de risikovægtede eksponeringer. Høje NEP-niveauer medfører derfor en bremse på de mindre og mellemstore pengeinstitutters nyudlån, mens en hård tilgang ved brud på de fastsatte NEP-niveauer for et i øvrigt solvent og fuldt ud levedygtigt institut eroderer nyudlånet, og forøger rentebyrden for kunder, der strander i Finansiell Stabilitet. Konsekvensen af høje NEP-niveauer og en hård tilgang er en betydelig skadelig påvirkning af finansieringsmulighederne i de berørte områder, mens de øgede renteudgifter for kunder, der strander i Finansiell Stabilitet, yderligere skubber udviklingen i negativ retning.

2) NEP-krav og simple kreditorer

Tilsynet anlægger i diskussionspapiret en enstrenget tilgang til afvikling alene båret af hensynet til simple kreditorer, hvorved den balancerede afvejning, som reglerne i BRRD (artikel 31) og de tilsvarende regler i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder (§ 5) lægger op til, kun afspejles i mindre grad. Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt, at myndighedernes tilgang til afvikling af et pengeinstitut er forankret i den balancerede afvejning, som fastlægges i reglerne.

Et snævert hensyn, som ensidigt fokuserer på simple kreditorer, kan føre til beslutninger, hvor der nedbrydes værdier fremfor at beskytte værdier.

3) Niveau for NEP-krav

Tilsynet foreslår at fastsætte et NEP-krav opgjort som summen af et tabsabsorberingsbeløb tillagt et NEP-tillæg benævnt valuation 2-tillæg samt et rekapitaliseringstillæg. Tilsynet oplyser:

- at det samlede solvensbehov i institutterne gennemsnitligt udgør ca. 11,2 pct. af de risikovægtede eksponeringer (RVE)



- at valuation 2-tillægget ifølge foreløbige skøn ligger mellem 2 og 5 pct. af RVE
- at rekapitaliseringstillægget estimeres til at ligge mellem 1,6 og 3,2 pct. af RVE

Hertil kommer kapitalbevaringsbufferen, som fuldt indfaset udgør 2,5 pct. af RVE.

I forhold til gældende kapitalregler bevirker ovenstående niveauer de facto en stigning i kapitalkravet for de mindre og mellemstore institutter svarende til summen af valuation 2-tillægget og rekapitaliseringstillægget lig med en stigning i intervallet 3,6 pct. – 8,2 pct. af RVE, dvs. en meget betydelig stigning, som langt overstiger stigningen i kapitalkrav affødt af hele komplekset af ny regulering indeholdt i CRR og CRD IV.

De af tilsynet foreslåede niveauer for NEP-krav tager ikke på nogen måde hensyn til, at de mindre og mellemstore pengeinstitutter er indlånsbaserede institutter med begrænset eller ingen adgang til det professionelle "fundingmarked", hvorfor institutterne i udgangspunktet vil være nødsaget til at opfylde NEP-kravet med kapitalgrundlagsinstrumenter. De af tilsynet foreslåede niveauer for NEP-krav griber mærkbart ind i institutternes forretningsmodel ved at tvinge institutterne til at fylde op med kapitalgrundlagsinstrumenter, som institutterne ikke efterspørger hverken kapitalmæssigt eller likviditetsmæssigt, samtidig med at de foreslåede niveauer sætter institutternes indtjeningssevne under pres.

Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt, at NEP-niveauerne sænkes mærkbart i forhold til de af tilsynet foreslåede niveauer, så de to NEP-tillæg, som kommer oven i de gældende kapitalkrav, tilsammen udgør højst 3,5 pct., herunder højst 2,5 pct. i tabsabsorberingstillæg. Alene tabsabsorberingstillægget vil herefter modsvare en ny fuldt indfaset kapitalbevaringsbuffer.

