

12. juli 2021

Høringssvar

Følgende myndigheder og organisationer har afgivet høringssvar

- Nationalbanken
- Saxo Bank
- Finans Danmark
- Lokale pengeinstitutter

Læs høringssvar på de næste sider.

Finanstilsynet
Århusgade 110
2100 København Ø

Pr. e-mail: tlg@ftnet.dk

Peter Ejler Storgaard
Chef for Finansielle
Institutioner

FINANSIEL STABILITET

Langelinie Allé 47
2100 København Ø
Telefon: 3363 6363

www.nationalbanken.dk
nationalbanken@nationalbanken.dk

Sagsnr.: 202086
Dokumentnr.: 2136089

9. juli 2021

HØRINGSSVAR VEDR. VEJLEDNING OM OVERDÆKNING TIL NEP- OG GÆLDSBUFFERKRAV

Finanstilsynet har den 11. juni 2021 sendt *Vejledning vedrørende Finanstilsynets forventninger til penge- og realkreditinstitutternes overdækning på NEP- og gældsbufferkravet* i høring.

NEP- og gældsbufferkravet er afgørende for at sikre, at institutterne kan krisehåndteres uden brug af statsmidler. Af den grund er det vigtigt, at institutterne til alle tider overholder kravene. Det er institutternes ansvar at sikre en forsvarlig finansieringsstruktur og dermed en passende overdækning til NEP- og gældsbufferkravet. Det er positivt, at Finanstilsynet med vejledningen sætter fokus på vigtigheden heraf og understøtter institutternes risikostyring ved at vejlede om, hvad der i udgangspunktet anses for at være en passende overdækning.

Vejledningen sikrer, at institutterne forholder sig til refinansieringsrisikoen forbundet med at opfylde kravene med markedsfinansiering, og den giver institutterne incitament til længere løbetider og spredning af forfald på den gæld, der anvendes til at opfylde NEP- og gældsbufferkravet.

Af vejledningen fremgår det, at overdækningen beregnes i forhold til de gældende niveauer for NEP- og gældsbufferkravet. Det betyder, at institutterne ikke skal have overdækning i forhold til krav, der er under indfasning. Da et institut imidlertid ikke kan være sikker på at have markedsadgang, når kravene indfases, bør vejledningen også tage højde for kendte regulatoriske krav, som indfases i løbet af stresstestperioden. Herfra kan dog undtages krav, hvis indfasning er betinget af et økonomisk forløb uden stress (som fx den kontracykliske kapitalbuffer).

Det er desuden vigtigt, at krisehåndtering af ét institut ikke medfører, at andre institutter bliver nødlidende. Institutternes beholdning af andre institutters NEP-instrumenter bør derfor adresseres enten via vejledningen om institutternes overdækning eller på anden vis.

Med venlig hilsen



Peter Ejler Storgaard

Finanstilsynet
Att. Thomas Lynggaard Germann
Århusgade 110
2100 København Ø

Hellerup, den 2. juli 2021

Høringssvar angående Vejledning vedrørende Finanstilsynets forventninger til penge- og realkreditinstitutternes overdækning på NEP- og gældsbufferkravet.

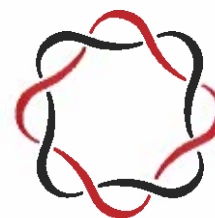
Saxo Bank A/S (Banken) har noteret sig, at Finanstilsynet har sendt ovenstående vejledning i høring. Banken er enig i, at institutterne bør operere med en målsætning til overdækningen i forhold til NEP- og gældsbufferkravet, men finder overordnet set ikke, at denne overdækning bør defineres på baggrund af et hårdt makroøkonomisk stress-scenarie, således som vejledningen lægger op til. Banken anser således, at de gældende kapitalkrav allerede i dag stiller krav om, at institutterne skal kunne modstå relevante stress-scenarier blandt andet i Søjle II-kravet.

Banken vurderer dog, at en overdækning til NEP- og gældsbufferkravet, udover det kombinerede buffer-krav som allerede gælder, kan være hensigtsmæssig alligevel, men at et sådant krav udelukkende bør være et internt kapitalmålsætningskrav. En kapitalmæssig overdækning til NEP- og gældsbufferkravet bør derfor kunne fastsættes efter et ledelsesmæssigt skøn og som en intern målsætning i instituttet, som eksempelvis afspejles i instituttets kapitalpolitik eller lignende. Banken ser på den baggrund ingen grund til endnu et krav om en fast defineret stresstest eller en ny regulatorisk bestemt kapitalbuffer.

Med venlig hilsen
Saxo Bank A/S.

Finanstilsynet
Att.: Thomas Lynggaard Germann
Århusgade 110
2100 København Ø

Sendt pr. e-mail til: tlg@ftnet.dk



**FINANS
DANMARK**

Tiltagende dansk overimplementering og enegang forværrer de ulige konkurrencevilkår for danske banker og real-kreditinstitutter i forhold til resten af EU

Høringssvar

Resumé

Efter den brede politiske vedtagelse af BRRD2-lovforslaget har Finanstilsynet besluttet at udarbejde et udkast til ny tilsynsvejledning, der vil betyde en meget betydelig overdækning til NEP-/gældsbufferkravet, hvor rammerne ellers er fastsat ved den politiske implementering af BRRD2 ved årsskiftet.

