

DANMARKS NATIONALBANK

25. NOVEMBER 2020 — NR. 25

Kan kapitalbufferne reelt hjælpe banker i krisetider?



Kapitalbufferne skal kunne virke efter hensigten

Det er vigtigt, at kapitalbufferne kan fungere som en stødpude og absorbere tab i et økonomisk tilbageslag, så banker fortsat kan yde kredit til økonomien.

Læs mere



Lav reel anvendelighed af bufferne

Den reelle anvendelighed af kapitalbufferne begrænses af gearingskrav og krav til nedskrivningsegne passiver for flere af de store danske kreditinstitutter.

Læs mere



Samspil mellem krav bør adresseres

Forskellige krav til banker skal afbøde forskellige typer af risici. Samspillet mellem krav bør adresseres, så alle krav kan opfylde deres formål.

Læs mere

Bankerne er i dag underlagt en række forskellige krav, der skal opfyldes på samme tid. De forskellige krav skal adressere forskellige typer af risici.

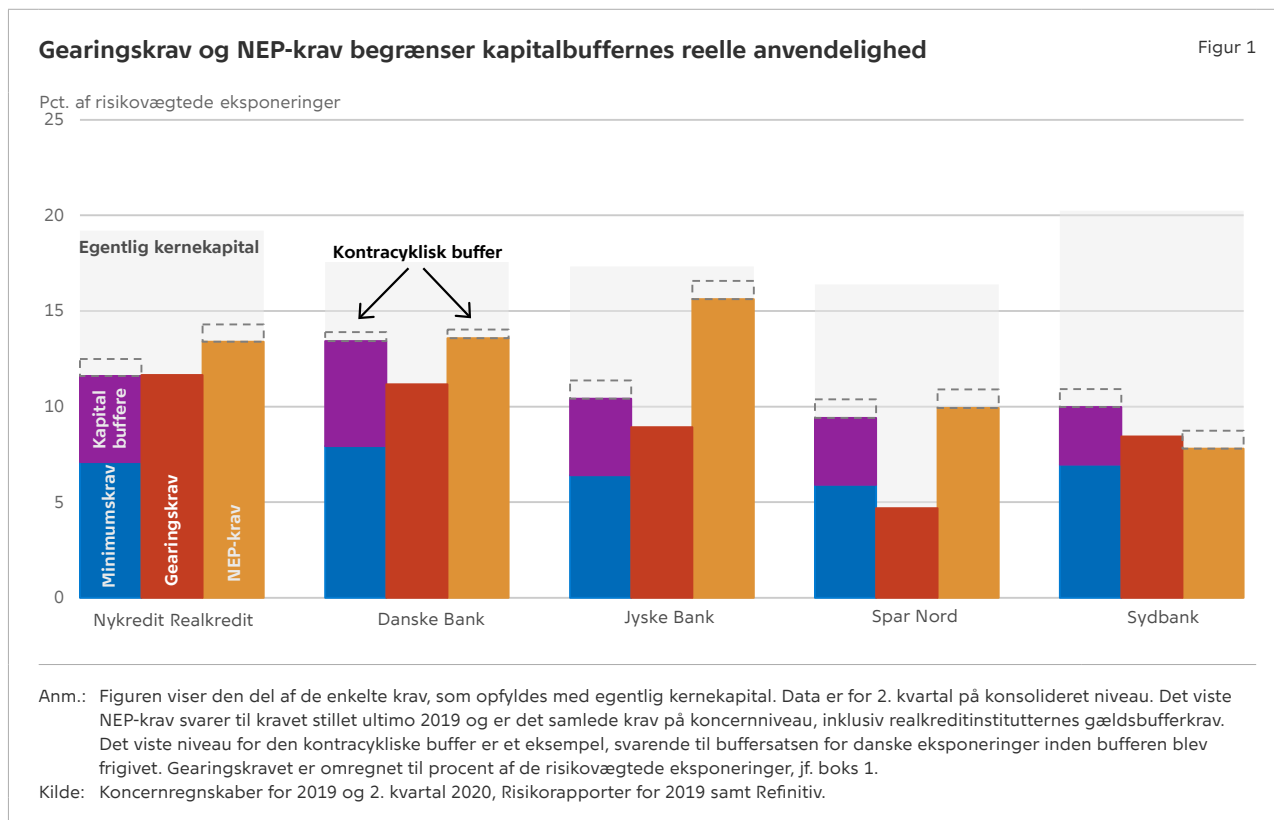
Bankerne skal opfylde et risikobaseret kapitalkrav, som består af et minimumskrav og et kapitalbufferkrav.¹ Derudover skal institutterne fra 1. juli 2021 opfylde et minimumskrav til gearingsratioen, som måler en banks kapital som andel af de samlede aktiver. Institutterne er samtidig underlagt et krav til størrelsen af de såkaldte nedskrivningseggede passiver, NEP. NEP-kravet skal sikre, at en bank har nok midler til at blive afviklet, uden at det går ud over samfundsøkonomien.