Herved lægger sektoren sig i den øvre ende af det niveau for tabsabsorbering, som er indeholdt i de kommende BRRD2-regler, hvor tabsabsorberingsbeløbet maksimeres til et beløb svarende til de gældende kapitalkrav [minimumskravet på 8 pct. + søjle 2-tillæg]. Beløb herudover kan dog gives som NEP-guidance med afsæt i de nye regler herom (artikel 104 b i direktiv 2013/36/EU).



Finans Danmark og LOPI er opmærksomme på, at et samlet NEP-tillæg på 3,5 pct. afviger fra øvrig EU-praksis, hvor myndigheden¹ – efter vort vidende – fastsætter NEP-tillægget til nul for de mindre og mellemstore pengeinstitutter, idet nødstedte institutter antages ikke at skulle videreføres, men afvikles via konkurs. I Danmark er der et ønske om – også fra sektorens side – at nødstedte pengeinstitutter ikke afvikles ved konkurs, men at der i stedet søges en markedsmæssig løsning. Ved at indføre et NEP-tillæg på op til 3,5 pct. øges "bremselængden" og mulighederne for, at der kan findes markedsmæssige overtagelsesløsninger, inden der kan blive tale om, at et nødstedt pengeinstitut skal overdrages til Finansiell Stabilitet. Samtidig reduceres risikoen for træk på garantiformuen.

4) Brud på NEP-krav

Tilsynet foreslår desværre, at et pengeinstitut skal sendes til afvikling i Finansiell Stabilitet ved første brud på NEP-krav, selvom alle kapitalkrav i øvrigt er opfyldt, og pengeinstituttet derved i en going concern situation kan absorbere såvel forventede tab (via regnskabsreglerne) som uforventede tab (via kapitalreglerne).

Der er efter sektorens klare opfattelse tale om en overimplementering, som ikke er i overensstemmelse med hverken de nugældende eller de kommende internationale regler på området, hvor NEP-krav er "bløde", og der tales om "NEP-guidance" etc. (jf. vedlagte bilag benævnt: "Konsekvenser af brud på MREL/NEP-krav").

Finans Danmark og LOPI finder ikke, at tilsynet i tilstrækkelig grad anerkender, at tilsynet allerede er blevet udstyret med en række nye tilsynsværktøjer som tidlig indgriben, genopretnings- og afviklingsplaner, tættere og hyppigere tilsynsinspektioner, tilsynsdiamanten, strammere værdiansættelse af sikkerheder kombineret med stigende krav til kapitalen i form af især kapitalbevaringsbufferen. Disse værktøjer understøtter netop den individuelle dosering til den konkrete situation, som NEP-reglerne lægger op til.

¹ Det bemærkes, at det i henhold til BRRD er afviklingsmyndigheden, der fastsætter NEP-kravet, mens de nugældende danske regler tillægger Finanstilsynet denne kompetence.



Hertil kommer den yderligere polstring, som pengeinstitutterne vil få ved overgangen til de nye forventningsbaserede nedskrivningsregler i regnskabsstandarden IFRS 9, der træder i kraft fra 1. januar 2018.

Endelig skal vi gøre opmærksom på, at SNDO i Sverige i de offentliggjorte NEP-principper for svenske banker anfører følgende vedrørende brud på NEP-kravet: "...In this respect the handling does not differ from how other breaches of regulations for credit institutions and investment firms are handled", p 37.

Finans Danmark og LOPI skal kraftigt opfordre til at fjerne den hårde tilgang for et pengeinstitut, som opfylder alle kapitalkrav, da den hårde tilgang fører til destruktion af værdier for både kunder, investorer og det omgivende samfund – og i øvrigt strider mod hensynet om finansiel stabilitet i de overordnede afviklingsmål, jf. omtalen heraf under spørgsmål 1 nedenfor. I stedet bør tilsynets reaktionsmønster afstemmes efter NEP-reglerne og intentionen bag disse og ikke sættes på "automatpilot" uden forankring i regelgrundlaget.

