



ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET

**RAPPORT
OM ETABLERING AF ET SYSTEMISK
RISIKORÅD I DANMARK**

Juni 2012

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Sammenfatning	4
3. Baggrund	9
4. ESRB's henstilling om håndtering af systemiske risici	11
5. Værktøjer til håndtering af systemiske risici	14
6. Initiativer i andre EU-lande.....	17
7. Etablering af et systemisk risikoråd i Danmark	21
Bilag 1: Kapitalbuffere i kapitalkravsdirektivet.....	29
Bilag 2: Overblik over kapitalkrav og kapitalbuffere i kapitalkravsdirektivet	33

1. Indledning

Den daværende økonomi- og erhvervsminister nedsatte i december 2010 Udvalg om Struktur for Finansielt Tilsyn i Danmark. Udvalget fik til opgave at undersøge organiseringen af det finansielle tilsyn i Danmark og vurdere denne i forhold til mulige alternativer bl.a. på baggrund af organiseringen i andre relevante EU-lande.

I forlængelse af regeringsskiftet har regeringen set nærmere på spørgsmålet. Regeringen har vurderet, at det ikke er muligt at finde en egnet alternativ organisering, som samtidig sikrer, at regeringen har tilstrækkelig indsigt i og viden om finansielle forhold. Regeringen og Nationalbanken har på den baggrund i enighed konstateret, at det ikke tjener noget formål at fortsætte denne del af udvalgsarbejdet, der derfor blev sat i bero.

I efteråret 2011 bad erhvervs- og vækstministeren udvalget om også at se på spørgsmålet om håndtering af systemiske finansielle risici og behovet for eventuelt at etablere et systemisk risikoråd i Danmark. I december 2011 anbefalede Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), at alle medlemslande udpeger myndigheder, der har ansvar for håndtering af systemiske risici, fx i form af et nationalt systemisk risikoråd.

Udvalget har i forlængelse heraf afgivet denne rapport om etablering af et systemisk risikoråd i Danmark.

Erhvervs- og vækstministeren nedsatte endvidere i januar 2012 et udvalg om systemisk vigtige finansielle institutioner (SIFI'er), der skal se på, hvilke kriterier der skal lægges til grund for udpegning af SIFI'er i Danmark, og hvilke krav der skal stilles til SIFI'er i Danmark. Udvalget ventes at afslutte sit arbejde i 2012.

Udvalg om Struktur for Finansielt Tilsyn i Danmark:

- Departementschef Michael Dithmer, Erhvervs- og Vækstministeriet (formand)
- Nationalbankdirektør Nils Bernstein, Danmarks Nationalbank
- Afdelingschef Peter Brixen, Finansministeriet
- Afdelingschef Steen Lohmann Poulsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Direktør Ulrik Nødgaard, Finanstilsynet
- Kontorchef Louise Mogensen, Erhvervs- og Vækstministeriet
- Professor Mette Neville, Aarhus Universitet
- Professor Niels Christian Nielsen, Copenhagen Business School

Udvalget har været sekretariatsbetjent af Erhvervs- og Vækstministeriet med inddragelse af Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finanstilsynet og Nationalbanken.

2. Sammenfatning

Baggrund

Den seneste internationale finansielle krise havde karakter af at være en systemisk krise. Der var i årene forinden blevet opbygget væsentlige finansielle risici – fx i forhold til ejendomsmarkedet og handel med finansielle derivater – som gik på tværs af hele det finansielle system. Da nogle finansielle institutioner kom i problemer som følge af for høj risikotagning, fik det store konsekvenser for hele det finansielle system og realøkonomien. De finansielle risici var således blevet systemiske, dvs. de havde fået et omfang, der kunne sætte hele eller væsentlige dele af det finansielle system og den økonomiske udvikling under pres.

I forlængelse af den finansielle krise og med henblik på understøttelse af finansiell stabilitet har der internationalt og i EU-regi været øget fokus på arbejdet med håndtering, herunder begrænsning og indkapsling, af systemiske finansielle risici og konsekvenserne heraf. I EU-regi blev der pr. 1. januar 2011 etableret Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (European Systemic Risk Board – ESRB), der skal bidrage til at identificere og håndtere opbygning af systemiske risici i EU.

ESRB, der har en rådgivende funktion i forhold til EU-landene, har i december 2011 henstillet, at alle EU-landene etablerer myndigheder, der skal håndtere systemiske risici i form af enten én konkret myndighed eller et råd/en komité bestående af forskellige myndigheder.

Flere EU-lande har allerede taget initiativ til at styrke håndtering af systemiske risici. Lande som Storbritannien og Tyskland har således allerede meldt ud, at de vil etablere komitéer, som skal overvåge og adressere systemiske risici, og der er tilsvarende overvejelser i fx Sverige. Der er imidlertid forskel på, hvilket organisatorisk setup landene vælger i den forbindelse, herunder også hvor stor en rolle henholdsvis centralbanken og regeringen spiller i komitéen.

Også i Danmark er der behov for stillingtagen til, hvorledes opbygning af systemiske risici kan begrænses fremadrettet, og hvordan eventuelle systemiske risici, som måtte opstå, kan håndteres på den mest effektive måde. Dette ligger i forlængelse af det arbejde, som allerede er iværksat med bl.a. styrkelse af Finanstilsynet og opstramning af den finansielle regulering, og som har til formål at ruste Danmark bedre i forhold til fremtidige finansielle kriser.

Arbejdet med finansiell stabilitet i Danmark sker i dag med deltagelse af Nationalbanken, Finanstilsynet og de økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet). Finanstilsynet er ansvarlig for tilsynet med de finansielle virksomheder og markeder og tager i den forbindelse hensyn til sikring af finansiell stabilitet. Nationalbanken har tilsvarende som et af sine hovedformål at bidrage til sikring af finansiell stabilitet, hvilket sker gennem stress tests og rapporter om finansiell stabilitet m.v. De økonomiske ministerier overvåger ligeledes den finansielle stabilitet og samfundsøkonomien generelt. Erhvervs- og Vækstministeriet har ansvaret for den

finansielle lovgivning og håndtering af finansielle kriser og nødlidende institutter. Der har siden 2005 eksisteret en koordination mellem de relevante myndigheder i regi af Koordinationsudvalget for Finansiell Stabilitet (KFS), der dog primært har omhandlet krisehåndtering.

Etablering af et systemisk risikoråd i Danmark

Det er udvalgets vurdering, at der, som opfølgning på den finansielle krise, også i Danmark er behov for en øget offentlig indsats med hensyn til overvågning og forebyggelse af systemiske finansielle risici. Hertil kommer, at der, ikke mindst med EU's nye kapitalkravsdirektiv (CRD IV), lægges op til, at de nationale myndigheder får en række nye værktøjer til rådighed for at forebygge og håndtere systemiske risici. Grundlaget for anvendelsen af disse værktøjer vil kunne styrkes gennem et stærkere videngrundlag og en tættere dialog mellem de relevante myndigheder.

Det er i forlængelse heraf udvalgets anbefaling, at der, med henblik på at styrke fokus på systemiske finansielle risici i Danmark, oprettes et systemisk risikoråd, hvor de pågældende myndigheder er repræsenteret. Et sådan råd bør have en rådgivende funktion.

Det systemiske risikoråd vil skulle adressere systemiske risici på det finansielle område, herunder på områder, som i dag kun i begrænset omfang eller slet ikke er underlagt regulering. Rådet vil ikke skulle adressere udviklingen i den generelle økonomiske politik (fx finans-, skatte- og pengepolitik) eller sektorpolitik uden for det finansielle område.

Det systemiske risikoråd vil skulle identificere og overvåge systemiske risici. Det er centralt at identificere systemiske risici på et tidligt tidspunkt. Derved kan der tages initiativer til at imødegå opbygning af sådanne risici og således undgå, at de når et niveau, hvor de kan have betydelige negative effekter på det finansielle system og realøkonomien. Rådet bør i sin overvågning af systemiske risici også kunne se på, hvorledes systemiske risici opbygges over tid og på tværs af sektorer.

Det systemiske risikoråd vil endvidere kunne udtale sig om finansielle forhold, herunder finansiell regulering, som efter rådets vurdering kan lede til opbygning af systemiske risici og derved true den finansielle stabilitet og komme med henstillinger om initiativer på det finansielle område, som kan reducere eller forebygge opbygningen af systemiske risici. Disse udtalelser kan have forskellige grader af styrke og kan fx være i form af observationer, advarsler og henstillinger. Rådet bør bl.a. kunne komme med henstillinger om:

- Den modcykliske kapitalbuffer, kapitalbevaringsbufferen m.v.,
- Risikovægte på kreditinstitutters eksponeringer mod ejendomssektoren, regler for opgørelse af kreditinstitutters solvensbehov, indhold af forsikringsselskabernes egen risikovurdering m.v.,
- Oplysningskrav for kreditinstitutter, forsikringsselskaber m.v.,
- Krav til kreditinstitutters finansiering og likviditet,
- Indførelse af gearingsmål,

- Eksponeringer til bestemte sektorer,
- Krav til gennemsigtighed og sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med systemiske risici på kapitalmarkederne m.v.

Den konkrete implementering af de værktøjer, der indføres med det nye kapitalkravsdirektiv, herunder særligt hvilken myndighed der skal have ansvaret for værktøjerne, bør fastlægges i forbindelse med den generelle implementering af kapitalkravsdirektivet i dansk ret i løbet af efteråret 2012.

Det vil endvidere være relevant, at rådet høres om eventuelle advarsler eller henstillinger fra ESRB.

Det systemiske risikoråd vil kunne kommunikere observationer og advarsler til specifikke parter og til offentligheden. Rådets henstillinger med forslag til håndtering af systemiske risici vil kunne rettes mod Finanstilsynet og Nationalbanken samt – hvis der skal udformes lovgivning – til regeringen. Henstillingerne vil som hovedregel blive offentliggjort.

Det systemiske risikoråd skal alene være rådgivende. De berørte myndigheder bevarer således deres nuværende kompetencer. Det er op til de enkelte myndigheder at tage stilling til og eventuelt gennemføre henstillinger fra rådet. Såfremt en henstilling ikke følges, skal der offentligt redegøres for baggrunden herfor i overensstemmelse med følg-eller-forklar princippet. Såfremt der er tale om en fortrolig henstilling af hensyn til finansiell stabilitet, vil begrundelsen for i givet fald ikke at følge henstillingen ikke skulle offentliggøres, men alene stiles til det systemiske risikoråd.