Finans Danmark mener, at Finanstilsynet hermed bryder med de politiske tilkendegivelser i forbindelse med vedtagelsen af BRRD2, hvor der var et ønske om, at kravene til danske banker skulle være på niveau med kravene i resten af Europa, herunder bankunionen.

Indførelsen af et overdækningskrav til NEP-/gældsbufferkravet vil medføre, at de reelle NEP-/gældsbufferkrav bliver forhøjet for danske institutter, og at kravene i Danmark bliver endnu højere end i andre sammenlignelige lande og resten af EU. Der lægges således op til, at de danske institutter skal holde et kapitalniveau, der er så højt, at de ikke kommer i konflikt med det kombinerede bufferkrav under et hårdt stressforløb. I resten af EU kan institutterne godt bevæge sig ned i det kombinerede bufferkrav under et hårdt stressforløb, hvorfor de ikke skal holde et lige så højt kapitalniveau, som der nu lægges op til for danske institutter.

En særlig dansk enegang vil således skabe yderligere ulevelig playing field i relation til NEP-/gældsbufferkravet for danske institutter relativt til institutter i resten af EU. Vi finder det meget bekymrende, at Finanstilsynet med forslaget lægger op til en de facto dansk overimplementering af EU-regler, særligt i lyset af, at NEP-kravet i forvejen er kendetegnet ved dansk overimplementering relativt til blandt andet bankunionen.

9. juli 2021

Dok: FIDA-1344658213-687767-v1

Kontakt Morten Frederiksen

Vi har ikke kendskab til, at myndighederne i andre jurisdiktioner har formuleret et tilsvarende krav som det danske Finanstilsyn. Det gælder i de andre nordiske lande og i bankunionen, og vi mener derfor, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, hvorfor der er helt særlige danske forhold, der medfører et behov for den betydelige skærpelse af reguleringen af NEP-/gældsbufferkravet i Danmark, hvor kravene til NEP i forvejen er betydeligt skærpede relativt til blandt andet bankunionen.

Yderligere bemærker vi, at Finanstilsynet i udkastet skriver, at vejledningen ikke er et krav, som "institutterne skal have overdækning til, men en vejledning til, hvordan institutterne kan fastsætte deres målsætning." Det er imidlertid vores klare opfattelse, at Finanstilsynet generelt betragter vejledninger som værende krav, der kun meget undtagelsesvist kan fraviges.

Såfremt Finanstilsynet har til hensigt at fastholde den foreslåede tilgang, der reelt indebærer et yderligere kvantitativt krav, samt strider mod hensigten bag den danske implementering af BRRD2, og tilsvarende klart afviger fra, hvad banker i eksempelvis Bankunionen underlægges, bør der skabes en tilstrækkelig lovhjemmel. Dette vil i givet fald sikre Folketingets kontrol med Finanstilsynets fastsættelse af yderligere kvantitative krav, samt Folketingets aktive stillingtagen til dansk overimplementering af et europæisk direktiv.

Endelig bemærker vi, at udkastet ikke forholder sig til de samlede samfundsøkonomiske omkostninger i forhold til potentielt øget finansiell stabilitet på lang sigt. Det er i den forbindelse vores klare vurdering, at de samfundsøkonomiske omkostninger vil overstige den mulige langsigtede gevinst for den finansielle stabilitet. Det skyldes blandt andet, at NEP-kravene for danske institutter allerede overstiger kravene for eksempelvis banker i bankunionen (inklusive fuldt indfasede NEP-krav). Herudover er der en ikke uvæsentlig risiko for, at udkastet vil indebære, at udenlandske institutter - med både lavere NEP-krav og ingen voldsomme regulatoriske krav om NEP-overdækning - vil kunne tilbyde mere attraktive finansieringsvilkår for danske husholdninger og i særdeleshed virksomheder.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



Høringssvar til udkast til vejledning vedrørende Finanstilsynets forventninger til penge- og realkreditinstitutternes overdækning på NEP- og gældsbufferkravet

Indførelsen af et overdækningskrav til NEP-/gældsbufferkravet vil medføre, at NEP-/gældsbufferkravene de facto bliver forhøjet for danske institutter, og at NEP-kravet i Danmark bliver endnu højere end i andre sammenlignelige lande og resten af EU. Der vil være tale om en de facto dansk overimplementering af NEP-/gældsbufferkravene af betydeligt omfang, hvilket vi finder stærkt problematisk og meget overraskende givet den klare politiske tilkendegivelse i den danske implementering af BRRD2, jf. nedenfor.

Vi har ikke kendskab til, at myndighederne andre steder har formuleret et tilsvarende krav. Det gælder i de andre nordiske lande og i bankunionen, og vi mener derfor, at der kan sættes spørgsmålstegn ved om der er helt særlige danske forhold, der medfører et behov for den betydelige skærpelse af reguleringen af NEP-/gældsbufferkravet i Danmark. Det kan i den sammenhæng tilføjes, at de danske NEP-krav allerede er fastsat på et forhøjet niveau set i forhold til institutterne i bankunionen, ligesom det danske subordinationskrav også ligger over de subordinationskrav, der ses for tilsvarende institutter i bankunionen.