5) Indfasning af NEP-krav

Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt, at pengeinstitutterne inddrømmes en længere overgangsordning til at bringe sig på niveau med NEP-reglerne samtidig med, at overgangsreglerne tænkes ind i den igangværende indfasning af kapitalreglerne, hvor kapitalbevaringsbufferen er under indfasning med 0,625 pct. årligt – sidste gang den 1. januar 2019, hvor bufferen stiger til 2,5 pct. Mindre og mellemstore pengeinstitutter uden adgang til et professionelt "fundingmarked" vil i de fleste tilfælde skulle opfylde NEP-kravet fuldt ud med kapitalgrundlagsinstrumenter, hvorfor indfasningen naturligt vil følge kadencen fra indfasningen af kapitalbevaringsbufferen, således at NEP-kravet indfases med virkning fra 1. januar 2020. Længden af overgangsperioden vil naturligt skulle kalibreres efter niveauet for NEP-kravet og som minimum andrage 5 år med et loft på den årlige stigningstakt på 0,625 pct. svarende til kadencen fra indførelsen af kapitalbevaringsbufferen.



Tilsynets spørgsmål 1. Skal et vigtigt mål ved fastlæggelse af afviklingsplaner og NEP-krav også være at reducere risikoen for tab for simple kreditorer? Hvis ja, skal målsætningen være en meget lav sandsynlighed for tab i både SIFI'er og ikke-SIFI'er?

Tilsynet synes i diskussionspapiret at anlægge en enstrengt tilgang til afvikling alene båret af hensynet til simple kreditorer, hvorved den balancerede afvejning, som reglerne lægger op til, kun afspejles i mindre grad.

Reglerne for afvikling af et nødlidende eller forventeligt nødlidende pengeinstitut via Finansiell Stabilitet er knyttet op på følgende afviklingsmål, som myndighederne skal have sig for øje:

- a) at sikre videreførelsen af kritiske funktioner
- b) at undgå betydelige negative virkninger for finansiell stabilitet, navnlig ved at forebygge spredning, herunder til markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen
- c) at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige
- d) at beskytte indskydere og investorer
- e) at beskytte kundernes midler og aktiver.

Afviklingsmålene er i henhold til lovbemærkningerne lige vigtige, og rækkefølgen er derved ikke et udtryk for en prioritering.

Det er væsentligt for Finans Danmark og LOPI at fremhæve, at reglerne for afvikling af et nødlidende eller forventeligt nødlidende pengeinstitut bør følge ovenstående flerstrengede hensyn, herunder et hensyn om finansiell stabilitet og dermed en generel beskyttelse af indskydergarantiformuen frem for et snævert hensyn som ensidigt fokuserer på simple kreditorer, hvilket kan føre til beslutninger, hvor der nedbrydes værdier frem for at beskytte værdier.

Der er således intet i reglerne, der peger mod, at en sikring af eller en reduktion af risikoen for tab til simple kreditorer skal være styrende for de kommende NEP-krav.

Som det fremgår af besvarelsen af tilsynets spørgsmål 2 nedenfor, peger Finans Danmark og LOPI på, at NEP-tillægget fastsættes indenfor et snævert interval med en øvre grænse på 3,5 pct. for alle mindre og mellemstore pengeinstitutter. Der vil gælde, at et sådant NEP-tillæg, som lægger sig oveni de gældende kapitalkrav, vil reducere



risikoen for tab hos simple kreditorer, ligesom øvrige afviklingsmål understøttes, da niveauet for brud på kapitalbevarings- og konjunkturbufferne og de hermed forbundne tilsynssanktioner og tætte opfølgninger hermed hæves. Et NEP-tillæg på 3,5 pct. udgør samtidig en ny væsentlig stødpude, der reducerer risikoen for træk på garantiformuen i en eventuel afviklingssituation.