Hensynet til at inddrage de myndigheder og institutioner, der har særlig indsigt og ekspertise på området, indebærer, at Finanstilsynet, Nationalbanken og de økonomiske ministerier, efter udvalgets opfattelse, bør være repræsenteret i rådet. Herudover vil det være relevant med deltagelse af uafhængige eksterne eksperter, der har viden om finansielle forhold. Et systemisk risikoråd kan på den baggrund bestå af to repræsentanter for Nationalbanken, af to repræsentanter for Finanstilsynet, af tre repræsentanter for de økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet), og af tre uafhængige eksterne eksperter udpeget af regeringen efter høring af Nationalbanken. Formanden for Nationalbankens direktion varetager formandskabet for rådet. For at styrke virkningen af de fremsatte henstillinger bør det systemiske risikoråd stræbe efter konsensus.

Med henblik på at undgå loyalitetskonflikter vil det være hensigtsmæssigt, at de økonomiske ministerier ikke har stemmeret (men alene taleret) i forhold til observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen. Da Finanstilsynet på vegne af erhvervs- og vækstministeren udarbejder finansiell regulering, har Finanstilsynet på tilsvarende vis ikke stemmeret (men alene taleret) i forhold til observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen. Finanstilsynet er uafhængigt i sin tilsynsvirksomhed og har derfor stemmeret i alle andre sager. Nationalbanken og de eksterne eksperter bør kunne stemme i alle sager. I tilfælde af stemmelighed vil formandens stemme være udslagsgivende.

Endelig vurderes det hensigtsmæssigt, at sekretariatsbetjeningen af rådet varetages af Nationalbanken. Finanstilsynet og de økonomiske ministerier deltager i sekretariatet.

Arbejdet i det systemiske risikoråd vil som udgangspunkt være omfattet af de almindelige regler i offentlighedsloven. Dog vil oplysninger om finansielle virksomheder være omfattet af tavshedspligtbestemmelserne i lov om finansiell virksomhed.

Det systemiske risikoråd kan nedsættes via en ændring af lov om finansiell virksomhed. Det vil være hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med etableringen af et systemisk risikoråd lægges op til en evaluering fx 3 år efter rådets etablering på basis af de hidtidige erfaringer med rådets funktion og den internationale udvikling.

Udvalgets konkrete anbefalinger fremgår af boks 1.

Boks 1: Udvalgets anbefalinger

1. Der etableres et systemisk risikoråd i Danmark.
2. Rådet identificerer og overvåger systemiske risici i Danmark. Rådet kommunikerer sine observationer, advarsler og henstillinger til relevante parter, primært Finanstilsynet, Nationalbanken og – hvis der skal udformes lovgivning – til regeringen. Rådets udtalelser er som udgangspunkt offentlige.
3. Rådet er alene rådgivende, hvorfor etableringen af rådet ikke ændrer ved de berørte myndigheders nuværende kompetencer. Såfremt en henstilling ikke følges, skal der offentligt redegøres for baggrunden herfor i overensstemmelse med følg-eller-forklar princippet. Såfremt der er tale om en fortrolig henstilling, vil redegørelsen alene skulle rettes til rådet.
4. Rådet sammensættes af to repræsentanter for Nationalbanken (formand), to repræsentanter for Finanstilsynet, tre repræsentanter for de økonomiske ministerier samt tre uafhængige eksterne eksperter med viden om finansielle forhold. De økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet) og Finanstilsynet har ikke stemmeret (men alene taleret) i forhold til observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen. Nationalbanken og de eksterne eksperter kan stemme i alle sager. Rådet stræber efter konsensus. I tilfælde af stemmelighed vil formandens stemme være udslagsgivende.
5. Rådet sekretariatsbetjenes af Nationalbanken. De økonomiske ministerier og Finanstilsynet deltager i sekretariatet.
6. Rådet udtaler sig om finansielle forhold, herunder finansiell regulering, som efter rådets vurdering kan lede til systemiske risici og derved true den finansielle stabilitet og kommer med henstillinger om initiativer på det finansielle område, som kan reducere eller forebygge opbygningen af systemiske risici. Rådet vil ikke skulle adressere udviklingen i den generelle økonomiske politik (fx finans-, skatte- og pengepolitik) eller sektorpolitik uden for det finansielle område.

7. Rådet høres om eventuelle henstillinger og advarsler fra ESRB.
8. Rådet har adgang til relevante informationer fra offentlige myndigheder, herunder Nationalbanken, om det finansielle system.
9. Rådet kan specifikt – jf. også de nye instrumenter i CRD-IV – komme med henstillinger om initiativer vedrørende bl.a.:
 - Den modcykliske kapitalbuffer, kapitalbevaringsbufferen m.v.,
 - Risikovægte på kreditinstitutters eksponeringer mod ejendomssektoren, regler for opgørelse af kreditinstitutters solvensbehov, indhold af forsikringsselskabernes egen risikovurdering m.v.,
 - Oplysningskrav for kreditinstitutter, forsikringsselskaber m.v.,
 - Krav til kreditinstitutters finansiering og likviditet,
 - Indførelse af gearingsmål,
 - Eksponeringer til bestemte sektorer,
 - Krav til gennemsigthed og sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med systemiske risici på kapitalmarkederne.
10. Rådet nedsættes via en ændring af lov om finansiel virksomhed. Rådet evalueres senest 3 år efter etablering på basis af de hidtidige erfaringer med rådets funktion og den internationale udvikling.

3. Baggrund

Den seneste internationale finansielle krise havde karakter af at være en systemisk krise. Der var i årene forinden blevet opbygget væsentlige finansielle risici – fx i forhold til ejendomsmarkedet og handel med finansielle derivater – som gik på tværs af hele det finansielle system. Da nogle finansielle institutioner kom i problemer som følge af for høj risikotagning, fik det store konsekvenser for hele det finansielle system og realøkonomien. De finansielle risici var således blevet systemiske, dvs. de havde fået et omfang, der kunne sætte hele eller væsentlige dele af det finansielle system og den økonomiske udvikling under pres.

I forlængelse af den finansielle krise har der internationalt og i EU-regi været øget fokus på arbejdet med håndtering, herunder begrænsning og indkapsling, af systemiske finansielle risici. Arbejdet fokuserer på initiativer, der kan forebygge eller reducere finansielle risici, som kan sætte hele eller væsentlige dele af det finansielle system og den økonomiske udvikling under pres, som det er set under den finansielle krise. Sådanne finansielle risici kaldes systemiske risici, fordi de kan true systemet som helhed.

Boks 2 giver eksempler på systemiske risici.

Boks 2: Eksempler på systemiske risici og håndtering heraf

Pant i bolig

Højere boligpriser øger værdien af en banks sikkerheder og reducerer dens risici. Det kan øge bankens appetit på boligudlån. Men når mange bankers appetit på boliglån øges, kan det øge priserne, hvilket igen øger bankernes appetit på udlån. Der kan på den måde skabes en selvforstærkende spiral og evt. en boligboble, som kan være til skade for det finansielle system og for økonomien som helhed på længere sigt. Et muligt indgreb ved markant stigende boligpriser kunne være at kræve højere risikovægte på lån med boligpant, så bankerne i denne situation holder mere kapital, når de giver boliglån. Det kan mindske incitamentet til at låne ud og kan derfor begrænse stigningen i boligpriserne og medvirke til at forebygge en boligboble.

Indlånsunderskud

I tider med positive økonomiske udsigter er bankerne typisk villige til at låne mere ud. Når udlånet overstiger indlånet, opererer bankerne med et indlånsunderskud og finansierer sig på de finansielle markeder. Det øger bankernes eksponeringer inden for det finansielle system, hvilket kan være en sårbar forretningsmodel i nedgangstider, hvor disse finansieringsmarkeder har tendens til at "fryse til" som følge af generel usikkerhed om tilstanden i banksektoren og et generelt behov for at nedbringe balancer og reducere risici i krisetider. En sådan udvikling vanskeliggør bankernes finansieringsvilkår, reducerer adgangen til likviditet og øger igen behovet for, at bankerne nedbringer deres balancer. Mulige instrumenter til håndtering heraf kunne fx være at begrænse, hvor meget bankerne må eksponeres mod hinanden, øge risikovægtene på sådanne eksponeringer, eller at indføre konkrete krav om hvor megen likviditet bankerne til hver en tid skal have. Det vil formentlig være med til at mindske bankernes eksponeringer mod hinanden og derved også deres indlånsunderskud, hvilket igen mindsker risikoen for likviditetsproblemer.

Arbejdet med håndtering af systemiske risici supplerer tilsynet med de konkrete finansielle virksomheder og markeder, der skal fremme robustheden i den enkelte finansielle institution og sikre velfungerende værdipapirmarkeder. Arbejdet med håndtering af systemiske risici skal også supplere andre makroøkonomiske stabiliseringspolitikker som finans- og pengepolitikken.

Spørgsmålet om håndtering af systemiske risici drøftes løbende i regi af Financial Stability Board (FSB)¹ og G20², og der forventes inden for de kommende år udarbejdet internationale principper og retningslinjer for håndtering af systemiske risici. Generelt vedrører det internationale arbejde på området tre hovedområder; i) identifikation og overvågning af systemiske risici, ii) redskaber til at håndtere systemiske risici og iii) organisatoriske rammer for håndtering af systemiske risici.³

I forhold til identifikation af systemiske risici arbejdes der bl.a. på at udvikle indikatorer for identifikation af systemiske risici og på at forbedre datamaterialet og myndighedernes generelle informationsniveau inden for forskellige sektorer og forretningsområder. I forhold til udviklingen af redskaber til at imødegå systemiske risici er der allerede udviklet enkelte sådanne redskaber i form af den modcykliske kapitalbuffer i de globale kapitalstandarder (Basel III) og de særlige kapitalregler for globale systemisk vigtige banker (G-SIB), jf. også afsnit 5 nedenfor.

I EU-regi blev der pr. 1. januar 2011 etableret Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (European Systemic Risk Board – ESRB), der skal bidrage til at identificere og håndtere opbygning af systemiske risici i EU. I USA er der også etableret et risikoråd, og der er nationale initiativer undervejs i en række EU-lande, jf. afsnit 6.

ESRB, der har en rådgivende funktion i forhold til EU-landene, har i december 2011 henstillet, at alle EU-landene etablerer myndigheder, der skal håndtere systemiske risici i form af enten én konkret myndighed eller råd/komité bestående af flere forskellige myndigheder.⁴

¹ Financial Stability Board er en international komité i regi af Bank of International Settlements, som har til opgave at fremme implementering af effektive regulering og tilsyn af den finansielle sektor. Komitéen består af repræsentanter for centralbanker og finansielle tilsynsmyndigheder i lande med store finansielle centre samt internationale organisationer som fx EU-Kommissionen.

² G20 er det centrale internationale forum for koordination af international økonomisk og finansiel politik. G20 består af de 19 største økonomier og EU.

