

Forslag

til

Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om finansiel stabilitet, lov om en garantifond for indskydere og investorer, lov om værdipapirhandel m.v. og forskellige andre love¹

(Gennemførelse af direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (BRRD) og direktiv om indskudsgarantiordninger (DGS)) – 2. del (Indførelse af gældsbuffer for realkreditinstitutter)

§ 1

I lov om finansiel virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 928 af 4. august 2014, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 125 h indsættes:

»§ 125 i. Et realkreditinstitut skal til enhver tid have en gældsbuffer på 2 pct. af realkreditinstitutets samlede uvægtede udlån. Kapitalinstrumenter til opfyldelse af gældsbufferkravet skal være udstedt af realkreditinstituttet i øvrigt.

Stk. 2. For et realkreditinstitut, der som moderselskab ejer et datterselskab, der også er et realkreditinstitut, kan gældsbufferkravet opfyldes på realkreditkoncernniveau.

Stk. 3. Gældsbufferkravet kan opfyldes med følgende kapitalinstrumenter:

- a) Egentlig kernekapital.
- b) Hybrid kernekapital.
- c) Supplerende kapital.
- d) Usikret seniorgæld.

Stk. 4. Kapitalinstrumenterne som nævnt i stk. 3 må ikke samtidig anvendes til at opfylde:

- a) Kravet til kapitalgrundlag, jf. artikel 92 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber.
- b) Det individuelle solvensbehov, jf. § 124, stk. 2.
- c) Det individuelle solvenskrav, jf. § 124, stk. 3.
- d) Det kombinerede kapitalbufferkrav, jf. § 125 a.
- e) Kravet til kapitalgrundlag, jf. artikel 500, stk. 1-4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber.

¹ Loven gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU, dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger, nr. L 173, side 149 (DGSD) samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012, EU-Tidende nr. L 173, side 190.

Stk. 5. For gældsbufferkrav der opfyldes med kapitalinstrumenter omfattet af stk. 3, litra b-d, gælder følgende:

- a) Kapitalinstrumenterne skal have en oprindelig løbetid på mindst to år.
- b) Der skal være en hensigtsmæssig spredning i kapitalinstrumenternes forfaldstid.

Stk. 6. Finanstilsynet kan bestemme, at gældsbufferkravet for et realkreditinstitut skal opfyldes helt eller delvist med kapitalinstrumenter med kontraktuel mulighed for nedskrivning eller konvertering.

2. I § 373, *stk. 1*, indsættes efter »§ 125 e, stk. 1, jf. § 125 c, stk. 1«: »§ 125 i, stk. 1,«.

3. Ikrafttrædelse – indsættes i følgelovforslagets § 5:

»*Stk. 7.* Kravet i § 125 i, stk. 1, om, at et realkreditinstitut til enhver tid skal have en gældsbuffer på 2 pct. af instituttets samlede udlån, skal pr. 15. juni 2016, 2017, 2018, 2019 og 2020 udgøre mindst henholdsvis 30, 60, 80, 90 og 100 pct. af det samlede krav.«

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indførelse af gældsbuffer for realkreditinstitutter

1.1. Gældende ret

I kapitel 10 i lov om finansiel virksomhed findes de gældende regler om realkreditinstitutters kapitalforhold og solvens.

Det fremgår blandt andet heraf, at et realkreditinstitut dels skal have det kapitalgrundlag, der følger af artikel 92 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, dels skal opgøre virksomhedens individuelle solvensbehov, der ikke kan være mindre end kapitalkravet i artikel 92 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber. I tillæg hertil skal realkreditinstituttet opfylde et kombineret kapitalbufferkrav, der består af en virksomhedsspecifik kontracyklisk kapitalbuffer, en kapitalbevaringsbuffer og en systemisk buffer.

1.2. Baggrunden for forslaget

I medfør af BRRD skal et nødlidende eller forventeligt nødlidende realkreditinstitut som udgangspunkt håndteres ved brug af virksomhedssalg, broinstitut eller aktivadskillelse i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder eller håndteres ved hjælp af realkreditlovens afviklingsmodel. Realkreditinstitutterne er som altovervejende hovedregel enten direkte selv udpeget som systemisk vigtige institutter, eller også indgår de i finansielle koncerner, der er udpeget som systemiske.

For systemisk vigtige institutter er det vigtigt at sikre, at deres systemiske funktioner kan videreføres i tilfælde af, at de bliver nødlidende. Det gælder særligt for udlånskapaciteten, der må betragtes som systemisk, samt for realkreditinstitutternes særligt dækkede obligationer, der anses som en kritisk funktion i det danske boligfinansieringsmarked og som likviditetsredskab for pengeinstitutterne.