Finans Danmark og LOPI finder samtidig anledning til at fremhæve den "automatiske" tabsreducerende effekt for simple kreditorer, som ligger i "markedet", hvor det naturlige mønster for et udfordret institut vil være, at i takt med at pengeinstituttet bevæger sig ned gennem hierarkiet af sanktionsmuligheder, herunder tilsynets muligheder for tidlig indgriben, skærpet tilsyn, restriktioner ved brud på bufferkrav etc., så vil markedsmekanismen reducere risikoen for tab hos simple kreditorer og dermed også "smittefaren", hvis pengeinstituttet ultimativt sendes til afvikling i Finansiell Stabilitet.

Tilsynets spørgsmål 2. Afspejler metoden til at fastlægge NEP-tillægget som summen af valuation 2-tillægget og rekapitaliseringstillægget kapitalbehovet i en afviklingssituation?

Finans Danmark og LOPI skal henvise til BRRD og de kommende BRRD2 regler, hvor det fastsættes, at NEP-kravet skal opgøres som summen af et tabsabsorberingsbeløb og et rekapitaliseringsbeløb.

Vi har således vanskeligt ved at forstå, at benævnelsen "valuation 2" skal indgå som begreb og metodik ved fastsættelsen af NEP-krav. Begrebet bør alene benyttes i en egentlig afviklingssituation, hvor et pengeinstitut er overdraget til Finansiell Stabilitet. Samtidig bør beregningen heraf tilpasses de kommende europæiske retningslinjer.

Begrebet valuation 2 – herunder den beregningsmetode, der er lagt til grund for de foreløbige skøn i diskussionspapiret - medfører endvidere efter vores opfattelse et alt for stort tabsabsorberingstillæg og egner sig ikke til at indgå i et pengeinstituts kapitalstyring, da pengeinstituttet ikke løbende kan beregne størrelsen af NEP-kravet og dermed følge opfyldelsen heraf. Begrebet er endvidere særegnet dansk, ligesom vi bemærker, at det heller ikke indgår i SIFI'ernes NEP-krav.

Det er vigtigt, at NEP-tillægget opgøres på et kendt grundlag, så pengeinstitutterne løbende selv kan beregne og styre sin forretning efter opfyldelse af det samlede NEP-krav.

Finans Danmark og LOPI finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at NEP-tillægget fastsættes inden for et snævert interval med en øvre grænse på 3,5 pct., hvor grund-



laget for opgørelsen skal være transparent og objektivt, så et pengeinstitut til stadighed kan lade det beregnede NEP-tillæg indgå i kapitalplanlægningen.

Finans Danmark og LOPI finder det påkrævet, at NEP-tillægget for alle mindre og mellemstore pengeinstitutter, som kommer oveni de gældende kapitalkrav, udgør højst 3,5 pct., herunder højst 2,5 pct. til tabsabsorberingstillæg. Rekapitaliseringstillægget fastsættes med baggrund i afviklingsplanen. Alene tabsabsorberingstillægget vil herefter modsvare en ny fuldt indfaset kapitalbevaringsbuffer.

I relation til størrelsen af rekapitaliseringstillægget finder vi det ikke rigtigt at antage – som Finanstilsynet lægger op til –, at alle større eksponeringer ikke kan videresælges i en eventuel afviklingssituation. Det er sektorens vurdering, at store eksponeringer med en god kreditbonitet (3 og 2A) kan videresælges i en afviklingssituation. En stor eksponering i ét institut kan tillige udgøre en mindre eksponering i et andet institut. Hertil kommer, at det vil være konkurrenceforvridende, såfremt mindre og mellemstore pengeinstitutter indirekte pålægges en højere RVE-vægt på gode og sunde eksponeringer med førsteprioritetspant i f.eks. ejendomme og værdipapirer m.v.