³ FSB, IMF and Bank for International Settlements, "Macprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20", oktober 2011.

⁴ Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, "Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's henstilling af 22. december 2011 om de nationale myndigheders makroprudentielle mandat", ESRB/2011/3.

4. ESRB's henstilling om håndtering af systemiske risici

ESRB blev etableret af Rådet og Europa-Parlamentet som en del af den såkaldte "tilsynspakke", hvor der også blev etableret tre europæiske tilsynsmyndigheder for henholdsvis banker, værdipapirer og markeder og forsikrings- og pensionsområdet.⁵ Tilsynspakken blev fremsat af Kommissionen i 2009 i forlængelse af den finansielle krise og med udgangspunkt i anbefalingerne fra en ekspertgruppe (de Larosiére-gruppen). Formålet med tilsynspakken er dels at styrke overvågningen af systemiske risici og dels at styrke og ensrette tilsynet med de finansielle virksomheder og markeder.

ESRB består af de nationale centralbankchefer og repræsentanter fra Den Europæiske Centralbank, Kommissionen, EU-tilsynsmyndighederne og formanden og de to næstformænd for den rådgivende videnskabelige komité i ESRB (består af eksterne eksperter) med stemmeret. Repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder og Rådet deltager uden stemmeret. Præsidenten for Den Europæiske Centralbank er formand for ESRB indtil 2016. Europa-Parlamentet og Rådet skal i 2013 fastlægge, hvordan formandsposten skal besættes efter 2016.

ESRB har som formål at bidrage til at forebygge og reducere systemiske risici i EU. ESRB har til opgave at varsle risici og - om nødvendigt - at udstede henstillinger og advarsler, der kan begrænse disse risici. Henstillinger og advarsler kan rettes mod hele EU, enkelte eller grupper af landes regeringer eller tilsynsmyndigheder, Kommissionen eller EU-tilsynsmyndighederne. Når ESRB sender en henstilling, kan modtageren vælge at imødekomme henstillingen eller lade være. Der er således ikke tale om en bindende henstilling for medlemslandene. Hvis en modtager vælger ikke at imødekomme en henstilling fra ESRB, skal det imidlertid forklares, hvorfor man ikke gør det. Modtageren af henstillingen skal informere ESRB og ECOFIN om status. Der er ikke en tilsvarende forpligtelse til at forklare, såfremt en advarsel fra ESRB ikke følges.

ESRB har i december 2011 henstillet, at alle medlemslande i EU opretter nationale myndigheder eller organer, der skal håndtere systemiske risici. Medlemslandene skal senest 30. juni 2012 give en foreløbig status til ESRB og ECOFIN for, hvordan henstillingen påtænkes imødekommet, og skal senest 30. juni 2013 give et endeligt svar på, om man vil etablere sådanne myndigheder.

Baggrunden for ESRB's henstilling er, at effektiv håndtering af systemiske risici i EU ifølge ESRB afhænger af, at der er passende institutionelle rammer herfor i medlemslandene, da de konkrete værktøjer anvendes på nationalt niveau og ikke på EU-niveau. Herudover drøftes håndtering af finansiel stabilitet og rammerne herfor allerede i flere medlemslande, hvorfor der er behov for retningslinjer, der kan sikre konsistens mellem landene.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1092/2010 om makroprudentielt tilsyn i EU og etablering af et europæisk systemisk risikoråd.

Det skal understreges, at der er tale om en henstilling fra ESRB, som ikke er bindende for medlemslandene. Landene må således selv tage stilling til, om – og i givet fald hvordan – henstillingen skal implementeres. ESRB gør opmærksom på, at der i efterlevelsen af henstillingen skal tages hensyn til proportionalitetsprincippet.

Henstillingen vedrører fem hovedelementer i form af i) formål, ii) institutionelle rammer, iii) beføjelser og instrumenter, iv) gennemsigtighed og ansvarlighed og v) uafhængighed. Disse er gengivet i det følgende.

ESRB fremhæver i sin henstilling, at medlemslandene bør specificere, at formålet med håndtering af systemiske risici er at bidrage til at sikre stabiliteten i det finansielle system, herunder ved at styrke det finansielle systems modstandsdygtighed og reducere opbygning af systemiske risici med henblik på at sikre et bæredygtigt bidrag fra den finansielle sektor til økonomisk vækst i samfundet generelt. Medlemslandene bør endvidere sikre, at den pågældende myndighed har initiativret i forhold til at håndtere systemiske risici, herunder som opfølgning på advarsler eller henstillinger fra ESRB.

ESRB anbefaler, at medlemslandene etablerer institutionelle rammer for håndtering af systemiske risici, herunder:

- At der i den nationale lovgivning udpeges en myndighed, som det betros at håndtere systemiske risici, enten som en enkelt institution eller som et råd, der udgøres af myndigheder, hvis foranstaltninger har væsentlig indflydelse på den finansielle stabilitet;
- At centralbanken har en ledende rolle i forhold til håndtering af systemiske risici, og at dette ikke underminerer dens uafhængighed;
- At den pågældende myndighed gives mandat til at samarbejde og udveksle oplysninger, også på tværs af grænser, særligt ved at underrette ESRB om de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå systemiske risici på nationalt plan;

I forhold til myndighedens beføjelser og instrumenter anbefaler ESRB, at medlemslandene:

- Som minimum betror myndigheden opgaverne at identificere, overvåge og vurdere risiciene for den finansielle stabilitet og at gennemføre politikker til opnåelse af dens mål ved at forhindre og begrænse disse risici;
- Sikrer, at myndigheden har beføjelser til at kræve og rettidigt opnå alle nationale data og oplysninger, der er relevante for udførelsen af sine opgaver, herunder oplysninger fra mikroprudentielle tilsyn og værdipapirmarkedstilsyn inklusive institutionsspecifikke oplysninger, på begrundet anmodning og efter at have truffet de fornødne foranstaltninger til at sikre fortroligheden. Efter de samme principper skal myndigheden dele de data og oplysninger med de mikroprudentielle tilsynsmyndigheder, der er relevante for udførelsen af disse myndigheders opgaver;

- Betror myndigheden beføjelser til at udpege og/eller udvikle overvågningstiltag for, i koordination med eller sammen med det mikroprudentielle tilsyn og værdipapirmarkedstilsyn, at identificere de finansielle institutioner og strukturer, som er systemisk relevante for den respektive medlemsstat, og for at fastsætte eller anbefale rammer for den nationale lovgivning;
- Sikrer, at myndigheden har rådighed over de instrumenter, der måtte være nødvendige for at nå sine mål. Om nødvendigt bør der fastsættes klare og hurtige procedurer for tildeling af instrumenter til myndigheden.

ESRB anbefaler i forhold til gennemsigtighed og ansvarlighed omkring myndighedens arbejde, at medlemslandene:

- Sikrer, at de politiske beslutninger i forhold til håndtering af systemiske risici og begrundelserne herfor offentliggøres rettidigt, medmindre dette udgør en risiko for den finansielle stabilitet, og at de politiske strategier i forhold til håndtering af systemiske risici fastlægges og offentliggøres af myndigheden;
- Giver myndigheden beføjelse til at udtale sig offentligt og fortroligt om systemiske risici;
- Gør myndigheden ansvarlig i sidste instans over for det nationale parlament;
- Sikrer retlig beskyttelse af myndigheden og dennes ansatte, når disse handler i god tro.

I forhold til myndighedens uafhængighed anbefaler ESRB, at medlemslandene:

- Sikrer at myndigheden, med henblik på at forfølge sit mål, som minimum er operationelt uafhængig, særlig af politiske organer og af den finansielle sektor;
- Sikrer at organisatoriske og finansielle ordninger ikke bringer udførelsen af initiativer til håndtering af systemiske risici i fare.

5. Værktøjer til håndtering af systemiske risici

Den internationale finansielle regulering sætter til en vis grad rammerne for, hvilke konkrete værktøjer der vil kunne anvendes af en national myndighed i forhold til håndtering af systemiske risici. To eksempler herpå er den modcykliske kapitalbuffer i Basel komiteens standarder, kaldet Basel III-standarderne⁶, og FSB's standarder for globale systemisk vigtige banker.⁷

I Basel III, der skærper kravene til bankernes kapital og likviditet, indgår en såkaldt modcyklisk kapitalbuffer (uddybet i bilag 1). Kapitalbufferen kan aktiveres af de nationale myndigheder i perioder, hvor der er overnormal udlånsvækst i økonomien. Med den modcykliske kapitalbuffer kan bankerne pålægges at have op til 2,5 pct. ekstra egentlig kernekapital end det grundlæggende kapitalkrav. De nationale myndigheder kan sætte bufferkravet endnu højere, hvis der er vægtig grund hertil. Det er ikke i Basel-standarderne præciseret, hvilken national myndighed der skal have kompetence til at aktivere og sætte niveauet for den modcykliske kapitalbuffer.

Hensigten med den modcykliske kapitalbuffer er, at den bygges op i tider, hvor der er overnormal udlånsvækst i økonomien, og nedbringes i dårlige tider. Kapitalbufferen kan øge bankernes modstandsdygtighed ved at sikre, at de har højere tabskapacitet, når de dårlige tider indtræffer, og den kan muligvis dæmpe udlånsvækst i gode tider. Den modcykliske kapitalbuffer er dermed et middel til at begrænse de systemiske risici. Det vil være tilladt for institutterne at ligge under kravet i den modcykliske kapitalbuffer, men i så fald træder en række begrænsninger i kraft, bl.a. på muligheden for udbyttebetalinger.

FSB har udviklet standarder for kapitalkrav til og afvikling af globalt systemisk vigtige banker. Med standarderne pålægges disse banker som minimum et ekstra kapitalkrav på op til 2,5 pct. egentlig kernekapital afhængig af graden af systemiskhed. Herudover indeholder standarderne rammer for tilsyn med og afvikling af systemisk vigtige banker. Muligheden for at pålægge et ekstra kapitalkrav kan ses som et værktøj til at begrænse systemiske risici, da formålet netop er at reducere den risiko for det globale finansielle system, som en global systemisk bank udgør. Hensigten med tiltagene er dels at reducere risikoen for, at en systemisk institution kommer i vanskeligheder og dels at reducere den afsmittende effekt på resten af det finansielle system og realøkonomien, hvis det alligevel skulle ske.

FSB arbejder nu på at videreudvikle standarderne også til regionalt og nationalt systemisk vigtige banker samt andre finansielle institutioner fx forsikringselskaber.