Yderligere finder vi, at indførelsen af en særlig dansk buffer til NEP-/gældsbufferkravet ikke er i overensstemmelse med de politiske intentioner, der blev tilkendegivet i forbindelse med implementeringen af BRRD2 i Danmark, hvor der i lovbestemmelserne fremgår en politisk forventning om, at NEP-fastsættelsen i Danmark sker på vilkår, der er sammenlignelige med, hvad der finder sted i de øvrige europæiske lande, herunder særligt i bankunionen.

En særlig dansk enegang vil således skabe yderligere ulevelen playing field i relation til NEP-/gældsbufferkravet for danske institutter relativt til institutter i resten af EU. Vi finder det endog meget bekymrende, at Finanstilsynet med forslaget lægger op til en overimplementering af EU-regler. Vi bemærker i den forbindelse, at MREL-kravet tidligst må forventes at være fuldt indfaset i resten af EU i 2024, hvorfor forslaget om et regulatorisk overdækningskrav oven på de eksisterende level 1-krav til institutterne vil indebære, at danske institutter underlægges højere krav, end hvad der er gældende for institutter i resten af EU. Forslaget vurderes således at være udtryk for en meget uhensigtsmæssig dansk enegang.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



I forhold til lovhjemmel finder vi det meget tvivlsomt, at kravet om en "forsvarlig finansieringsstruktur" fra ledelsesbekendtgørelsens bilag 4 kan danne tilstrækkeligt grundlag for et krav om overdækning af NEP-/gældsbufferkravene. Det forekommer, at finansieringsstruktur sidestilles med finansieringsomfang. Kravet til finansieringsomfanget er fastlagt i level 1-lovgivningen på området, mens kravet om en forsvarlig finansieringsstruktur adresserer det forhold, at institutter skal sikre, at finansiering af aktiverne sker på forsvarlig vis. Det er derfor meget vanskeligt at se, hvordan der kan dannes bro mellem kravet om en forsvarlig finansieringsstruktur og overdækning på NEP/gældsbufferkravene.

Vi støtter, at institutterne til enhver tid skal have en forsvarlig finansieringsstruktur, og det er således vigtigt, at optagelsen/udstedelsen af seniorgæld sker på en måde, så ikke alle de udstedte gældsinstrumenter forfalder samtidig. Det formål må anses som værende opfyldt ved efterlevelse af kravet om stabil finansiering, NSFR, der netop sikrer, at institutterne til enhver tid har en forsvarlig finansieringsstruktur. Uagtet at kravet om en forsvarlig finansieringsstruktur vanskeligt kan udgøre en lovhjemmel for vejledningen, bemærker vi i øvrigt, at der vil være tale om "skøn under regel". Det er i sig selv bekymrende.

I udkastet til vejledningen står der, vedrørende overdækning på institutternes NEP- og gældsbufferkrav, at *"Det er ikke et nyt krav, som institutterne skal have overdækning til, men en vejledning til, hvordan institutterne kan fastsætte deres målsætning....Hvis målsætningen er fastlagt i overensstemmelse med Finanstilsynets forventninger, som angivet i denne vejledning, så vil Finanstilsynet ikke stille spørgsmål ved målsætningen. Målsætningen kan dog godt være mindre ambitiøs, men i givet fald, forventes instituttet at kunne redegøre tilfredsstillende for sin målsætning."* Det fremgår endvidere, at *"I tilfælde af stress og/eller manglende markedsadgang er det Finanstilsynets forventning, at institutterne vil anvende overdækningen uden, at det i sig selv giver anledning til tilsynsmæssige reaktioner..."*.

Udkastet til vejledningen indeholder de facto kvantitative krav til overdækningen, og det er vores klare opfattelse, at Finanstilsynet generelt betragter vejledninger som værende krav, der kun meget undtagelsesvist kan fraviges. Foruden kravet om en tilfredsstillende redegørelse fremgår det ikke klart, hvad de tilsynsmæssige konsekvenser eller reaktioner er ved en "mindre ambitiøs" overdækning i det tilfælde, hvor instituttet opfylder alle krav i henhold til søjle 1 og 2 – samt implementeringen af BRRD og BRRD2 – og hvor der ikke er tale om en stresset periode.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



Udkastet henviser til ledelsesbekendtgørelsens krav om "forsvarlig finansieringsstruktur", men det krav vedrører likviditetsrisici. Såfremt vejledningen kan indebære tilsynsmæssige konsekvenser – foruden instituttets redegørelse – bør vejledningen redegøre for konsekvenserne samt deres hjemmelsgrundlag. Kan vejledningen indebære tilsynsmæssige konsekvenser, der indebærer kvantitative krav, fordrer det en eksplicit lovhjemmel på linje med § 124 a i lov om finansiel virksomhed.

Herudover har vi principielt vanskeligt ved at se det hensigtsmæssige i et krav om en yderligere stresstest af NEP-/gældsbufferkravet i en situation, hvor det kombinerede bufferkrav¹ netop er placeret i forlængelse af NEP-kravet, hvilket sikrer en betydelig buffer til NEP-kravet. Med vedtagelsen af BRRD2 placeres det kombinerede bufferkrav netop i forlængelse af NEP-kravet for at sikre anvendeligheden af bufferkravet, eksempelvis under stress. Finanstilsynets tilgang er således i åbenbar modsætning til formålet med det ændrede NEP-krav i BRRD2 samt modsat tilgangen hos bankunionens myndigheder. Finanstilsynets krav om NEP-overdækning medfører således en de facto-fjernelse af den buffermulighed, der netop er indført for at sikre manøvre muligheder i stresssituationer. Herudover bemærker vi, at ECB bekræftede bufferkravenes fleksibilitet under Covid-19-pandemien, hvor den kombinerede buffer, i overensstemmelse med EU-lovgivernes hensigt, netop blev gjort fleksibel modsat tilgangen fra Finanstilsynet.