Endelig skal vi påpege, at da blanco på de mest udfordrede eksponeringer med bonitetskarakterer 1 og 2c, i henhold til nedskrivningsreglerne og reglerne for opgørelse af solvensbehov, skal være fuldt kapitalreserveret, taler meget for, at en del af denne portefølje også vil kunne videresælges i en afviklingssituation.

Derfor ser vi kun behov for et meget beskedent rekapitaliseringstillæg, jf. ovenfor.

Det skal yderligere bemærkes, at mindre og mellemstore pengeinstitutter, der næsten alle er på standardmetoden, rammes hårdt af, at NEP-kravet beregnes med udgangspunkt i RVE. Dette ses f.eks. ved, at den europæiske afviklingsmyndighed, The Single Resolution Board ("SRB"), opererer med et benchmark ved fastsættelse af NEP-krav for pengeinstitutter i bankunionen på 8 pct. af balancesummen. ("The SRB considered that MREL should be set at a level sufficiently prudent to access, if necessary, financing arrangements like the Single Resolution Fund (SRF) in the BU. The SRB considered that an MREL level of at least eight percent of total liabilities and own funds (TLOF) would generally be required for all major banking groups within the BU").²

² MREL: SRB explains approach taken in 2016 and future steps (note published 17. Februar, 2017).



For de mindre og mellemstore pengeinstitutter udgør solvensbehovet gennemsnitligt 11,2 pct. af RVE, mens Finans Danmark og LOPI peger på et samlet NEP-tillæg på højst 3,5 pct. af RVE. Hertil kommer en fuldt indfaset kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. i alt lig med et NEP-krav på samlet set højst 17,2 pct. af RVE.

For de mindre og mellemstore danske pengeinstitutter udgør RVE gennemsnitligt set ca. 68 pct. af balancesummen (TLOF), hvorved NEP-kravet på 17,2 pct. af RVE svarer til 11,7 pct. af balancesummen (TLOF). Derved ligger de mindre og mellemstore danske pengeinstitutter væsentligt over benchmark fra den europæiske afviklingsmyndighed for de større pengeinstitutter i bankunionen, hvor afviklingsstrategien for disse pengeinstitutter vel at mærke må antages at være, at pengeinstitutterne videreføres i deres helhed og derfor fordrer fuld rekapitalisering i modsætning til de mindre og mellemstore danske pengeinstitutter, som ikke videreføres, men afvikles.

Tilsynets spørgsmål 3. Er det rimeligt at tage udgangspunkt i de anførte principper ved fastlæggelse af valuation 2-tillægget og rekapitaliseringstillægget? Hvad er mulighederne for at reducere udtrædelsesgodtgørelserne til institutternes datacentraler? Hvordan fastsættes værdien af eventuelle beholdninger af aktier i andre finansielle virksomheder? Hvilke andre forhold skal der tages hensyn til?

Første del af spørgsmålet er besvaret ovenfor.

M.h.t. udtrædelsesgodtgørelser til pengeinstitutternes datacentraler, er Finans Danmark og LOPI vidende om, at der bliver arbejdet aktivt på at revurdere de udtrædelsesvilkår, der gælder i de særlige situationer, hvor et pengeinstitut er overført til Finansiell Stabilitet, hvorfor disse omkostninger ikke bør påvirke NEP-kravet i nævneværdig grad. Erfaringerne viser endvidere, at der kun indgår et datacentralskift i ca. hver femte afviklings- og sammenlægningsituation.

Vedrørende værdien af eventuelle beholdninger af aktier i andre finansielle virksomheder følger det som bekendt af de gældende kapitaldækningsregler (CRR), at beholdninger over en vis størrelse skal fratrækkes fuldt ud i pengeinstitutternes kapitalgrundlag.