I Danmark er der nedsat et SIFI-udvalg under Erhvervs- og Vækstministeriet, der skal se på, hvilke kriterier der skal lægges til grund for udpegning af et systemisk vigtigt kreditinstitut (SIFI) i Danmark, hvilke krav der skal stilles til SIFI'er i Danmark samt hvordan SIFI'er, der måtte komme i problemer, skal håndteres. Udvalget vil inddrage

⁶ Basel Committee on Banking Supervision, "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", december 2010.

⁷ FSB, "Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions", november 2011.

internationale standarder og udviklingen i andre lande i sit arbejde. Udvalget vil i den forbindelse tage stilling til implementering af den systemiske risikobuffer i Danmark, jf. forhandlingerne om revision af kapitalkravsdirektivet beskrevet nedenfor. Udvalget afslutter sit arbejde ultimo 2012.⁸

I EU implementeres de internationale standarder via en revision af kapitalkravsdirektivet. Kommissionens forslag til revision af kapitalkravsdirektivet fra sommeren 2011⁹ var som udgangspunkt maksimumharmonisering, hvor der kun var begrænset fleksibilitet til nationalt at sætte skrappe krav end EU-reglerne, inden for det område som EU-reglerne regulerer. I forslaget er indeholdt enkelte nationale værktøjer til håndtering af systemiske risici i form af bl.a. den modcykliske kapitalbuffer samt muligheden for nationalt at justere risikovægtene for eksponeringer mod fast ejendom af hensyn til sikring af finansiell stabilitet (jf. også eksemplet i boks 2).

Der er endvidere indeholdt en såkaldt kapitalbevaringsbuffer, som udgør 2,5 pct. af de risikovægtede aktiver. Det vil, ligesom tilfældet er med den modcykliske kapitalbuffer, være tilladt for institutterne at ligge under kravet i kapitalbevaringsbufferen, men i så fald træder en række begrænsninger i kraft, bl.a. på muligheden for udbyttebetalinger. Bufferen skal sikre, at der for banker, der ikke opfylder bufferkravet, ikke finder en yderligere udhuling af kapitalen sted.

I løbet af forhandlingerne af direktivet er det imidlertid blevet klart, at en række lande ønsker yderligere national fleksibilitet. I rådets kompromis er der derfor indarbejdet yderligere fleksibilitet på to områder.

For det første er indarbejdet mulighed for, at der nationalt kan fastsættes et højere kapitalkrav end fastsat i forordningen via en såkaldt systemisk risikobuffer for at adressere systemiske risici. Der er ingen øvre grænse for den systemiske buffer, men fastsættes denne over 3 pct. egentlig kernekapital (Common Equity Tier 1 – CET1), vil dette skulle forhåndsgodkendes af Kommissionen. Fra 2015 vil medlemsstaterne kunne fastsætte en systemisk buffer på op til 5 pct. beregnet på nationale eksponeringer og eksponeringer i tredjelande uden Kommissionens forhåndsgodkendelse, men skal dog forinden have hørt Kommissionen herom, når det gælder niveauet mellem 3 pct. og 5 pct. (for eksponeringer i andre EU-lande fastholdes tærsklen på 3 pct.).

Den systemiske risikobuffer, den modcykliske kapitalbuffer og kapitalbevaringsbufferen er uddybet i bilag 1. Bilag 2 giver en grafisk illustration af kapitalkravene.

⁸ Kommissorium for Udvalg om Systemisk Vigtige Finansielle Institutter, 12. januar 2012.

⁹ Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut (KOM 2011/453) og forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber (KOM 2011/452).

For det andet er der indarbejdet mulighed for, at der nationalt, for at adressere systemiske risici, kan fastsættes midlertidige skærpede krav på en række områder. Det vedrører konkret:

- Bankernes kapital,
- Grænser for store engagementer,
- Størrelsen af kapitalbevaringsbufferen,
- Likviditet,
- Risikovægte vedr. udlån til boliger og erhvervsejendomme,
- Eksponeringer mellem finansielle virksomheder, og
- Supplerende oplysningskrav.

Kommissionen, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og ESRB vil skulle høres, inden en medlemsstat tager det konkrete redskab i brug. Hvis ét af disse organer udtaler sig imod, vil Rådet kunne modsætte sig iværksættelsen af det konkrete instrument gennem en beslutning med kvalificeret flertal. Desuden gives mulighed for, at medlemsstaten kan skærpe kravene vedr. risikovægte for eksponeringer inden for den finansielle sektor og i relation til håndtering af aktivbobler på ejendomsmarkedet samt for store engagementer inden for visse grænser uden denne forhåndsgodkendelsesproces.

Da forhandlingerne endnu ikke er afsluttet, er det ikke endeligt afklaret, i hvilket omfang medlemsstaterne vil kunne afvige fra de fælles EU-regler.

6. Initiativer i andre EU-lande

Flere EU-lande har taget initiativ til at styrke overvågningen og håndteringen af systemiske risici samt at udvikle konkrete værktøjer på området. I det følgende uddybes forskellige landes initiativer på området.

Storbritannien

Storbritannien meldte som et af de første lande ud omkring etablering af institutionelle rammer for håndtering af systemiske risici. Der etableres således en ny komité i regi af Bank of England, der skal bidrage til bankens målsætninger for finansiell stabilitet - Financial Policy Committee (FPC). FPC vil blive ledet af centralbankdirektøren og vil samlet have seks medlemmer fra Bank of England, herunder direktøren for forsigtighedstilsynet (Prudential Regulatory Authority – PRA), som også er vicedirektør i Bank of England. Derudover vil komiteen bestå af fem eksterne medlemmer, hvoraf den ene er direktøren i forbruger- og markedstilsynsmyndigheden (Financial Conduct Authority – FCA), og de fire øvrige er eksterne eksperter udpeget af finansministeren. FPC vil endelig have én repræsentant fra Finansministeriet uden stemmeret.¹⁰

Den nye tilsynsstruktur forventes at træde i kraft i løbet af 2013. Der er imidlertid allerede nu etableret et midlertidigt FPC i regi af centralbanken.

FPC forventes at få beføjelser til i) at kunne instruere PRA og FCA om konkrete tiltag, hvor FPC har beføjelse til at instruere, ii) at kunne henstille til tilsynsmyndighederne at tage andre tiltag end de, som FPC får direkte instruktionsbeføjelser over som nævnt under i) og iii) at kunne offentliggøre henstillinger generelt.

I de tilfælde, hvor det permanente råd henstiller tiltag, kan den myndighed, der modtager henstillingen, vælge at imødekomme henstillingen eller ej. Hvis den modtagne myndighed vælger ikke at imødekomme en henstilling, skal den forklare hvorfor.

Det midlertidige FPC har anbefalet regeringen, at FPC tillægges instruktionsbeføjelse over for tilsynsmyndighederne i forhold til i) fastsættelse af den modcykliske kapitalbuffer, ii) sektorspecifikke kapitalkrav (for eksponeringer mod finansielle modparter og for eksponeringer mod udlån til realøkonomien fx ejendomssektoren) og iii) niveauet af udlån i forhold til instituttets kapital (gearingsmål). Det anbefales endvidere, at FPC tillægges instruktionsbeføjelse i forhold til likviditetskrav, når de internationale standarder på området er færdiggjort.

Det vurderes ikke umiddelbart at være muligt at tillægge FPC instruktionsbeføjelse i forhold til oplysningskrav generelt, da en kompetence på dette punkt ikke vil kunne afgrænses tilstrækkeligt. Det midlertidige FPC vurderer endvidere ikke, at det på nuværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at give FPC instruktionsbeføjelse i forhold til at regulere forholdet mellem udlån og indkomst (Loan To Income – LTI) eller – ved ejendomsudlån – udlån og pantets værdi (Loan To Value – LTV), da der er

¹⁰ HM Treasury, "A new approach to financial regulation: The blueprint for reform", juni 2011.

tale om politisk meget sensitive områder. Beføjelser på sådanne områder bør først gives efter yderligere debat og refleksion.

Herudover anbefales det, at FPC kan give henstillinger til tilsynsmyndighederne på en række andre områder, herunder i forhold til bl.a. begrænsninger på udbytte og brug af central clearing.¹¹ På øvrige områder vurderer det midlertidige FPC det tilstrækkeligt for nuværende, at FPC kan give anbefalinger til tilsynsmyndighederne. Det gælder eksempelvis i forhold til håndtering af strukturelle risici, herunder systemiske institutter, som FPC forventer, vil blive et fokusområde for komiteen

Sverige

Den svenske regering har i 2011 nedsat et ekspertudvalg, der skal analysere en bred vifte af problemstillinger inden for det finansielle område. Dette omfatter blandt andet spørgsmål om Riksbankens arbejde med finansiell stabilitet. Herunder adresseres spørgsmålet om håndtering af systemiske risici og behovet for at etablere et systemisk risikoråd. Udvalget skal som udgangspunkt præsentere sine konklusioner senest 15. august 2012.¹²

Riksbanken og Finansinspektionen har i januar 2012 i fællesskab nedsat en komité, som skal drøfte opbygning og håndtering af systemiske risici. Riksbanken har formandsposten og sekretariatsfunktionen for komitéen. Drøftelser i komitéen skal offentliggøres under hensyntagen til sikring af den finansielle stabilitet. Komiteen har påbegyndt sit arbejde i foråret 2012. Komiteen påvirker ikke den eksisterende kompetencefordeling mellem Riksbanken og Finansinspektionen. Der lægges op til, at komitéen nedlægges, såfremt der ved lov etableres et egentligt systemisk risikoråd.¹³

Herudover har den svenske regering annonceret, at man vil indføre et ekstra kapitalkrav for de fire store systemisk vigtige banker i Sverige. På samme måde som FSB's standarder for globalt systemisk vigtige banker kan dette ses som et værktøj til at håndtere systemiske risici. Konkret forventes der i løbet af 2012 vedtaget regler om, at de systemisk vigtige banker pålægges et krav om egentlig kernekapital (CET1) på 10 pct. pr. 1. januar 2013 og 12 pct. pr. 1. januar 2015. Der er således tale om et væsentligt ekstra kapitalkrav for de største svenske banker i forhold til Basel III. Tillægget er på 3 pct. i 2013 og 5 pct. 2015 i forhold til Basel-standarderne.¹⁴

¹¹ Financial Policy Committee statement from its policy meeting, 16. marts 2012.

¹² Finansdepartementet, "Översyn av regelverket för hantering av finansiella kriser", kommittédirektiv, 2011:6, 3. februar 2011.

¹³ Riksbanken og Finansinspektionen, "Memorandum of Understanding between Finansinspektionen and the Riksbank concerning a council for cooperation on macro-prudential policy", januar 2012.

¹⁴ Finansinspektionen, "New capital requirements for Swedish banks", pressemeddelelse, 25. november 2011.