Danske banker har med andre ord allerede et aktuelt bufferkrav på mellem 2,5 og 5,5 procentpoint ud over deres NEP-krav, der vel at mærke er et blødt krav, der således kan bringes i anvendelse uden brud på NEP-kravet. Udkastet til vejledningen fremstår som et udtryk for en dansk overimplementering af BRRD2, idet BRRD2, artikel 16a, netop indebærer, at brud på den kombinerede buffer i forlængelse af NEP-kravet ikke automatisk vil medføre regulatoriske konsekvenser.

Hertil kommer, at der i opgørelsesreglerne for dækning af NEP-kravet allerede er indbygget en de facto buffer i form af manglende mulighed for indregning af udstedelser med en restløbetid på under et år. Det medfører, at et institut reelt set har en overdækning svarende til det kommende års udløb af udstedelser – givet, at der opstår behov for rekapitalisering.

Den foreslåede overdækning af NEP-/gældsbufferkravet bliver derfor til et bufferkrav på et bufferkrav på et bufferkrav. Det forekommer ganske urimeligt og unødigt.

¹ Vi antager i den forbindelse, at overdækningen skal ses i forhold til det kombinerede bufferkrav, hvor den kontracykliske buffer er 0, fordi bufferen altid er 0 i en stresset økonomisk situation. Det kunne med fordel fremgå af vejledningen.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



Vi anerkender, at det vil være fornuftigt med en styringsmæssig buffer eller en NEP-/gældsbuffermålsætning i lighed med, hvad vi ser i forhold til eksempelvis LCR-kravet eller NSFR-kravet, hvor spørgsmålet om overdækning er en klar ledelsesmæssig beslutning.

Det er også helt centralt, at NEP-/gældsbufferkravet ikke er et kapitalkrav, men derimod et krav, der skal sikre, at der er tilstrækkeligt med nedskrivningsegnete passiver i en afviklingssituation. Spørgsmålet om en overdækning af NEP-/gældsbufferkravet bør derfor overlades til institutterne således, at det sikres, at hvert enkelt institut har et niveau, der passer til instituttets forhold og strukturer. Kravet om en overdækning vil således indebære, at institutterne skal holde NEP-instrumenter på et niveau, der betydeligt overstiger det niveau, der ifølge lovgiverne er tilstrækkeligt for at beskytte samfundet mod tab, hvis et institut kommer i problemer.

Indføres et krav om overdækning til NEP-/gældsbufferkravet baseret på forfaldsprofilen ud til tre år, vil det medføre, at den effektive løbetid for de danske bankers NEP-udstedelser bliver presset "længere ud på kurven", hvilket vil give højere finansieringsomkostninger for de danske institutter og dermed ulige konkurrencevilkår i forhold til andre ikke-danske konkurrenter. Det vil på sigt mindske danske institutters muligheder for at låne ud relativt til, hvad der vil være gældende i andre europæiske lande. Samtidig øges omkostningerne ved långivning, hvilket vil være væksthæmmende for dansk økonomi. I den forbindelse er det også centralt, at CRR-forordningen giver fuld NEP-kapacitet til udstedelser med en løbetid ud over 1 år. Lovgiverne har således forholdt sig til den regulatoriske løbetid for NEP-instrumenter, hvor instrumenter mister NEP-kapaciteten ved en restløbetid på mindre end 12 måneder. Den centrale lovpræmis tilsidesættes med Finanstilsynets model, der reelt indebærer en betydelig skærpelse af kravene til NEP-instrumenternes løbetid. Det rejser et legalitetsmæssigt spørgsmål, jf. også overfor. Vi bemærker i den forbindelse, at lovgiverne har fastsat en tilgang vedrørende regulatorisk løbetid for kapitalinstrumenters værdi i forhold til kapitalkravene, hvor kapitalinstrumenternes kapitalmæssige værdi løbende reduceres, når restløbetiden er mindre end 5 år. En sådan model har lovgiverne eksplicit ikke valgt i forhold til NEP. Finanstilsynets model forekommer således at gå betydeligt længere end tillænkt af lovgiverne.

Såfremt Finanstilsynet har til hensigt at fastholde den foreslåede tilgang, der reelt indebærer et yderligere kvantitativt krav, samt strider mod hensigten bag den danske implementering af BRRD2, og tilsvarende klart afviger fra, hvad banker i

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



eksempelvis bankunionen underlægges, bør der skabes en tilstrækkelig lovhjemmel. Dette vil i givet fald sikre, Folketingets kontrol med Finanstilsynets fastsættelse af yderligere kvantitative krav, samt Folketingets aktive stillingtagen til yderligere dansk overimplementering af et europæisk direktiv.

Uagtet, at vi betragter Finanstilsynets forslag om et overdækningskrav til NEP-/gældsbufferkravet som værende endog særdeles problematisk og udtryk for væsentlig dansk overimplementering af gældende level 1-regler i EU, har vi nedenfor en række principielle bemærkninger til flere af modellens antagelser.