De mindre og mellemstore pengeinstitutter ejer i fællesskab et antal finansielle virksomheder, som netop fører til fradrag i kapitalgrundlaget efter reglerne herfor. Aktierne i de pågældende "forsyningsselskaber" er bredt forankret i kredsen af pengeinstitutter, hvorfor balancen for et udfordret pengeinstitut, som videresælges via en markedsrettet løsning eller alternativt sendes til afvikling i Finansiell Stabilitet, naturligt



vil indeholde aktier i de sektorejede virksomheder. Disse aktier kan imidlertid afhændes og konverteres til likvider og udgør dermed en "skjult" NEP-reserve.

Omkring værdiansættelsen af aktierne viser erfaringerne, at sektoraktierne i overdragelsessituationer handles til de priser, som aktierne indgår med i pengeinstitutts regnskab, hvilket vil sige den regnskabsmæssige dagsværdi. Det er derfor denne værdi, som bør lægges til grund ved værdiansættelsen af sektoraktierne.

Det er på den baggrund sektorens opfattelse, at aktierne i de sektorejede virksomheder enten bør kunne tælles fuldt ud med ved opfyldelsen af NEP-kravet eller alternativt, at værdien af sektoraktierne reducerer NEP-kravet tilsvarende.

Tilsynets spørgsmål 4. Hvordan sikres det, at sektoren aktivt og i god tid medvirker til at finde løsninger, hvor sunde pengeinstitutter påtager sig opgaven med at overtage hele eller dele af aktiviteterne fra institutter, der måtte komme i vanskeligheder?

Pengeinstitutsektoren og det enkelte pengeinstitut er i væsentligt omfang afhængig af tillid fra kunder, investorer og andre interessenter. Dette gælder inden for landets grænser, men også i relation til udenlandske investorer og korrespondentbanker, hvor erfaringerne har vist, at problemer i selv et enkelt institut hurtigt kan medføre, at markedet for udenlandsk kapital og funding fordyres og/eller tørrer ud.

Sektoren har derfor et betydeligt incitament til, at tilliden til pengeinstitutsektoren opretholdes, herunder at den finansielle stabilitet opretholdes ved at finde markedsmæssige løsninger for udfordrede pengeinstitutter. Hertil kommer, at den konkurrencemæssige situation også indbyder til hurtigt at finde mulige købere til de sunde dele af et nødlidende institut.

De mange tiltag, der allerede er gennemført siden finanskrisen, har – som tilsynet selv påpeger på side 2 i diskussionspapiret – mindsket risikoen for tab for kreditorer, øget pengeinstitutternes robusthed m.v. Hertil kommer den fortsatte indfasning af kapitalbufferne og indførelse af IFRS 9-nedskrivninger. Ved at indføre et fast NEP-tillæg som beskrevet under spørgsmål 2 øges "bremselængden" og mulighederne yderligere for, at der kan findes markedsmæssige overtagelsesløsninger, inden der kan blive tale om, at et nødstedt pengeinstitut skal overdrages til Finansiell Stabilitet.

Den nuværende regulering og den betydelige konkurrence i sektoren medfører derfor i sig selv, at markedet vil virke, så udfordrede pengeinstitutter i god tid kan finde en ny ejer.



Tilsynets spørgsmål 5. Bør et institut få et år til at refinansiere NEP, hvis NEP-kravet bliver brudt som følge af manglende mulighed for refinansiering?

Finans Danmark og LOPI finder, at tidsfristen skal tilpasses den givne situation, og at fristen i udgangspunktet skal være lang og blød.

Tilsynets spørgsmål 6. Er det en forudsætning for gennemførelse af den skitserede afviklingsstrategi - og dermed målet om at reducere risikoen for tab på simple kreditorer - at kontrollen efter en konkret vurdering overdrages til Finansiell Stabilitet, når det konstateres, at instituttet ikke inden for en passende frist retter op på, at NEP falder til under solvensbehovet plus valuation 2- og rekapitaliseringstillægget? Hvor store risici vil det være rimeligt at tage i relation til, at Finansiell Stabilitets værdiansættelser kan vise, at der er negative nettoaktiver?