For at sikre den størst mulige sikkerhed for, at et realkreditinstitut kan absorbere tab på en måde, som understøtter den finansielle stabilitet ved at sikre, at de systemiske funktioner kan videreføres, indebærer forslaget, at de gældende regler om realkreditinstitutternes kapitalforhold og solvens suppleres med et krav om en gældsbuffer.

Gældsbufferen skal sikre realkreditinstituttet en buffer af egentlig kernekapital, hybrid kernekapital, supplerende kapital eller usikret seniorgæld udstedt fra instituttet i øvrigt. Forslaget ændrer ikke på hæftelsesforholdene i øvrigt. Gældsbufferen indebærer, at tabsrisikoen på realkreditinstitutternes udstedte JCB'er reduceres, idet gældsbufferen tager tab før JCB'er. Med den reducerede tabsrisiko bliver det lettere for realkreditinstitutterne løbende at tilvejebringe og/eller refinansiere den lovpligtige supplerende sikkerhed, der er nødvendig for at bevare deres tilladelse til udstedelse af særligt

dækkede obligationer, herunder også i perioder hvor betydelige fald i boligpriserne fører til et stærkt forøget krav til supplerende sikkerhed.

1.3. Lovforslagets indhold

Der indsættes en bestemmelse om et nyt krav til realkreditinstitutter i form af en gældsbuffer. Kravet til størrelsen af gældsbufferen udmåles på baggrund af realkreditinstituttets samlede uvægtede udlån og kan opfyldes med egentlig kernekapital, hybrid kernekapital, supplerende kapital og usikret seniorgæld. Det er hensigten med forslaget, at det vil være muligt at udarbejde en afviklingsplan for realkreditinstitutter, som ikke indebærer brug af bail-in værktøjet, hvorefter realkreditinstitutter er fritaget for at opfylde krav til nedskrivningsegne passiver, jf.

Kravet skal således sikre bedre muligheder for krisehåndtering af et realkreditinstitut. I tilfælde af, at et realkreditinstitut bliver nødlidende, skal der foretages en realistisk, rimelig og forsigtig værdiansættelse af instituttet, jf. lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder §§ 5 og 6. Hvis værdien af realkreditinstituttets nettoaktiver efter denne værdiansættelse er negativ, men positiv, hvis der ses bort fra gældsbufferen, vil Finansiell Stabilitet som udgangspunkt kunne overdrage instituttets aktiver og dele af forpligtelserne, eksklusiv gældsbufferen og ansvarlig kapital, til et broinstitut. Gældsbufferen og ligestillede forpligtelser efterlades helt eller delvist i det nødlidende instituts konkursbo sammen med egenkapital og anden ansvarlig kapital. Vederlaget til konkursboet i forbindelse med overdragelsen må ikke stille egenkapitalen, anden ansvarlig kapital samt gældsbufferen og ligestillede forpligtelser ringere end, hvis instituttet var gået konkurs. Vederlaget kan have forskellig form, herunder aktier, kontanter og købesumsregulering.

Overdragelsen vil have karakter af en virksomhedsoverdragelse, hvor låntagers og långivers rettigheder videreføres. Låntager kan altså ikke opsiges som følge heraf, ligesom långiver fortsat blandt andet har adgang til om nødvendigt at øge bidragssatserne. Dette svarer til situationen ved en konkurs.

Finansiell Stabilitet kan kapitalisere broinstituttet helt eller delvist med midler fra afviklingsformuen, jf. lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder.

Broinstituttet vil skulle have tilladelse som realkreditinstitut og til at udstede særligt dækkede obligationer og vil dermed kunne videreføre den overtagne virksomhed i videst muligt omfang, herunder yde nyudlån, hvis dette er økonomisk rentabelt. Finansiell Stabilitet vil dog som udgangspunkt skulle sælge broinstituttet efter to år. Vederlaget vil kunne udformes, så provenuet fra salget af broinstituttet vil blive fordelt til dækning af den kapital, som afviklingsformuen har skudt ind, og til konkursboet, hvor den vil skulle fordeles i overensstemmelse med konkursordenen. Gældsbufferen og ligestillede forpligtelser vil modtage dækning før den ansvarlige kapital og egenkapitalen.

Forslaget ændrer ikke på mulighederne for at anvende afviklingsværktøjerne i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder. Herunder vil der være mulighed for at afviklingsmyndigheden ved en solvent afvikling kan anvende et broinstitut, og at seniorkreditorene ved nedskrivning og konvertering kan bære tab ved insolvent afvikling. Det vil også være muligt inden rammerne af de regler, der i dag gælder for hæftelse i kapitalcentre, at et realkreditinstitut opdeles, således at et eller flere nødlidende kapitalcentre afvikles i overensstemmelse med afviklingsmodellen i lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v., såfremt dette opfylder afviklingsmålene.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til nr. 1

Med det foreslåede § 125 i, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed indføres et krav til yderligere kapital for realkreditinstitutter. Kravets størrelse er fastlagt til forholdsmæssigt at følge størrelsen på det enkelte realkreditinstituts samlede uvægtede udlån. Realkreditinstitutters væsentligste solvensmæssige risiko er som følge af balanceprincippet kreditrisikoen på netop udlån.