Norge

I Norge nedsatte regeringen i 2011 en arbejdsgruppe, der skulle se på spørgsmålet om håndtering af systemiske risici, herunder implementering af den modcykliske kapitalbuffer i Norge.¹⁵

Arbejdsgruppen har i januar 2012 anbefalet regeringen, at Norges Bank får ansvaret for at udarbejde beslutningsgrundlaget og træffe beslutning om aktivering af den modcykliske kapitalbuffer. Et mindretal ønskede, at Finansministeriet eller Finanstilsynet traf beslutningen på baggrund af en indstilling fra Finanstilsynet og Norges Bank.

Arbejdsgruppen har også diskuteret andre værktøjer til håndtering af systemiske risici. Gruppen er enig om, at der bør foretages en vurdering af, hvor ansvaret skal placeres, når det vurderes, at andre redskaber skal i brug.¹⁶

Regeringen har i maj annonceret, at man – i tråd med mindretalsudtalelsen fra udvalget – vil foreslå en model, hvor Finansministeriet får ansvaret for at fastsætte den modcykliske kapitalbuffer, indtil man har gjort sig erfaringer med bufferen. Bufferen fastsættes på baggrund af et oplæg fra Norges Bank. Herudover vil man foreslå, at Finansministeriet får en stående beføjelse til at fastsætte specifikke krav over for den finansielle sektor af hensyn til finansiell stabilitet.¹⁷

Frankrig

I 2010 etableredes en koordinationskomité for finansiell lovgivning og systemiske risici. Komitéen ledes af finansministeren og består herudover af centralbankdirektøren, viceformanden i tilsynsmyndigheden for banker og forsikringselskaber (ACP), formanden for tilsynsmyndigheden for de finansielle markeder (AMF), formanden for den nationale myndighed, der er ansvarlig for regnskabsstandarder samt tre eksperter udpeget af finansministeren. Komitéens opgaver består i 1) at styrke samarbejdet mellem de repræsenterede institutioner, 2) analysere systemiske risici i det finansielle system, samt håndtere advarsler og henstillinger fra ESRB og 3) samarbejde om og/eller tage stilling til internationale regler for den finansielle sektor.¹⁸

I forhold til håndtering af systemiske risici har komiteen på nuværende tidspunkt kun mandat til at håndtere advarsler og henstillinger fra ESRB. Komiteen har således ikke et egentlig mandat vedrørende tiltag til at håndtere systemiske risici på nationalt plan. Der er overvejelser i gang omkring håndteringen af ESRB's henstilling.

Tyskland

Den tyske regering har i maj 2012 annonceret, at man som opfølgning på ESRB's henstilling vil etablere en finansiell stabilitetskomité.¹⁹ Komitéen vil have 10

¹⁵ Arbejdsgruppen bestod af deltagere fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet.

¹⁶ "Organisering av og virkemidler for makroovervåkning av det finansielle systemet", 27. januar 2012.

¹⁷ Ministry of Finance, "Financial Markets Report 2011-2012", 11. maj 2012.

¹⁸ Loi 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

¹⁹ "Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht", 2. maj 2012.

medlemmer bestående af tre medlemmer fra henholdsvis centralbanken (Bundesbank), Finansministeriet og det finansielle tilsyn (BaFin) samt en repræsentant for den føderale finansielle stabilitetsfond (FMSA) uden stemmeret. Finansministeriet vil varetage formands- og næstformandsposterne i komitéen. Komitéen træffer afgørelse ved simpelt flertal. Der vil ikke blive truffet væsentlige beslutninger i komitéen (vedrørende advarsler, henstillinger og rapporten til Parlamentet), såfremt Bundesbank er uenig heri. Komitéen kan udstede advarsler vedrørende trusler mod den finansielle stabilitet og henstillinger i forhold til håndtering af sådanne trusler. Advarsler og henstillinger forberedes af Bundesbank, som løbende overvåger den finansielle stabilitet, og vil som udgangspunkt kunne rettes mod BaFin eller regeringen. Såfremt modtageren af en advarsel eller henstilling ikke følger denne, skal modtageren forklare om baggrunden herfor i overensstemmelse med følg-eller-forklar princippet.

BaFin vil være ansvarlig for anvendelse af specifikke værktøjer fx fastsættelse af den modcykliske kapitalbuffer eller justering af risikovægte.

Komitéen skal endvidere udarbejde en årlig rapport til parlamentet (Bundestag). Rapporten forberedes af Bundesbank. Bundesbank vil være ansvarlig for at vurdere fremskridt og effektiviteten af de vedtagne tiltag.

Finland

I Finland har regeringen nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til etablering af rammer for tilsyn med og håndtering af systemiske risici. Arbejdsgruppen ledes af en uafhængig ekspert og har deltagelse af centralbanken, finanstillsynet og de relevante ministerier. Arbejdsgruppen har i maj 2012 afleveret en foreløbig rapport, hvori det anbefales, at det finske finanstillsyn får kompetence til at fastsætte størrelsen af den modcykliske kapitalbuffer og muligheden for at indføre begrænsninger for kreditgivning med sikkerhed i fast ejendom eller værdipapirer. I praksis anbefales det, at beslutning træffes af finanstillsynets bestyrelse. Finanstillsynets bestyrelse består af en repræsentant for centralbanken (vicecentralbankdirektøren, som er formand), en repræsentant for henholdsvis Finansministeriet og Social- og Sundhedsministeriet (som er ansvarlig for forsikringsområdet) og to eksterne eksperter. Bestyrelsen træffer beslutning efter høring af centralbanken, Finansministeriet og Social- og Sundhedsministeriet.²⁰ Udvalget forventes at afrapportere endeligt ultimo 2012.

²⁰ Finansministeriet, ”Finansmarknadernas övergripande stabilitet måste förbättras”, pressemeddelelse, 31. maj 2012.

7. Etablering af et systemisk risikoråd i Danmark

Baggrund

ESRB har som nævnt i afsnit 4 henstillet til, at alle EU-lande etablerer formelle organisatoriske rammer for håndtering af systemiske risici. Dette omfatter blandt andet, at der fastsættes et ansvar for overvågning og håndtering af systemiske finansielle risici i Danmark, og at der tages stilling til, hvor dette ansvar skal placeres.

Både i Danmark og internationalt er det relativt nyt, at der tales om håndtering af systemiske risici på det finansielle område, og at der lægges op til anvendelse af konkrete værktøjer til at imødegå systemiske risici.

Nationalbanken, Finanstilsynet og de økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet) bidrager i dag til arbejdet med finansiell stabilitet i Danmark.

Finanstilsynet er ansvarlig for tilsynet med de finansielle virksomheder og markeder. Det er ved lov præciseret, at Finanstilsynet i tilrettelæggelsen af det finansielle tilsyn skal tage hensyn til sikring af finansiell stabilitet.²¹

Nationalbanken har tilsvarende som et af sine hovedformål at bidrage til sikring af finansiell stabilitet. Dette sker gennem overvågning af det finansielle system på et overordnet plan, gennem stress test og rapporter om finansiell stabilitet m.v.²²

De økonomiske ministerier overvåger ligeledes den finansielle stabilitet og samfundsøkonomien generelt, ligesom Erhvervs- og Vækstministeriet har ansvaret for udformningen af den finansielle lovgivning og håndtering af finansielle kriser og nødlidende institutter, bl.a. i regi af Finansiell Stabilitet A/S.

Der har siden 2005 eksisteret en koordination mellem de relevante myndigheder i regi af Koordinationsudvalget for Finansiell Stabilitet (KFS). Udvalget består af Nationalbanken, Finanstilsynet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet, ligesom Statsministeriet og Finansiell Stabilitet A/S ofte deltager. Erhvervs- og Vækstministeriet er sekretariat for udvalget, og Erhvervs- og Vækstministeriets departementschef varetager formandskabet i KFS.

Idet KFS er et koordinationsudvalg, berører udvalget ikke medlemmernes respektive ansvars- og kompetenceområder og deres adgang til at træffe beslutninger inden for deres respektive ansvarsområder. Udvalget er etableret ved en samarbejdsaftale mellem de pågældende institutioner.²³ Arbejdet i KFS fokuserer primært på krisehåndtering i form af drøftelser om håndtering af nødlidende finansielle institutter, udarbejdelse af bankpakker m.v.

²¹ Lov om Finansiell Virksomhed, § 344, stk. 3.

²² Jf. beskrivelsen af Nationalbankens formål på Nationalbankens hjemmeside.

²³ "Samarbejdsaftale om finansiell overvågning mellem Danmarks Nationalbank, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (Departementet og Finanstilsynet)", 8. april 2005.

ESRB's henstilling i en dansk kontekst

Det er udvalgets vurdering, at der, som opfølgning på den finansielle krise, også i Danmark er behov for en øget offentlig indsats med hensyn til overvågning, forebyggelse og begrænsning af systemiske finansielle risici. Hertil kommer, at der, ikke mindst med EU's nye kapitalkravsdirektiv, lægges op til, at de finansielle tilsynsmyndigheder får en række nye virkemidler til rådighed vedrørende systemisk risici.

På denne baggrund er der behov for at tage stilling til, hvor ansvaret for håndtering af systemiske risici skal placeres i Danmark, og hvilke organisatoriske rammer der vil være mest egnede til at varetage dette ansvar. ESRB lægger i sin henstilling op til, at ansvaret for håndtering af systemiske risici placeres hos én enkelt institution eller hos et råd med deltagelse af flere forskellige myndigheder.

I de lande, der allerede har taget skridt til at etablere organisatoriske rammer for håndtering af systemiske risici, er der valgt forskellige modeller.²⁴ Som eksempel kan nævnes, at man i Storbritannien etablerer en systemisk risikokomité i regi af centralbanken med deltagelse af centralbankens ledelse, direktørerne for tilsynsmyndighederne og eksterne eksperter. Finansministeriet deltager som observatør. Omvendt har man i Tyskland etableret et råd uden for centralbanken, hvor Finansministeriet er formand.

Valget af institutionelle rammer vil formentlig hænge sammen med organiseringen af det finansielle tilsyn. Lande, hvor centralbanken også varetager det finansielle tilsyn, vil tendere mod at udpege centralbanken som ansvarlig for håndtering af systemiske risici. Baggrunden herfor vil især være, at centralbanken allerede har ansvaret for en central del af de relevante instrumenter. Omvendt vil lande, hvor centralbank og finansielt tilsyn er adskilt, og hvor det finansielle tilsyn organisatorisk er tilknyttet regeringen, oftere vælge at etablere et råd med deltagelse af de relevante myndigheder. Det skal ses i lyset af, at de konkrete instrumenter i dette tilfælde i stor udstrækning ligger hos det finansielle tilsyn og ikke i centralbanken, samt at der her typisk vil være flere aktører, der skal inddrages i arbejdet med håndtering af systemiske risici.

