

NOTAT

8. september 2014

Kommissorium for ekspertgruppe om gearingsmål for kreditinstitutter

Baggrund

Med kapitalkravsdirektivets implementering i 2007 i Danmark blev det muligt for danske kreditinstitutter at anvende egne interne modeller til at risikojustere deres aktiver til brug for beregning af kapitalkravene. Indførelsen af muligheden for at anvende interne modeller har medført, at en række større institutter har fået reduceret deres kapitalkrav markant.

På den baggrund er der på europæisk plan og globalt overvejelser om, at det risikojusterede kapitalkrav til kreditinstitutter skal suppleres med et bindende mindstekrav til en ikke-risikobaseret "leverage ratio" eller gearingsmål for kreditinstitutter. Dvs. et minimumskrav for andelen af kapital i forhold til et instituts samlede uvægtede aktiver og ikke balanceførte poster. Ifølge Basel III-standarderne skal udgangspunktet være en leverage ratio på 3 pct., dvs. en gearing på ca. 33 gange kernekapitalen. Et gearingsmål kan i den forbindelse virke som en "backstop" for risikovægtene i de interne modeller.

På baggrund af Basel 3-standarden er det i CRD4/CRR fastsat, at kreditinstitutter fra 2014 til 2017 skal indrapportere deres gearing til tilsynsmyndighederne. I denne periode er institutterne forpligtet til at have tilstrækkelige interne mekanismer til at styre gearingsrisici, og gearingsmålet vil indgå som et søjle II-instrument for de enkelte tilsyn, der kan bruges i forhold til det konkrete tilsyn med enkelte institutter, men ikke som en bindende standard for alle kreditinstitutter.

EU-Kommissionen skal i medfør af CRD4/CRR i 2014 fastsætte en delegeret retsakt, der specificerer den definition af gearing, der skal offentliggøres i kreditinstitutternes årsrapporter fra 1. januar 2015. Endelig skal Kommissionen senest 31. december 2016 afrapportere og – hvis det findes relevant – fremsætte lovforslag om introduktion af et bindende gearingsmål for kreditinstitutter i EU i 2018.

Det fremgår af Aftale om regulering af SIFler samt krav til alle banker og realkreditinstitutter om mere og bedre kapital og højere likviditet (Bankpakke 6), at regeringen, bl.a. efter anbefaling fra Udvalget om finanskrisisens årsager (Rangvid-udvalget), vil nedsætte en ekspertgruppe, der skal vurdere behovet for at indføre et gearingsmål i Danmark mv.

I forbindelse med Bankpakke 6 blev der indført højere kapitalkrav til kreditinstitutterne i form af særlige kapitalkrav til SIFler og højere kapitalkrav for alle kreditinstitutter i forbindelse med implementering af CRD4/CRR. Indførelsen af et bindende gearingsmål vil betyde, at institutter vil skulle leve op til et yderligere indirekte kapitalkrav, da kapitalen – afhængig af institutternes konkrete gearing – potentielt vil skulle forøges for at leve op til gearingsmålet.

Ekspertgruppens opgaver

Ekspertgruppens arbejde skal danne grundlag for fastlæggelsen af en dansk holdning i forbindelse med drøftelserne i EU-regi om et harmoniseret gearingskrav til institutternes i CRD4/CRR-reglerne frem mod 2018.

Ekspertgruppen skal belyse følgende områder:

1. Behovet for indførelse af og eventuelt niveau(er) for et gearingsmål

Efter indførelsen af Basel-reglerne i 1991 stilles der som udgangspunkt risikojusterede kapitalkrav for at sikre et tilstrækkeligt kapitalgrundlag til dækning af uventede tab. Det betyder, at kapitalkrav stilles i forhold til de risikovægtede aktiver, dvs. i forhold til instituttets aktiver korrigeret for risikoen ved de enkelte aktiver og ikke i forhold til de samlede uvægtede aktiver og ikke balanceførte poster.

Ekspertgruppen skal belyse, om det overordnet set er hensigtsmæssigt at stille et supplerende gearingskrav, når det tages i betragtning, at man på internationalt plan generelt har valgt en reguleringsmodel med risikojusterede kapitalkrav.