Bemærkninger til selve modellen for stresstest og refinansiering

I forhold til SIFI'er antages det, at der er manglende markedsadgang i de første 6 måneder af et 1-årigt stressforløb. Det medfører ifølge Finanstilsynet, at kun halvdelen af de udløbne MREL-/NEP-instrumenter kan antages at blive refinansieret. Vi finder, at det er en unødigt hård og konservativ antagelse, der strider mod de erfaringer, som de danske SIFI'er har opbygget under den meget stejle indfasning af MREL i Danmark relativt til resten af EU. Erfaringerne viser meget klart, at det er muligt at foretage nyudstedelse af MREL-/NEP-instrumenter selv under stressede forhold. Det indebærer naturligvis, at udstedelserne bliver dyrere end ellers, men markedsadgangen forsvinder ikke, og institutterne har på ingen måde været afskåret fra nyudstedelser af MREL-/NEP-instrumenter i krisetider.

At markedet periodevist kan være lukket, er ikke et argument for at reducere udstedelsesmulighederne pro rata. Historien har vist, at det kan indhentes hurtigt. Finanstilsynet underbygger sin foreslåede model ved at konstatere, at danske banker ikke for alvor gik i gang med NEP-udstedelser i en kortere periode i begyndelsen af Covid-19 pandemien. Den observation udtrykker ikke noget om bankernes muligheder for udstedelse; snarere udtrykker den bankernes konservatisme i deres "frit valgte" finansieringsprofil, så man netop ikke bliver presset til udstedelse på uheldige tidspunkter, jf. også vores bemærkninger til Finanstilsynets notat om markedsadgang nedenfor. I forlængelse heraf skal nævnes, at banker i søjle II-tillægget udmåler omkostningerne ved at udstede NEP-gæld inden for det kommende år i tilfælde af en spread-udvidelse på 250 basispoint.

Antagelsen om, at kun halvdelen af de udløbne MREL-/NEP-instrumenter kan refinansieres under stress, synes at være drevet af et regulatorisk ønske om at forlænge løbetidsprofilen for institutternes MREL-/NEP-instrumenter. Vi har svært ved at finde baggrunden for et sådant krav i den gældende regulering, idet den relevante lovgivning klart har fastlagt kravene til NEP-instrumenters løbetid, jf. ovenfor. Det må herudover lægges til grund, at det nye NSFR-krav netop adresserer længden og stabiliteten af institutternes finansieringsgrundlag.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



Herudover tager den foreslåede tilgang ikke højde for den i BRRD2 inkluderede fleksibilitet vedrørende M-MDA og den kombinerede buffer, hvor det netop er pointen, at et brud på den kombinerede buffer, som følge af manglende refinansiering af MREL mv. under stress netop ikke bør føre til sanktioner, jf. BRRD2 art. 16a. Som nævnt ovenfor er bestemmelsen sammen med placeringen af den kombinerede buffer oven på MREL-kravet netop indført for at sikre anvendeligheden af den kombinerede buffer. Vi bemærker i den forbindelse, at Finanstilsynets udkast beror på en overimplementering af reglerne om M-MDA og den kombinerede buffer. Artikel 16a i BRRD2 indebærer, at brud på den kombinerede buffer i forlængelse af NEP-kravet ikke automatisk vil medføre regulatoriske konsekvenser. Udgangspunktet er derimod, at brud på den kombinerede buffer i forlængelse af NEP-kravet i situationer med stress på de finansielle markeder netop ikke bør føre til M-MDA-restriktioner. Det vil i øvrigt også være i overensstemmelse med tilgangen til den kombinerede buffer i blandt andet bankunionen.

Det fremgår herudover af udkastet, at *"Hvis et SIFI-institut har en dårligere markedsadgang end SIFI'er generelt, bør instituttet efter Finanstilsynets vurdering forudsætte en længere periode uden mulighed for udstedelse og refinansiering."*

Det definerer ikke, hvad der vurderes som *"dårligere markedsadgang end SIFI'er generelt"*, og der indføres herved en gråzone og dermed stor usikkerhed om de mulige regulatoriske krav, da længden af den periode, som et institut skal indregne uden mulighed for udstedelse og refinansiering, vil have en meget stor effekt på bankens stresstest og dermed også for udmålingen af overdækningskravet for NEP. Vi mener derfor ikke, at det er nødvendigt at indføre det ekstra krav for nogen SIFI'er, da danske SIFI'er generelt har en god markedsadgang, der svarer til deres størrelse og kompleksitet.

Bemærkninger i forhold til ikke-SIFI'er

Som tidligere skrevet har vi forståelse for, at pengeinstitutter skal overholde ledelsesbekendtgørelsens krav om, at pengeinstitutterne til enhver tid skal have en forsvarlig finansieringsstruktur, hvilket f.eks. medfører, at al seniorgæld ikke skal falde på samme tidspunkt.

Helt generelt finder vi dog, at Finanstilsynets forslag lægger unødigt bånd på ikke-SIFI'ernes mulighed for at opfylde deres NEP-krav ved udstedelse af seniorgældsinstrumenter (SNP-gæld). Det er særligt uheldigt i den nuværende situation, hvor hele markedet er ved at blive opbygget. Begrænsningerne må ikke blive så voldsomme, at ikke-SIFI'erne mere eller mindre afskæres fra at optage SNP-gæld.