Kravet skal sikre bedre muligheder for krisehåndtering af et realkreditinstitut. Kravet skal endvidere sikre, at der løbende er et vist niveau af midler til rådighed for instituttet til at leve op til kravene om at stille supplerende sikkerhed, hvilket for det første mindsker behovet for at hente kapital til at stille supplerende sikkerhed, og for det andet gør det nemmere at hente en sådan kapital, hvis behovet opstår.

Realkreditinstitutter kan udstede obligationer i serier med seriereservefonde, såkaldte kapitalcentre. Instituttet skal udarbejde særskilte regnskaber for hvert center i overensstemmelse med Bekendtgørelse om serieregnskaber i realkreditinstitutter (serieregnskabsbekendtgørelsen). Det følger af denne, at kapital udstedt i instituttet i øvrigt fordeles pro rata i de enkelte kapitalcentre. Realkreditinstituttet kan vælge at udstede kapital direkte i det enkelte kapitalcenter, hvorefter kapitalen i sin helhed er knyttet til dette center.

Den foreslåede gældsbuffer skal opfyldes med kapital, der udstedes fra instituttet i øvrigt, og det følger derfor af serieregnskabsbekendtgørelsen, at den vil skulle fordeles pro rata.

Det kan i konkrete tilfælde være hensigtsmæssigt, at den kapital, der udstedes for at opfylde gældsbufferkraver, som i medfør af bestemmelsen udstedes i instituttet i øvrigt, herefter kan allokeres til et eller flere bestemte kapitalcentre med henblik på at styrke kapitaliseringen af disse, uden at hovedregler om pro rata-fordeling iagttages. Det kan f. eks. være, hvor realkreditinstituttet også indeholder væsentlige passive kapitalcentre, hvorfra der ikke ydes nyudlån, og hvor der derfor ikke er samme behov for kapitalisering.

Finanstilsynet har i sådanne tilfælde mulighed for efter ansøgning at dispensere fra kravet om pro rata-fordeling. Med en sådan dispensation vil realkreditinstitutternes gældsbuffer kunne benyttes til supplerende sikkerhed i stedet for institutternes junior covered bonds (JCB'er), der ellers sædvanligvis udstedes for at fremskaffe den fornødne supplerende sikkerhed. Finanstilsynet vil i den forbindelse vurdere, om det er nødvendigt med en mere generel justering af serieregnskabsbekendtgørelsen.

Såfremt et realkreditinstitut ikke opfylder kravene i § 125 i, stk. 1, helt eller delvist, skal instituttet i overensstemmelse med de almindelige regler herom meddele Finanstilsynet dette. Finanstilsynet har herefter som led i tilsynsvirksomheden mulighed for enten ved modtagelse af sådan meddelelse, eller såfremt Finanstilsynet i anden sammenhæng konstaterer, at kravet ikke er opfyldt, at anmode realkreditinstituttet om en redegørelse for forholdet og for instituttets fremadrettede håndtering heraf.

Det er helt centralt, at et realkreditinstitut bevarer gældsbufferen intakt i en periode, hvor instituttet lider tab, og egenkapitalen formindskes. En intakt gældsbuffer vil således væsentligt styrke sandsynligheden for, at det vil være muligt at håndtere et nødlidende eller forventeligt nødlidende realkreditinstitut uden at påføre den finansielle stabilitet unødigt skade. Det vil samtidig styrke investorernes tillid til, at de selv i en situation, hvor realkreditinstituttet er solvensmæssigt udfordret, har en meget lille sandsynlighed for tab eller at blive bundet i en langvarig afvikling ved investering i specielt JCB'er.

Overtrædelse af kravet anses som udgangspunkt for at være en grov overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. Det indebærer, at Finanstilsynet om nødvendigt kan inddrage tilladelsen, jf. § 224, stk. 1, nr. 1.

Det er hensigten, at gældsbufferkravet skal evalueres frem til 2018, herunder i lyset af de krav, der vil blive stillet til nedskrivningsegne passiver til danske SIFI-pengeinstitutter og udviklingen på markedet for gældsinstrumenter i Europa. Det kan ikke umiddelbart udelukkes, at der kan blive behov for en forøgelse af gældsbufferkravet. Den foreslåede evalueringsperiode giver mulighed for, at en eventuel forøgelse kan gennemføres inden kravet er endeligt indfaset i 2020.