I en dansk kontekst har udvalget valgt at fokusere på indførelsen af et systemisk risikoråd. Ansvar for overvågning og sikring af finansiell stabilitet er i Danmark, som beskrevet ovenfor, fordelt mellem en række forskellige myndigheder samt Nationalbanken. Ansvar for tilsynet med finansielle virksomheder og markeder varetages af Finanstilsynet, som er en styrelse i Erhvervs- og Vækstministeriet.

Det er i forlængelse heraf udvalgets anbefaling, at der, med henblik på at styrke fokus på systemiske finansielle risici i Danmark, oprettes et systemisk risikoråd, hvor de pågældende myndigheder er repræsenteret. Et sådan råd, som alene bør have en rådgivende funktion, giver de bedste rammer for en fortsat inddragelse af og effektiv

²⁴ Se bl.a. IMF, "Institutional Models for Macroprudential Policy", IMF staff discussion note, 1. november 2011.

koordination mellem de forskellige myndigheder. Herudover sikrer en rådsmodel, at forskellige synsvinkler inddrages i beslutningsgrundlaget, når systemiske risici skal identificeres og håndteres.

Endelig vil der med de kommende EU-regler i fx kapitalkravsdirektivet, jf. afsnit 5, blive indført mulighed for anvendelse af en række nye værktøjer til håndtering af systemiske risici. Beslutningsgrundlaget herfor vil kunne styrkes ved samarbejdet mellem relevante myndigheder på området i regi af det systemiske risikoråd. Ved implementeringen af kapitalkravsdirektivet i dansk lovgivning er der behov for at tage stilling til, hvilke myndigheder der skal have kompetence til at anvende de nye værktøjer.

Anvendelsesområde

Det systemiske risikoråd bør skulle adressere systemiske risici på hele det finansielle område, herunder på områder som i dag kun i begrænset omfang eller slet ikke er underlagt regulering som fx det såkaldte ”skyggebanksystem”.

Finansiell stabilitet er grundlaget for en velfungerende realøkonomi og understøtter vækst og beskæftigelse gennem effektiv kreditformidling m.v. Rådet bør imidlertid også i sit arbejde have for øje, at der kan være behov for en afvejning mellem finansiell stabilitet og andre politikformål. Eksempelvis kan et stort fokus på finansiell stabilitet i form af meget høje kapitalkrav til bankerne påvirke vækst og beskæftigelse i negativ retning.

Der bør her endvidere sondres mellem håndtering af systemiske finansielle risici og adressering af bredere makroøkonomiske problemstillinger. Det systemiske risikoråd bør have til opgave at adressere systemiske finansielle risici inden for det finansielle område. Rådet vil derfor ikke udarbejde henstillinger om den generelle økonomiske politik (fx finans-, skatte- og pengepolitik) eller om sektorpolitik uden for det finansielle område fx landbrugs-, miljø-, arbejdsmarkeds- og erhvervs politikken.

Det er ligeledes relevant at klargøre relationen mellem et systemisk risikoråd og Koordinationsudvalget for Finansiell Stabilitet (KFS). KFS bør fremadrettet fortsat beskæftige sig med krisehåndtering, jf. beskrivelsen ovenfor. Dette bør være en væsentlig anderledes opgave end den, der vil skulle varetages af et systemisk risikoråd. Det systemiske risikoråd bør således overvåge og anbefale tiltag, som kan forebygge og håndtere systemiske risici, men ikke forholde sig til krisehåndteringstiltag i form af bankpakker eller nødlidende banker.

Opgaver og kompetencer

Overordnet kan opgaver i forhold til håndtering af systemiske risici opdeles i tre elementer:

1. Identifikation og overvågning af systemiske risici.
2. Kommunikation omkring og forslag til håndtering af identificerede risici.
3. Gennemførelse af konkrete initiativer til håndtering af risici.

Det er naturligt at tildele et systemisk risikoråd opgaven med at overvåge og identificere systemiske risici (pkt. 1). Det er centralt at identificere systemiske risici på et tidligt tidspunkt, således at der kan tages initiativer til at imødegå opbygning af sådanne risici, inden de når et niveau, hvor det kan være umuligt at undgå betydelige negative effekter for det finansielle system og på realøkonomien. Dette vil indebære en generel overvågning af hele det finansielle system, både områder der er reguleret i national eller international ret, og områder som i mindre grad er regulerede i dag. Der kan således opstå systemiske risici i hele det finansielle system, og ikke kun der, hvor myndighedernes regulering og tilsyn i dag har sit fokus.

Rådet kan i sin overvågning af systemiske risici også se på, hvorledes systemiske risici opbygges over tid og på tværs af sektorer. Det vil i den forbindelse være relevant at fokusere på samspillet mellem forskellige sektorer på det finansielle område og mellem forskellige typer af finansielle virksomheder – fx mellem kreditinstitutter og forsikringsselskaber – og på sammenhængen mellem den finansielle sektor og realøkonomien. Det vil endvidere være særligt relevant også at se på opbygning af risici på områder, som først er blevet regulerede i forlængelse af den finansielle krise – fx kapital- og hedgefonde – og områder som endnu ikke er tæt reguleret, fx det såkaldte skygebanksystem. Skygebanksystemet omfatter aktiviteter, som minder om almindelige bankaktiviteter, men som ikke foretages af regulerede kreditinstitutter.

For at kunne gennemføre effektiv identifikation og overvågning af systemiske risici er der behov for, at det systemiske risikoråd har adgang til alle relevante informationer om det finansielle system. Det vil derfor være nødvendigt, at det systemiske risikoråd efter anmodning kan få adgang til oplysninger, inklusive institutspecifikke oplysninger, fra relevante offentlige myndigheder, herunder Nationalbanken. Det systemiske risikoråd vil i sådanne tilfælde skulle være omfattet af de samme tavshedsbestemmelser som de pågældende myndigheder, herunder i forhold til kommunikation af henstillinger til parter og offentligheden. Det systemiske risikoråd bør også arbejde med at indsamle informationer, der kan bidrage til overvågning af systemiske risici, herunder på områder hvor der i dag ikke systematisk indsamles data.

Det systemiske risikoråd vil kunne kommunikere observationer og advarsler til specifikke parter og til offentligheden (pkt. 2). Rådets henstillinger med forslag til håndtering af systemiske risici vil kunne rettes mod Finanstilsynet og Nationalbanken samt – hvis der skal udformes lovgivning - til regeringen. Henstillingerne vil som hovedregel blive offentliggjort. Det vil være hensigtsmæssigt, at det systemiske risikoråd kan graduere sin kommunikation afhængig af hvilken form og intensitet, man finder passende i en konkret situation.

Rådet bør fx kunne vælge mellem at delagtiggøre myndigheder, regeringen og offentligheden i sine observationer, at advare om opbygning af specifikke risici og at henstille til relevante myndigheder om at tage konkrete initiativer til håndtering af risici. En henstilling fra rådet vil typisk være ledsaget af en konkret anvisning på, hvordan de identificerede risici skal håndteres, og være rettet mod en eller flere myndigheder. Det systemiske risikoråd bør i sin forretningsorden kunne fastsætte, hvorledes kommunikationen skal afpasses i forhold til de identificerede risici.

Rådets udtalelser samt baggrunden herfor bør som udgangspunkt offentliggøres. I særlige tilfælde bør hensynet til finansiel stabilitet kunne tillade, at der afviges fra offentliggørelse af rådets udtalelser.

Som beskrevet i afsnit 4 kan det europæiske systemiske risikoråd, ESRB, vedtage henstillinger eller advarsler til bl.a. de nationale regeringer og de nationale tilsynsmyndigheder vedrørende systemiske risici. Såfremt den danske regering eller Finanstilsynet modtager en sådan henstilling eller advarsel, vil det være hensigtsmæssigt, at det systemiske risikoråd får mulighed for at udtale sig herom.

Det systemiske risikoråd bør alene have en rådgivende funktion, bl.a. for ikke at anfægte Finanstilsynets og Nationalbankens uafhængighed. Etableringen af rådet vil således ikke påvirke de berørte myndigheders nuværende kompetencer. Det systemiske risikoråd kan dermed ikke instruere omkring brugen af bestemte værktøjer til at håndtere systemiske risici. (pkt. 3). Der bør i stedet være tale om, at det systemiske risikoråd kommunikerer sin holdning til andre myndigheder eller regeringen om bestemte tiltag. Dermed bevares Finanstilsynets uafhængighed, og der sikres fortsat parlamentarisk kontrol med reguleringen af og tilsynet med den finansielle sektor via erhvervs- og vækstministeren.

Opfølgningen på observationer, advarsler og henstillinger fra det systemiske risikoråd bør påhvile offentlige myndigheder og andre relevante parter. Henstillinger, som kan være ledsaget af et forslag til, hvordan de identificerede risici skal håndteres, vil primært rette sig mod Finanstilsynet, Nationalbanken eller – hvis der skal udformes lovgivning – regeringen.

Såfremt myndigheden eller regeringen ikke følger en henstilling foreslås det, at der offentligt skal redegøres for baggrunden herfor i overensstemmelse med følg-eller-forklar princippet. Såfremt der er tale om en fortrolig henstilling af hensyn til finansiel stabilitet, vil begrundelsen for i givet fald ikke at følge henstillingen ikke skulle offentliggøres, men alene stiles til det systemiske risikoråd.

Da der ikke bør være tale om bindende instruktioner fra rådet til myndighederne, vurderes denne model ikke at begrænse Finanstilsynets lovfastsatte uafhængighed, for så vidt angår gennemførelse af det finansielle tilsyn. Tilsvarende vurderes Nationalbankens uafhængighed ikke at blive påvirket heraf.

Observationer og advarsler vil ikke nødvendigvis være rettet mod en specifik myndighed og typisk ikke være forbundet med ledsagende forslag til opfølgningsinitiativ. Hvis der er tale om en advarsel, er en mulighed, at det systemiske risikoråd kan anmode en eller flere myndigheder om at forholde sig hertil.

Et centralt spørgsmål er hvilke præcise muligheder, det systemiske risikoråd har for at kunne fremsætte advarsler, henstillinger m.v. inden for det finansielle område. Da det ikke kan forudsiges, hvor systemiske risici i det finansielle system vil opstå fremadrettet, vurderes det hensigtsmæssigt, at det systemiske risikoråd har en vis frihed

til at vælge på hvilke områder, man ønsker at udtale sig. Det vurderes dog også hensigtsmæssigt, at der defineres nogle overordnede rammer, som rådet kan agere indenfor.