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



I Finanstilsynets oplæg vil ikke-SIFI'er ikke kunne refinansiere SNP-gæld i de to værste kriseår i en treårig krise. Omvendt "begrænses" SIFI'erne kun til ikke at kunne udstede ny gæld i det værste kriseår, ligesom de alene begrænses til at kunne refinansiere halvdelen af deres SNP-udstedelser i det værste kriseår. Forskellen på SIFI'er og ikke-SIFI'er synes derfor meget stor. Tilsvarende som for SIFI'erne er de modelmæssige antagelser om muligheder for nyudstedelse og refinansiering af SNP-gældsinstrumenter for hårde i forhold til den virkelige verden. I stress-modellen bør en manglende markedsadgang både ved refinansiering og nyudstedelser derfor alene gælde i det hårdeste kriseår.

Endelig bemærker vi, at Finanstilsynet anerkender, at nogle ikke-SIFI'er kan have en markedsadgang, der kan være lige så god som SIFI'er. I tilsynets papir henvises imidlertid til, at det eksempelvis kan være institutter, der har en rating på deres udstedelser. Vi skal bemærke, at også institutter, der har en generel rating af instituttet og et løbende obligationsprogram, vil have en markedsadgang på linje med SIFI'erne. I udkastet til vejledning har Finanstilsynet strammet muligheden for store ikke-SIFI'er så meget, at deres anerkendelse af, at nogle ikke-SIFI'er kan have samme markedsadgang som SIFI'er, er uden betydning og ikke åbner for den mulighed.

Vi foreslår derfor for det første, at formuleringen i sidste del af afsnit 4 om ikke-SIFI'er ændres til følgende:

"Det kunne eksempelvis være tilfældet, hvis det pågældende institut har en rating og et program, hvorunder det løbende kan udstede i et større marked, eksempelvis EURO-markedet".

For det andet er det ikke relevant, at Finanstilsynet yderligere finder det nødvendigt at begrænse store ikke-SIFI'ers mulighed for at stresse med 1 år, hvis de udsteder i private placement eller alene på det danske kronemarked. Dette afsnit (afsnit 5 for ikke-SIFI'er) bør derfor udgå af vejledningen.

Bemærkninger i forhold til realkreditinstitutter

I forhold til realkreditinstitutterne finder vi, at stresstesten bør udformes, så der tages højde for, at de enkelte realkreditinstitutter kan have forskellige forhold, der påvirker deres muligheder for at opfylde gældsbufferen i stressede perioder.

Bemærkninger til Finanstilsynets notat "Begrænset markedsadgang for danske SIFI- og ikke-SIFI-institutter under et hårdt stress-scenarie"

Udkastet til vejledningen forekommer flere steder at bygge på indholdet af Finanstilsynets notat af 11. juni "Begrænset markedsadgang for danske SIFI- og

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1



ikke-SIFI-institutter under et hårdt stress-scenarie". Vi har i den forbindelse en række bemærkninger til notatet, der på flere punkter synes at bygge på en antagelse, der ikke synes at være tilstrækkeligt underbygget.

Af notatet fremgår det, at Finanstilsynet har erfaret, at "større europæiske banker generelt opererer med en antagelse om manglende markedsadgang i 3 til 9 måneder i institutternes relevante fremskrivningsmodeller." Vi er i den forbindelse ikke bekendt med, at større europæiske institutter opererer med sådan en antagelse om manglende markedsadgang i op til 9 måneder i forbindelse med kalibrering af eventuelle NEP-/MREL-buffere. En gennemgang af større europæiske institutters disclosure vedrørende MREL-buffere støtter heller ikke Finanstilsynets antagelse. I lyset af det skal vi opfordre Finanstilsynet til at oplyse, hvad antagelsen er baseret på.

Vedrørende Covid-19 pandemiens betydning for institutternes markedsadgang bemærker vi, at de fleste institutter med løbende markedsadgang ikke foretager udstedelser i en længere periode (*silent period*) frem mod offentliggørelse af regnskaber. Flere institutter var således i "*silent*" eksempelvis i april 2020, og var dermed af andre grunde end Covid-19 pandemien ikke i markedet, frem mod offentliggørelsen af regnskaber for 1. kvartal 2020. Det var således ikke et udtryk for manglende markedsadgang. At institutterne fra maj 2020 begyndte at udstede almindelig seniorgæld (senior preferred) og ikke Non-preferred senior før august 2020 kan ikke med rimelighed tages som udtryk for, at markedet for Non-preferred senior var lukket frem til august 2020. Udstedelsen af senior preferred fra maj 2020 kan alene henføres til, at Finanstilsynet lempede overimplementeringen af subordinationskravet og tillod brugen af senior preferred i opfyldelsen af NEP-kravet. Før det havde institutterne således ingen grund til at udstede almindelig seniorgæld (senior preferred).

Med venlig hilsen

Morten Frederiksen

Direkte: +4530161104

Mail: mol@fida.dk

Høringssvar

9. juli 2021

Dok. nr.:

FIDA-1344658213-687767-v1





Finanstilsynet
Att.: Thomas Lynggaard Germann
Århusgade 110
2100 København Ø

9. juli 2021

Finanstilsynets forventninger til pengeinstitutternes over- dækning til NEP-/gældsbufferkravet

Lokale Pengeinstitutter takker for muligheden for at afgive et høringssvar i forbindelse med Finanstilsynets kontroversielle udkast til vejledning om deres forventning til overdækning på NEP-/gældsbufferkravet.