Det foreslås med *stk. 2*, at et realkreditinstitutmoderselskab, der ejer et realkreditinstitutdatterselskab, kan opfylde kravet på realkreditkoncernniveau. Det indebærer, at gældsbufferkravet kan opfyldes i enten moderselskabet eller datterselskabet for begge realkreditinstitutter set under et.

Baggrunden for denne del af forslaget er at fastsætte de mest hensigtsmæssige betingelser for realkreditinstitutter, der har tilladelse til såkaldt fælles funding i overensstemmelse med § 16 b i lov om finansiel virksomhed.

Forslaget til *stk. 3* angiver hvilke kapitalinstrumenter, der kan anvendes til at opfylde gældsbufferkravet. Egentlig kernekapital, hybrid kernekapital og supplerende kapitaler er defineret i § 5, stk. 6, i lov om finansiel virksomhed. Usikret seniorgæld er kapitalinstrumenter uden særlig fortrinsstilling. Kapitalinstrumenterne kan inden for de vilkår, der gælder for de enkelte instrumenter købes af institutter, der er koncernforbundne med realkreditinstituttet. Dette vil dog kunne få indflydelse på de pågældende institutters krav til nedskrivningsegne passiver.

Det fremgår af forslaget til *stk. 4*, at gældsbufferkravet skal opfyldes ved siden af de øvrige kapitalkrav. I det omfang, realkreditinstituttet har overskydende kapital, som ikke er allokeret til at dække kapitalkrav i medfør af søjle I og søjle II samt kapitalbuffere, jf. kravene i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og i lov om finansiel virksomhed, kan denne kapital medregnes i opgørelsen af bufferen. Gældsbufferen vil være et supplerende krav ved siden af kapitalkrav og kapitalbuffere. De aktiver, der anskaffes for den optagne gæld, kan således benyttes til at stille supplerende sikkerhed, herunder både den lovpligtige og den overdækning, realkreditinstituttet har for at leve op til ratingkrav, ligesom den kan anvendes til at opfylde LCR-likviditetskravet.

Der fastsættes med det foreslåede *stk. 5* supplerende krav til hybrid kernekapital, supplerende kapital eller usikret seniorgæld, der anvendes til at opfylde gældsbufferkravet. Det bestemmes således med forslaget til *stk. 5, litra a og b*, at kapitalinstrumenterne skal have en oprindelig løbetid på mindst to år, hvor det er forventningen, at kapitalinstrumenterne i overvejende grad vil have en

længere oprindelig løbetid. Det bestemmes videre, at realkreditinstituttet skal sørge for, at der er en hensigtsmæssig spredning i kapitalinstrumenternes forfaldstid, således at der ikke er en uforholdsmæssig stor del af kapitalinstrumenterne, der forfalder i samme periode. Kravene skal medvirke til, at gældsbufferen opfyldes kontinuerligt.

Forslaget til *stk. 6* fastslår, at Finanstilsynet har mulighed for ved konkret afgørelse at bestemme, at et realkreditinstitut skal opfylde gældsbufferkravet helt eller delvist med kapitalinstrumenter, hvor det skal fremgå af vilkårene for kapitalinstrumenterne, at disse kan konverteres eller nedskrives, såfremt Finanstilsynet vurderer, at instituttet er nødlidende eller forventeligt nødlidende, enten ved at Finanstilsynet selv påbyder konvertering eller nedskrivning, eller hvor realkreditinstituttet overgår til afvikling i regi af Finansiell Stabilitet. Et sådant krav vil alene blive stillet, hvis det konkret viser sig nødvendigt at udstede denne type kapitalinstrumenter, eller hvis det på europæisk plan bliver standard.

Til nr. 2

Med forslaget til ændring af § 373, *stk. 1*, i lov om finansiell virksomhed foreslås, at overtrædelse af kravet til en gældsbuffer strafbelægges i overensstemmelse med de bestemmelser, der i dag gælder for overtrædelse af øvrige kapital- og solvenskrav.

Til nr. 3.

Det foreslås, at gældsbufferkravet indføres over fem år startende fra lovens ikrafttræden. Indførelsen foreslås fastlagt således, at gældsbufferkravet opbygges med 60 pct. over de første to år og herefter de resterende 40 procent over tre år.

De kapitalinstrumenter, som vil kunne medgå til opfyldelse af realkreditinstitutternes gældsbuffer, vil svare til dem, som pengeinstitutter i hele Europa skal udstede for at opfylde kravet i BRRD om at holde et minimum af nedskrivningseggede passiver. Realkreditinstitutternes opfyldelse af bufferkravet vil således kunne ske med kapitalinstrumenter, der er markedskonforme.