Det systemiske risikoråd bør kunne udtale sig om finansielle forhold, herunder finansiell regulering, som efter rådets vurdering kan lede til systemiske risici og derved true den finansielle stabilitet og komme med henstillinger om initiativer på det finansielle område, som kan reducere eller forebygge opbygningen af systemiske risici. Disse udtalelser kan have forskellige grader af styrke og kan fx være i form af observationer, advarsler og henstillinger. Rådet bør bl.a. kunne komme med henstillinger om:

- Den modcykliske kapitalbuffer, kapitalbevaringsbufferen m.v.,
- Risikovægte på kreditinstitutters eksponeringer mod ejendomssektoren, regler for opgørelse af kreditinstitutters solvensbehov, indhold af forsikringsselskabernes egen risikovurdering m.v.,
- Oplysningskrav for kreditinstitutter, forsikringsselskaber m.v.,
- Krav til kreditinstitutters finansiering og likviditet,
- Indførelse af gearingsmål,
- Eksponeringer til bestemte sektorer,
- Krav til gennemsigtighed og sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med systemiske risici på kapitalmarkederne m.v.

Det bemærkes, at myndighedernes mulighed for at gennemføre henstillinger fra det systemiske risikoråd vil afhænge af, i hvilket omfang eventuelle EU-regler (fx kapitalkravsdirektivet) på det pågældende område giver mulighed for national fleksibilitet til at gennemføre de foreslåede tiltag. Der bør derfor som udgangspunkt foreligge en vurdering af EU-retten forud for alle henstillinger fra det systemiske risikoråd.

Organisering

Det vil være naturligt, at rådet sammensættes af de myndigheder og institutioner, der har særligt indsigt og ekspertise på området, således at alle relevante kompetencer på området er repræsenteret. Dette indebærer, at Finanstilsynet, Nationalbanken og de økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet) naturligt vil være repræsenteret i udvalget. Finanstilsynet har som en del af sit formål at bidrage til finansiell stabilitet via tilsynet med de enkelte finansielle virksomheder og markeder. Nationalbanken har som en vigtig opgave at overvåge det finansielle system på et overordnet plan bl.a. ved at gennemføre stresstest m.v. Herudover bør regeringen være repræsenteret i rådet i form af de relevante økonomiske ministerier. Ministerierne spiller en central rolle i forbindelse med sikring af finansiell og makroøkonomisk stabilitet, finansiell krisehåndtering og regulering af den finansielle sektor. Ministerierne besidder således vigtig indsigt, som bør indgå i håndteringen af systemiske risici. Herudover vil det være relevant med deltagelse af uafhængige eksterne eksperter. I lyset af formålet med rådet vil det være relevant, at eksperterne har viden om finansielle forhold, herunder om samspillet mellem den makroøkonomiske udvikling og den finansielle sektor enten via forskning eller fra beskæftigelse i den finansielle sektor.

Et systemisk risikoråd kan på den baggrund bestå af to repræsentanter for Nationalbanken, af to repræsentanter for Finanstilsynet, af tre repræsentanter for de økonomiske ministerier (Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet), og af tre uafhængige eksterne eksperter udpeget af regeringen efter høring af Nationalbanken. Bl.a. i lyset af Nationalbankens deltagelse i ESRB med stemmeret vil det være naturligt, at formanden for Nationalbankens direktion varetager formandskabet for rådet. Repræsentationen fra de økonomiske ministerier og Finanstilsynet bør tilsvarende være på højt niveau.

For at styrke virkningen af de fremsatte henstillinger bør det systemiske risikoråd stræbe efter konsensus. I tilfælde af stemmelighed bør formandens stemme kunne være udslagsgivende.

Med henblik på at undgå loyalitetskonflikter vil det være hensigtsmæssigt, at de økonomiske ministerier ikke har stemmeret (men alene taleret) i forhold til observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen. Da Finanstilsynet på vegne af erhvervs- og vækstministeren udarbejder finansiell regulering, har Finanstilsynet på tilsvarende vis ikke stemmeret (men alene taleret) i forhold til observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen. Nationalbanken og de eksterne eksperter bør kunne stemme i alle sager.

Endelig vurderes det hensigtsmæssigt, at sekretariatsbetjeningen af rådet varetages af Nationalbanken. Finanstilsynet og de økonomiske ministerier bør deltage i sekretariatet. Dermed sikres tæt inddragelse af Nationalbankens, Finanstilsynets og ministeriernes analytiske kompetencer og finansielle indsigt samt af Nationalbankens og Finanstilsynets erfaringer fra arbejdet i ESRB.

Da det systemiske risikoråd ikke vil have instruktionsbeføjelse over for andre myndigheder, er der ikke umiddelbart behov for, at rådet står direkte til ansvar over for Folketinget. Folketinget vil således fortsat kunne udøve sin parlamentariske kontrol i forhold til den finansielle regulering og det finansielle tilsyn via erhvervs- og vækstministeren.

Arbejdet i det systemiske risikoråd vil som udgangspunkt være omfattet af de almindelige regler i offentlighedsloven. Dog vil oplysninger om finansielle virksomheder være omfattet af tavshedspligtbestemmelserne i lov om finansiell virksomhed.²⁵

Det bemærkes, at etableringen af det systemiske risikoråd må forventes at medføre en vis forøgelse af ressourceforbruget i de involverede institutioner.

ESRB henstiller, at lovgivningen om de nationale myndigheder træder i kraft senest 1. juli 2013. Det vurderes relevant, at det systemiske risikoråd nedsættes via en ændring af

²⁵ Lov om Finansiell Virksomhed, § 354.

lov om finansiel virksomhed. Lovforslag bør fremsættes i den kommende folketingssamling.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med etableringen af et systemisk risikoråd lægges op til en evaluering fx 3 år efter rådets etablering på basis af de hidtidige erfaringer med rådets funktion og den internationale udvikling.

Bilag 1: Kapitalbuffere i kapitalkravsdirektivet

Kommissionens forslag til kapitalkravsdirektiv og -forordning (CRR/CRD IV) indeholder bestemmelser om, at landene skal indføre en såkaldt modcyklisk kapitalbuffer og en kapitalbevaringsbuffer. Herudover er der i rådets aftale indeholdt mulighed for indførelse af en såkaldt systemisk risikobuffer. De tre kapitalbuffere uddybes i det følgende. I bilag 2 er indeholdt en figur, der illustrerer samspillet mellem de tre kapitalbuffere og det grundlæggende kapitalkrav.

Den modcykliske kapitalbuffer

Formålet med introduktion af en modcyklisk kapitalbuffer er at tilskynde til opbyggelse af ekstra kapital i opgangstider (hvor risikoopfattelse, tab og hensættelser generelt er lave), som instituttet kan tære på i nedgangstider (hvor risikoopfattelse, tab og hensættelser generelt er høje) for at undgå, at institutterne skal hente kapital på markedet på et vanskeligt tidspunkt. Hertil kommer, at øgede kapitalkrav i sig selv kan medvirke til at reducere udlånsvæksten.

Den modcykliske kapitalbuffer skal opfyldes med egentlig kernekapital (Common Equity Tier 1 – CET1) og skal efter en indfasningsperiode lægges oven i det grundlæggende krav til egentlig kernekapital på mindst 4,5 pct. af de risikovægtede aktiver.

Den egentlige kernekapital, der anvendes til at opfylde kravet om den modcykliske buffer, skal, udover minimumskravet, ligge udover den egentlige kernekapital, der anvendes til at dække den såkaldte kapitalbevaringsbuffer (jf. neden for), og det individuelle solvenskrav (søjle 2). Egentlig kernekapital, der anvendes til at opfylde kravet om en modcykliske buffer, kan endvidere ikke anvendes til at opfylde kravet om en systemisk risikobuffer.

Den modcykliske kapitalbuffer vil have samme niveau for danske eksponeringer, men vil for institutter, der har eksponeringer i andre lande, blive fastsat individuelt afhængig af sammensætningen af instituttets eksponeringer., jf. nedenfor.

Størrelse på den modcykliske kapitalbuffer

Hvert medlemsland skal udpege en offentlig myndighed eller et offentligt organ, der er ansvarlig for at fastsætte niveauet af den modcykliske kapitalbuffer.

Den modcykliske kapitalbuffer vil som udgangspunkt ligge i niveauet 0 – 2,5 pct. af de risikovægtede aktiver, men finder den nationale myndighed det relevant, kan niveauet ligeledes sættes til over 2,5 pct. Hvorvidt bufferen er over eller under 2,5 pct. har en betydning for øvrige medlemslandes anerkendelse af bufferen, jf. nedenfor.

I forbindelse med fastsættelse af størrelsen på den modcykliske kapitalbuffer skal hver relevant national myndighed kvartalsvis udarbejde en såkaldt ”bufferguide”, der i praksis skal være en vejledning til, hvordan størrelsen på bufferen fastsættes. Bufferguiden skal på en meningsfuld måde repræsentere kredityklusen og risikoen for høj udlånsvækst og skal endvidere inkludere eventuelle anbefalinger, ESRB måtte

have givet i forhold til fastsættelsen af bufferen. Den relevante myndighed fastsætter hvert kvartal et passende niveau for den modcykliske buffer i det pågældende medlemsland.

Det fastsatte niveau for den modcykliske buffer gælder for bankernes eksponeringer mod det pågældende land. For eksponeringer mod andre lande gælder det niveau, der er blevet fastsat i dette land. På denne måde skal kreditinstitutterne leve op til et modcyklisk bufferkrav, der udregnes som et vægtet gennemsnit af kravene i de lande, hvor deres eksponeringer er placeret.²⁶ Er der fx et institut, der har 50 pct. af sine eksponeringer i Land A (der har en buffer på 1 pct.) og 50 pct. af sine eksponeringer i Land B (der har en buffer på 2,5 pct.), da skal instituttet leve op til en modcyklisk buffer på 1,75 pct.

Gensidighed i anerkendelsen af den modcykliske kapitalbuffer

Som nævnt oven for kan den modcykliske kapitalbuffer sættes højere end 2,5 pct. Forskellen over og under 2,5 pct. er blot, at for niveauer op til 2,5 pct. gælder der tvungen anerkendelse, hvorimod der er frivillig anerkendelse over 2,5 pct. Det vil sige, at et land (Land A) med eksponeringer mod et andet medlemsland (Land B), der har sat bufferen over 2,5 pct., konkret skal beslutte, hvorvidt institutter i Land A skal anerkende det givne bufferniveau over 2,5 pct. i Land B. Er der ikke sket en sådan anerkendelse af niveauet, da skal institutter i Land A kun anerkende bufferen i Land B op til 2,5 pct. Modsat gælder der altid tvungen anerkendelse op til 2,5 pct.