Vi skal indledningsvist henvise til Finans Danmarks høringssvar, som vi fuldt bakker op om, og som vi har bidraget til.

Lokale Pengeinstitutter finder, at den ny vejledning er udtryk for dansk enegang og en decideret overimplementering ved at introducere en ny buffer, der ikke er forankret i EU-reguleringen. Den nye buffer lægger sig ovenpå den allerede eksisterende kombinerede kapitalbuffer, der igen lægger sig ovenpå NEP-kravet og dermed skærmer mod brud på NEP-kravet. Tilsynets udkast til vejledning har den meget uheldige effekt, at danske pengeinstitutter stilles ringere i konkurrencen med pengeinstitutter i de øvrige lande. Yderligere er udkastet til vejledning udformet således, at der også i Danmark vil ske en meget uheldig og helt urimelig konkurrenceforvridning mellem SIFI-institutter og ikke-SIFI-institutter.

Helt overordnet sidder vi med en fornemmelse af, at vejledningen primært er tænkt til at begrænse ikke-SIFI'ernes mulighed for at udstede efterstillede gældsinstrumenter i form af ikke-foranstillet seniorgæld (de såkaldte SNP'er). LOPI finder det meget problematisk, at der på dette område forskelsbehandles så kraftigt mellem store og små danske pengeinstitutter.

Pengeinstitutterne udarbejder i forvejen genopretningsplaner, hvor der tages stilling til, hvordan pengeinstituttet skal agere i en situation, hvor kapitalprocenten kommer tæt på NEP-kravet (inkl. kapitalbevaringsbufferen). Der ses således ingen grund til nye regler og en særlig dansk enegang på dette område, hvor den allerede indarbejdede metodik og den allerede gældende årlige indsendelse af genopretningsplaner til tilsynet medfører, at pengeinstitutterne i forvejen

Lokale Pengeinstitutter
Toldbodgade 33, 4. sal
1253 København K

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



beregner et NEP-/kapitalmål, der er i forsvarlig afstand til NEP-kravet, ligesom tilsynet løbende kan følge og kommentere på de indsendte genopretningsplaner.

Finanstilsynet begrunder den nye model til opgørelse af forsvarlig overdækning til NEP-kravet ved blandt andet at henvise til ledelsesbekendtgørelsens krav om, at institutterne skal have en forsvarlig finansieringsstruktur. LOPI har selv sagt forståelse for, at pengeinstitutterne til en hver tid skal have en forsvarlig finansieringsstruktur. Det er således også vigtigt, at udstedelsen af gældsinstrumenter til afdækning af NEP-tillægget (SNP'er) sker på en måde, så alle SNP'er ikke forfalder samtidigt. Der er imidlertid allerede regulering på dette område, som adresserer forfaldsstrukturen, i form af ledelsesbekendtgørelsen, NSFR og stresstest heraf, der gennemføres i forbindelse med institutternes udarbejdelse af genopretningsplaner. Endeligt udarbejder pengeinstitutterne løbende kapitalplaner flere år ud i fremtiden, hvor netop forfald af kapital og efterstillede gældsbeviser er en helt essentiel del af planen.

Finanstilsynet anfører i sit udkast til vejledning, at det ikke er et nyt krav, som institutterne skal have overdækning til, men alene en vejledning til, hvordan institutterne kan fastsætte deres kapitalmålsætning. Erfaringsmæssigt ved vi, at finanstilsynet reagerer på baggrund af vejledninger, som var de et krav. Derfor forholder pengeinstitutterne sig også til vejledninger, som var de krav.

Lokale Pengeinstitutter finder på den baggrund, at den foreslåede vejledning, der nu er i høring, ikke har en begrundet berettigelse, ligesom den vil skade mere end den vil gavne ved at skabe ulige konkurrencevilkår mellem ikke-SIFI'er og SIFI'er og mellem danske og udenlandske pengeinstitutter, idet kapitalbindingen i de danske institutter øges uden, at det sker på baggrund af en tilsvarende risikooopbygning. Vi skal derfor anbefale, at Finanstilsynet trækker vejledningen tilbage, og i stedet anvender den spilleplade, som EU-reguleringen har fastlagt for medlemsstaternes pengeinstitutter, hvorefter NEP-kravet skærmes af den kombinerede kapitalbuffer, og en evt. yderligere polstring er forankret som en ledelsesbeslutning.

På trods af ovenstående, har vi en række mere specifikke bemærkninger til udkastet til vejledning i den foreliggende form:

- 1) Finanstilsynet anfører på side 1, at en fornuftig overdækning på et instituts NEP-krav skal forstås som en overdækning på det kombinerede bufferkrav, der ligger oven på NEP-kravet. Vi antager, at der hermed menes en overdækning på kapitalbevaringsbufferen og for SIFI-institutter tillige SIFI-bufferen. Pengeinstitutterne bør kunne se bort fra en eventuel kontracyklisk buffer, da den må formodes at være 0 i et stresset økonomisk forløb. Vi skal derfor foreslå, at vejledningen på dette område gøres mere eksplicit, så misforståelser undgås.