Finans Danmark og LOPI kan til det første spørgsmål svare klart nej, jf. også nedtoningen af målsætningen om tab på simple kreditorer nævnt under besvarelsen af spørgsmål 1.

Omkring sanktioner ved brud på NEP-krav finder Finans Danmark og LOPI det naturligt at kigge mod de kommende regler i BRRD2, som ikke er tiltænkt at ændre ved NEP-niveauer fastsat efter gældende regler, men er tiltænkt at nuancere niveauerne i NEP-krav og NEP-guidance både fsva. tabsabsorberingsbeløb og rekapitaliseringsbeløb, netop med det ene formål bedre at opfange det reaktionsmønster, som myndighederne kan og skal tage i anvendelse ved brud på NEP-niveauet ("Despite the proposed division of MREL into the MREL requirement and MREL guidance, generally a similar overall calibration level can be set by the resolution authority when compared to discretion available to it under the existing MREL framework (see the chart in Annex II). The main difference is that the proposed approach is much better articulated in terms of which measures could and should be applied at different levels of breach, the interaction with capital requirements and buffers, whereas the current BRRD does not contain clear rules in this regard.")³

BRRD2 fastsætter følgende om fastsættelse af NEP-niveau og sanktioner ved brud:

³ WORKING PAPER from Commission Services "Rationale behind MREL requirement and MREL guidance", 02 February 2017. Papiret vedlægges som bilag.



- Tabsabsorberingsbeløbet maksimeres til et beløb svarende til de gældende kapitalkrav [minimumskravet på 8 pct. + søjle 2-tillæg],
- Mulighed for, at myndighederne kan fastsætte supplerende NEP-guidance både fsva. tabsabsorberingsbeløb og rekapitaliseringsbeløb,
- "I stacking order" lægger NEP-guidance sig oven på det kombinerede bufferkrav, som igen lægger sig oven på søjle 2,
- Sanktionerne ved brud på NEP-guidance er lempeligere end sanktioner ved brud på det kombinerede bufferkrav,
- Ved gentagne brud på NEP-guidance f.eks. over flere kvartaler kan myndighederne konvertere NEP-guidance til NEP-krav,
- Ved brud på NEP-krav fylder man op med kapital, der anvendes til opfyldelse af det kombinerede bufferkrav, hvorved instituttet underlægges automatiske restriktioner som følge af brud på bufferkravet,
- Først når den kombinerede kapitalbuffer er "tømt" fuldt ud, fordi kapitalen er fuldt ud brugt til opfyldelse af NEP-kravet, vurderer myndighederne, om instituttet er nødlidende eller forventeligt nødlidende, mens denne sanktionsmulighed ikke bringes i spil på et tidligere stadie.

Tilsynets "valuation 2-tillæg", som vi ikke finder skal indgå som begreb og metodik ved fastsættelsen af NEP-krav, synes i sin natur at skulle gives som NEP-guidance i form af vejledning om at holde yderligere kapital til tabsabsorbering udover NEP-kravet til tabsabsorberingsbeløbet.

Tilsynets NEP-krav vil i overensstemmelse hermed i BRRD2 skulle udmåles som tabsabsorberingsbeløb = minimumskravet på 8 pct. + søjle 2-tillæg suppleret af et mindre rekapitaliseringstillæg og evt. suppleret af NEP-guidance.

Det vil ikke være i overensstemmelse med BRRD2 og intentionen bag BRRD2 at sende et pengeinstitut til afvikling i Finansiell Stabilitet, når det konstateres, at NEP falder til under solvensbehovet plus tabsabsorberingstillægget og rekapitaliseringstillægget.