Dette kan illustreres ved et eksempel, hvor Land A har en buffer på 2 pct., og Land B har en buffer på 5 pct. Endvidere er der et kreditinstitut, der er beliggende i Land A, med 50 pct. eksponeringer i Land A og 50 pct. eksponeringer i Land B. Har Land A ikke anerkendt bufferen over 2,5 pct. i Land B, da er instituttets bufferkrav 2,25 pct. (gennemsnit af 2 og 2,5 pct.). Har Land A derimod anerkendt bufferniveauet i Land B, da skal instituttet leve op til et bufferkrav på 3,5 pct. (gennemsnit af 2 og 5 pct.)

Sanktioner ved brud på bufferkrav

Det er tilladt for institutter at ligge under kravet for den modcykliske buffer, men i så fald træder en række begrænsninger i kraft. Det drejer sig om adgangen til at udbetale udbytte til instituttets aktionærer, om adgangen til at betale bonus til ansatte og om forbud mod at betale renter på instituttets hybride kernekapital. Sanktionerne skal dermed forhindre en yderligere udhuling af kapitalen, så længe instituttet ligger under bufferkravet.

Implementering

Den modcykliske kapitalbuffer er først et krav i 2016, hvorfra bufferen indføres løbende. Som et led i den øgede fleksibilitet, formandskabet har indskrevet i kompromisforslagene, er det dog allerede muligt nationalt at implementere bufferen fuldt ud fra 1. januar 2013.

²⁶ EBA skal pr. 1. januar 2013 udarbejde tekniske standarder for, hvordan man konkret skal specificere, hvor en eksponering er placeret.

Kapitalbevaringsbufferen

Formålet med introduktion af en kapitalbevaringsbuffer er, at sikre at bankerne generelt har en ekstra stødpude af tilgængelig kapital. Som tilfældet var for den modcykliske kapitalbuffer er det således formålet at tilskynde til opbyggelse af ekstra kapital i opgangstider, som instituttet kan tære på i nedgangstider.

Kapitalbevaringsbufferen skal udgøre 2,5 pct. af de risikovægtede aktiver og skal opfyldes med egentlig kernekapital, (Common Equity Tier 1 – CET1). Kapitalbevaringsbufferen skal efter en indfasningsperiode lægges oven i det grundlæggende krav til egentlig kernekapital på mindst 4,5 pct. af de risikovægtede aktiver. Egentlig kernekapital, der anvendes til at opfylde kapitalbevaringsbufferen, kan ikke samtidig anvendes til at opfylde kravet om den modcykliske kapitalbuffer (jf. oven for), den systemiske risikobuffer eller det individuelle solvenskrav (søjle 2). Det er således et ekstra krav.

Det vil være tilladt for institutterne at ligge under kravet i kapitalbevaringsbufferen, men i så fald træder en række begrænsninger i kraft. Det drejer sig om adgangen til at betale udbytte til instituttets aktionærer, om adgangen til at betale bonus til ansatte og om forbud mod at betale renter på instituttets hybride kernekapital. Begrænsningerne skal forhindre, at der for banker, der ikke opfylder bufferkravet, finder en yderligere udhuling af kapitalen sted (gennem for store udbytte-, bonus- eller rentebetaling), så længe instituttet ligger under bufferkravet. Såfremt instituttet kommer under det samlede bufferkrav, skal instituttet desuden udarbejde og indsende en kapitalgenopretningsplan til tilsynsmyndighedens godkendelse.

Forskellen mellem den modcykliske kapitalbuffer og kapitalbevaringsbufferen er først og fremmest, at kapitalbevaringsbufferen altid er aktiv – også i dårlige tider. Hvorvidt institutterne vil efterstræbe at leve op til kapitalbevaringsbufferen vil dog formentligt svinge med konjunkturerne. Dette er en konsekvens af, at der, jf. oven for, ikke kan udbetales bonusser, dividender mv., hvis bufferen ikke er opfyldt, og det forventes alt andet lige, at ønsket om udbetalinger af udbytter øges, når det går godt.

Kapitalbevaringsbufferen er først et krav i 2016, hvorfra bufferen indfases løbende. Som et led i den øgede fleksibilitet, formandskabet har indskrevet i kompromisforslagene, er det dog allerede muligt nationalt at implementere bufferen fuldt ud fra 1. januar 2013.

Den systemiske risikobuffer

I Rådets kompromistekst er der indført mulighed for, at der nationalt kan fastsættes et højere kapitalkrav end fastsat i forordningen for at adressere systemiske risici. Kapitalkravet kan indføres i form af en såkaldt ”systemisk buffer” bestående af egentlig kernekapital (CET1).

Der er ingen øvre grænse for den systemiske buffer, men fastsættes denne over 3 pct. af de risikovægtede aktiver (beregnet på både nationale eksponeringer og eksponeringer i andre EU-lande), vil dette skulle forhåndsgodkendes af Kommissionen.

Fra 2015 vil medlemsstaterne kunne fastsætte en systemisk buffer på op til 5 pct. beregnet på nationale eksponeringer og eksponeringer i tredjelande uden Kommissionens forhåndsgodkendelse. I tilfælde hvor bufferen på disse eksponeringer sættes mellem 3 og 5 pct., da skal det pågældende land dog forinden have hørt Kommissionen herom. Kommissionen udtaler sig herom, og medlemslandet skal forklare sig, hvis Kommissionens udtalelse ikke følges. For eksponeringer i andre EU-lande fastholdes tærsklen for Kommissionsgodkendelse på 3 pct.

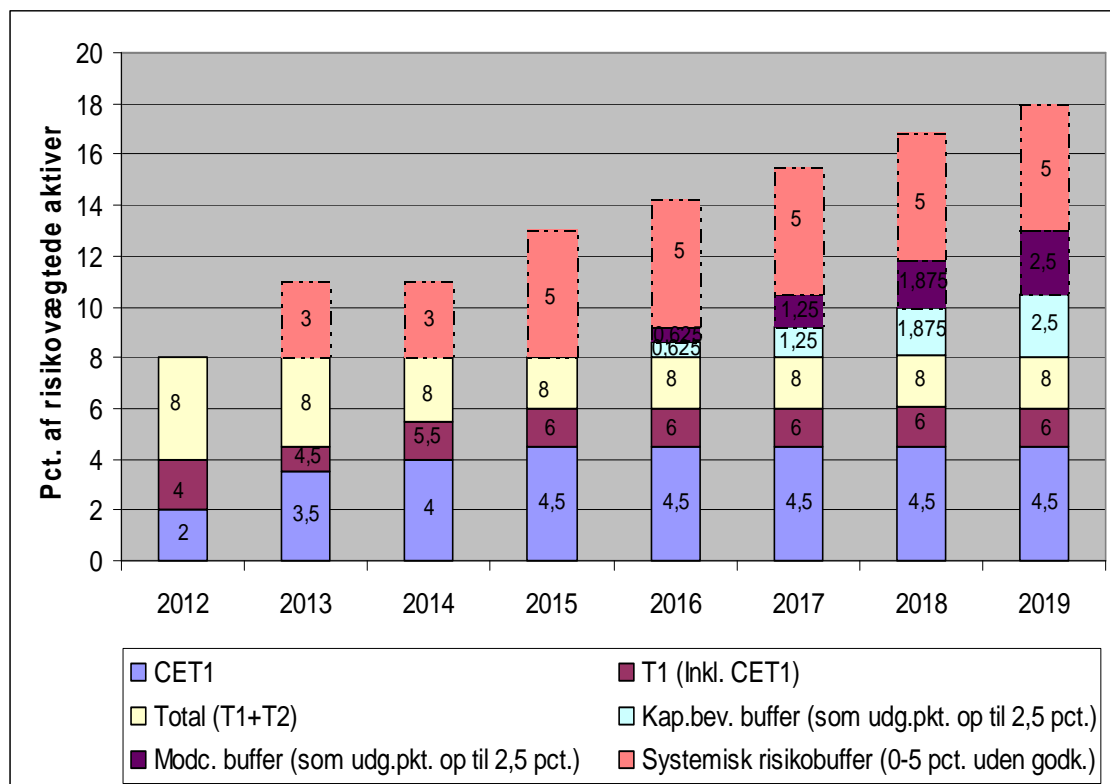
I tilfælde af fastsættelse af en systemisk risikobuffer på mellem 3 og 5 pct. for et datterselskab, der er ejet af et udenlandsk moderselskab, skal Kommissionen og Det Europæiske Udvalg for Systemisk Risiko (ESRB) afgive en udtalelse herom. Hvis tilsynsmyndighederne for hhv. datter- og moderselskab er uenige i forhold til fastsættelsen af bufferen, og hvis begge udtalelser fra Kommissionen og ESRB er negative, da kan sagen afgøres i bindende mægling under EU-banktilsynsenheden (EBA).

Fastsætter en medlemsstat en systemisk buffer beregnet på eksponeringer i andre EU-lande op til et niveau på 3 pct., skal medlemsstaten fastsætte bufferen på samme niveau for alle eksponeringer inden for EU, herunder i medlemslandet selv.

Opfylder institutter ikke kravet om en systemisk risikobuffer, da træder der en række begrænsninger i kraft på samme måde, som tilfældet er for hhv. kapitalbevarings- og den modcykliske buffer. I modsætning til de to øvrige buffer har tilsynsmyndighederne dog mulighed for at indføre strengere sanktioner, hvis institutternes begrænsninger på udbytter mv. ikke leder til en tilfredsstillende forbedring i niveauet for den egentlige kernekapital.

Der er indskrevet mulighed for, at andre medlemslande kan anerkende den systemiske buffer, som et andet medlemsland har fastsat. Denne anerkendelse vil i så fald gælde i forhold til eksponeringer mod det land, der har fastsat bufferen.

Bilag 2: Overblik over kapitalkrav og kapitalbuffere i kapitalkravsdirektivet



Noter:

- Den modcykliske kapitalbuffer vil som udgangspunkt blive fastsat mellem 0 og 2,5 pct. Der er dog mulighed for under visse omstændigheder at sætte en højere buffer.
- De nationale myndigheder har mulighed for under visse omstændigheder at sætte kapitalbevaringsbufferen højere end 2,5 pct.
- Den systemiske risikobuffer kan i udgangspunktet fastsættes frit op til 3 pct. for alle eksponeringer og fra 2015 op til 5 pct. for nationale eksponeringer og eksponeringer i 3. lande alene. Ønskes bufferen sat højere end dette, kræves forudgående godkendelse af Kommissionen.
- Den modcykliske kapitalbuffer og kapitalbevaringsbufferen skal implementeres fra 2016, men kan implementeres nationalt allerede fra 2013.