Ekspertgruppen skal i forlængelse heraf vurdere behovet for en differentiering af gearingsmål, der tager højde for institutternes aktivkvalitet, forretningsmodel mv. Dette kan bl.a. være relevant ift. realkreditinstitutter, som har mere sikre aktiver og derfor relativt lave risikovægtede aktiver i forhold til deres samlede aktiver.

Ekspertgruppen skal endvidere belyse, hvad der vil være et eventuelt passende niveau for et eventuelt gearingsmål, herunder om det vil være hensigtsmæssigt at indføre et krav om en leverage ratio, der er højere end de 3 pct., som er udgangspunktet i Basel 3-standarden.

Ekspertgruppen skal endvidere overveje, hvorvidt krav til et gearingsmål bedst håndteres som et generelt krav (søjle I) eller som et tilsynsbaseret krav (søjle II). Dette vil også have indflydelse på, hvilken type af sanktioner, det skal have, hvis et institut bryder et eventuelt gearingsmål.

Ekspertgruppen skal endelig, såfremt man finder det relevant at indføre et gearingsmål, vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt, at man indfører et sådan krav for danske institutter, før en eventuel EU-regulering på området er på plads, eller hvis der ikke kan opnås enighed om en bindende gearingsmål på EU-niveau.

Ekspertgruppen skal inddrage erfaringer fra andre relevante lande, som allerede har indført eller er i færd med at indføre et gearingsmål (fx USA, UK, Holland, Canada og Schweiz).

2. Behovet for en nedre grænse for de risikovægte, der benyttes i interne modeller

De risikovægtede aktiver beregnes enten ud fra en på forhånd fastsat model (standardmetoden) eller ud fra kreditinstitutternes interne modeller (IRB-modeller).

Ekspertgruppen skal vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt, at der fastsættes en nedre grænse for de risikovægte, der kan benyttes i interne modeller. Dette kan ses som en differentieret form for gearingsmål, da det angiver minimumsrisikovægte, som alle institutter skal følge for de forskellige aktivtyper.

Ekspertgruppens overvejelser om en nedre grænse for risikovægte skal vurderes i sammenhæng med vurderingen af behov for et generelt gearingsmål, herunder hensigtsmæssigheden af at indføre begge tiltag. Derudover skal ekspertgruppen vurdere de juridiske rammer for indførelse af nedre grænser for risikovægte i interne modeller i forhold til CRD4/CRR, der som udgangspunkt er maksimumharmoniseret.

3. De samfundsøkonomiske konsekvenser ved at stille højere krav til kreditinstitutternes egenkapital

Ekspertgruppens arbejde kan resultere i en anbefaling om, at der stilles yderligere krav til danske kreditinstitutter. En indførelse af et bindende krav om et gearingsmål vil kunne påføre institutter yderligere indirekte kapitalkrav, da kernekapitalen – afhængig af institutternes konkrete gearing – vil skulle forøges for at leve op til gearingsmålet. På den baggrund skal ekspertgruppen vurdere, dels hvordan højere internationale, og dels

hvordan højere danske krav, end de med CRD4/CRR og SIFI-reguleringen indførte niveauer, vil påvirke den finansielle stabilitet, danske kreditinstitutters konkurrencesituation og den samfundsmæssige velstand.

De samfundsmæssige effekter ved øgede kapitalkrav kan være forskellige på kort og langt sigt, da der kan være transitionsomkostninger ved en omstilling fra lavere til højere kapitalniveau i de enkelte institutter.

Ekspertgruppens sammensætning

Ekspertgruppen sammensættes af

- 1 formand og 2 medlemmer med forskningsbaggrund
- 1 medlem indstillet af Finansrådet
- 1 medlem indstillet af Realkreditrådet
- 1 medlem indstillet af Realkreditforeningen
- 1 medlem indstillet af Nationalbanken
- 1 medlem indstillet af Finanstilsynet
- 1 medlem indstillet af Finansministeriet
- 1 medlem indstillet af Økonomi- og Indenrigsministeriet
- 1 medlem indstillet af Erhvervs- og Vækstministeriet

Erhvervs- og vækstministeren udpeger ekspertgruppens formand og medlemmer.

Ekspertgruppen sekretariatsbetjenes af Erhvervs- og Vækstministeriet, Finanstilsynet, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Nationalbanken.

Ekspertgruppen kan inddrage ekstern ekspertise.

Ekspertgruppen afrapporterer til erhvervs- og vækstministeren senest 1. april 2015.