Først når kapitalbevaringsbufferen er fuldt ud "tømt" til opfyldelse af NEP-kravet, og instituttet bryder det individuelle solvensbehov, er det relevant for myndighederne at vurdere, om instituttet er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Og selv i denne situation bør tilsynets reaktionsmønster afstemmes efter de konkrete forhold og ikke sættes på "autopilot" uden forankring i regelgrundlaget ("Resolution authorities need to be given enhanced powers to address breaches of MREL. These powers should allow for a graduated response, with the severity of the power used dictated by the



circumstances surrounding (and nature of) the breach to which it is responding. Automatic consequences should be avoided to allow for a response that is appropriately tailored to each breach. The powers must allow the resolution authority to repair the loss-absorbing capacity of the institution within an appropriate time frame. In light of these considerations, a number of additional or modified MREL breach response powers are proposed for the resolution authority”).⁴

Med hensyn til anden del af spørgsmålet skal vi henvise til, at BRRD2 maksimerer tabsabsorberingsbeløbet til et beløb svarende til de gældende kapitalkrav [minimumskravet på 8 pct. + søjle 2-tillæg], hvilket skal ses som en udrulning af en europæisk level playing field både fsva. et niveau, der imødegår risikoen for negative nettoaktiver, og et niveau, der understøtter et hensyn om finansiell stabilitet tillige med et hensyn om ikke at bringe skatteydernes penge i spil. Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt med level playing field for danske pengeinstitutter, hvor der ikke i europæisk eller anden sammenhæng ses et særligt "valuation 2-tillæg" bragt i spil.

Tilsynets spørgsmål 7. Tilgodeser en indfasningsperiode på fem år de hensyn, at institutterne skal have tid til at opfylde NEP-kravet, samtidig med at der tilstrækkeligt hurtigt skal skabes øget sikkerhed for, at de simple kreditorer ikke lider tab?

Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt at fremhæve, at hensynene bag afvikling af et pengeinstitut bør følge de flerstrengede hensyn, som fastlægges i BRRD-reglerne i form af afviklingsmål for nødlidende eller forventeligt nødlidende pengeinstitutter, herunder et hensyn om finansiell stabilitet frem for et snævert hensyn, som ensidigt fokuserer på simple kreditorer.

Det er efter vores opfattelse ikke i overensstemmelse med reglerne at opstille en enstrengt hovedmålsætning om, at simple kreditorer ikke lider tab – eller for den sags skyld garanteres mod tab – hvorfor dette hensyn ikke bør tillægges særlig vægt ved udformningen af overgangsperioden, mens institutternes muligheder for at bringe sig på højde med de nye NEP-krav og hensynet til samfundsøkonomien og den finansielle stabilitet bør indgå som parametre.

Finans Danmark og LOPI finder det væsentligt, at pengeinstitutterne indrømmes en længere overgangsordning til at bringe sig på niveau med NEP-reglerne samtidig med at overgangsreglerne tænkes ind i den igangværende indfasning af kapitalreg-

⁴ EBA Final report on MREL, 14. December 2016, page 94.



lerne, hvor kapitalbevaringsbufferen er under indfasning med 0,625 pct. årligt – sidst gang den 1. januar 2019, hvor bufferen stiger til 2,5 pct.

Mindre og mellemstore pengeinstitutter uden adgang til et professionelt "funding-marked" vil naturligt skulle opfylde NEP-kravet fuldt ud med kapitalgrundlagsinstrumenter, hvorfor indfasningen naturligt vil følge kadencen fra indfasningen af kapitalbevaringsbufferen, således at NEP-kravet indfases med virkning fra 1. januar 2020. Længden af overgangsperioden vil naturligt skulle kalibreres efter niveauet for NEP-kravet og som minimum andrage 5 år med et loft på den årlige stigningstakt på 0,625 pct. svarende til kadencen fra indførelsen af kapitalbevaringsbufferen. Fastsættes NEP-kravet på et balanceret niveau, jf. omtalen under punkt 3 under sektorens indledende generelle bemærkninger, vil indfasningen som udgangspunkt kunne rummes inden for en 5-årig periode.

Med venlig hilsen

Ulrik Nødgaard

Jan Kondrup