- 2) Modellens antagelser om, at ikke-SIFI'er ikke kan refinansiere eller udstede nye SNP'er i to sammenhængende kriseår synes ubegrundet hård og konkurrenceforvridende i forhold til SIFI'erne.

Der er intet belæg for at antage, at ikke-SIFI'er hverken kan refinansiere eller ny udstede SNP'er i to på hinanden følgende kriseår. LOPI finder derfor, at forskellen til antagelse om SIFI'ernes refinansieringsmuligheder er alt for stor. Ikke-SIFI'er vil typisk også kunne refinansiere og udstede nye SNP'er i de fleste krisesituationer, hvor det dog kan gælde, at prisen på refinansieringen eller nyudstedelsen stiger. Stigende priser kan få pengeinstitutterne til at være tilbageholdende med udstedelser, men såfremt et institut har behov for at afdække NEP-tillægget med SNP'er, er muligheden til stede. Det skal bemærkes, at tilsynets meget hårde antagelser om ikke-SIFI'ernes adgang til at refinansiere og nyudstede SNP-instrumenter i kriseår i praksis vil ramme ikke-SIFI'er med en allerede etableret adgang til SNP-markedet via eksisterende udstedelser, hvor institutterne allerede er kendt af investorerne i markedet.

Det vil således være mere korrekt og i overensstemmelse med ikke-SIFI'ernes allerede etablerede adgang til SNP-markedet, hvis der i den af tilsynet foreslåede stresstest fortsat kan medregnes SNP'er i det meste af kriseperioden. I stressmodellen bør en manglende markedsadgang derfor maksimeres til ét år.

Skulle Finanstilsynet fastholde, at der ikke er markedsadgang i to år, vil det medføre, at ikke-SIFI'er stilles helt urimeligt i konkurrencen med SIFI'er, fordi ikke-SIFI'ernes mulighed for at anvende SNP'er til afdækning af NEP-tillægget decimeres eller næsten umuliggøres. I første omgang vil det udfordre institutter med en allerede etableret adgang til SNP-markedet via eksisterende udstedelser af SNP'ere. Disse institutter har udarbejdet kapitalplaner efter gældende CRR- og BRRD-regler, hvor SNP'er med en restløbetid på ét år fuldt ud kan medregnes til opfyldelse af NEP-kravet. De foreslåede nye særegne danske regler bryder med de gældende CRR- og BRRD-regler, og vil være meget problematiske for institutter, der anvender eller planlægger at anvende SNP'er til opfyldelse af NEP-tillægget.

Tilsynets antagelser om en manglende markedsadgang for ikke-SIFI'er, der er uden forankring i EU-reguleringen, griber de facto ind i pengeinstitutternes ledelsesret, hvor indgrebet vil være desto mere indgribende, jo større et ikke-SIFI-institut, der er tale om. Store ikke-SIFI'er vil naturligt anvende SNP'er til delvis opfyldelse af NEP-tillægget – helt analogt med SIFI'erne. Et pres på ikke-SIFI'erne for ikke at benytte SNP'er til afdækning af NEP-tillægget vil medføre, at de helt generelt skal afdække hele eller det meste af deres NEP-tillæg med dyrere kapitalinstrumenter, mens SIFI'erne kan anvende SNP'er og endda i betydelig udtrækning almindelige seniorgældsinstrumenter.



- 3) Vi bemærker, at Finanstilsynet i udkastet til vejledning anerkender, at nogle ikke-SIFI'er kan have en markedsadgang som SIFI'erne. I tilsynets papir henvises imidlertid til, at det eksempelvis kan være institutter, der har en rating på sine udstedelser. Vi skal bemærke, at erfaringer viser, at institutter, der har en generel rating af instituttet og et løbende obligationsprogram, også har en markedsadgang på linje med SIFI'erne. I udkastet til vejledning har tilsynet med det valgte eksempel imidlertid strammet muligheden for store ikke-SIFI'er så meget, at tilsynets anerkendelse af, at nogle ikke-SIFI'er kan have samme markedsadgang som SIFI'er reelt er uden betydning og ikke åbner for denne mulighed.

Vi finder på den baggrund, at formuleringen i sidste del af afsnit 4 om ikke-SIFI'er bør ændres til følgende: *"Det kunne eksempelvis være tilfældet, hvis det pågældende institut har en rating og et program, hvorunder det løbende kan udstede obligationer i et større marked, eksempelvis EURO-markedet"*.

Desuden bemærker vi, at tilsynet yderligere finder det nødvendigt at begrænse store ikke-SIFI'er, hvis de har valgt at udstede SNP'er i private placement eller alene på det danske marked. Det stiller vi os uforstående overfor. Det afgørende må være, at de har adgang til et marked, hvor det primære marked for nogle institutter kan være afgrænset til det danske marked, mens det primære marked for andre institutter kan have en international dimension. Vi finder ikke belæg for at anlægge en sondring mellem danske investorer (pensionskasser m.v.) og internationale investorer i de danske pensionskassers disfavør ved fastlæggelsen af stresstest antagelser. Vi finder på den baggrund, at afsnit 5 for ikke-SIFI'er nederst på side 3 og øverst side 4 bør udgå af vejledningen.

Vi står gerne til rådighed såfremt indholdet af høringsvaret giver anledning til spørgsmål.

Med venlig hilsen

Søren Mølgård

Direkte: +45 33 41 84 15

Mail: sm@lopi.dk