Under nedlukningen af samfundet som følge af covid-19-udbruddet valgte en række myndigheder i Europa, herunder Danmark, at frigive den kontracykliske kapitalbuffer, mens andre myndigheder tillod brug af andre kapitalbuffere. Kapitalbufferne skal fungere som stødpude og absorbere tab i et økonomisk tilbageslag, så bankerne fortsat kan

yde kredit til økonomien. Hvis andre krav, som fx gearingskravet og NEP-kravet, overstiger kapitalbufferkravene, kan bufferne ikke fungere som stødpude. Dette er tilfældet for flere af de største danske banker, jf. figur 1. Figuren viser den del af de enkelte krav, som opfyldes med egentlig kernekapital. Gearings- og NEP-kravet kan også opfyldes med andre typer af kapital, og figuren tager derfor udgangspunkt i bankernes nuværende balancesammensætning.

Frigivelsen af den kontracykliske kapitalbuffer i marts 2020 medførte en kapitallettelse for bankerne, da NEP-kravet samtidig blev tilsvarende reduceret.

Den reelle anvendelighed af kapitalbufferne er i praksis betydeligt mindre end tiltænkt i reguleringen. Kommende ændringer i reguleringen bør derfor tage højde for samspillet mellem de forskellige krav, så alle krav kan opfylde deres formål.



1 I Danmark består det kombinerede kapitalbufferkrav af den kontracykliske buffer (0 pct.), kapitalbevaringsbufferen (2,5 pct.) og en institutspecifik SIFI-buffer.

Forskellige risici – forskellige krav

De forskellige krav til bankerne adresserer de forskelligeartede risici, der materialiserede sig under finanskrisen. Formålet med hvert af kravene og samspillet med kapitalbufferkravene diskuteres nedenfor.

Kapitalbuffere skal sikre kreditgivning i økonomisk uvejr

Bankernes risikobaserede kapitalkrav skal afspejle risikoen på bankernes udlånsp portefølje og udtrykkes derfor i procent af bankens risikovægtede eksponeringer. Kravet består dels af et individuelt solvensbehov², der er et "hårdt" minimumskrav, dels af en række kapitalbufferkrav. Kapitalbufferkravene blev introduceret i kølvandet på finanskrisen som led i kapitalkravsforordningen og -direktivet, CRR/ CRD IV, der sigtede på at øge kvaliteten og mængden af bankernes kapital.

Tidligere bestod kapitalkravet alene af såkaldte minimumskrav. Et brud på minimumskravet betød, at banken måtte lukke og ikke længere kunne yde kredit til virksomheder og husholdninger. Minimumskravet kaldes derfor også for et "hårdt" krav.

Kapitalbuffere er omvendt blødere krav, der skal fungere som en stødpude og absorbere tab i et økonomisk tilbageslag eller ved et uventet stød, så banken fortsat kan yde kredit til økonomien. Brud på kapital-

bufferkravene medfører begrænsninger for betaling af udbytte og bonus, hvilket giver institutterne mulighed for at vende situationen, før minimumskravet brydes.

I Danmark består det kombinerede kapitalbufferkrav af den kontracykliske kapitalbuffer, kapitalbevaringsbufferen og for de systemiske institutter, SIFI'er, – en SIFI-buffer.

Gearingskrav skal indhegne risici ved for lave risikovægte og overdreven gearing

De systemiske kreditinstitutter anvender modeller, de selv har udviklet til at opgøre risikoen på deres eksponeringer, såkaldte interne modeller. Finanskrisen viste bl.a., at der er visse udfordringer ved de interne modeller. De faktiske risici kan være vanskelige at estimere, og hvis de interne modeller underestimerer de faktiske risici, bliver de opgjorte risikovægte for lave. I praksis kan det betyde, at instituttet ikke har tilstrækkeligt kapital til at absorbere tab og blive ved med at låne ud, når det går dårligt med økonomien. Det kan få negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.

For at adressere denne problemstilling vil der fra 1. juli 2021 gælde et minimumskrav i forhold til bankernes ikke-risikovægtede eksponeringer, det såkaldte gearingskrav.³ Gearingskravet indebærer, at gearingsratioen, der måler et instituts kernekapital i forhold til de *ikke-risikovægtede* eksponeringer, mindst skal udgøre 3 pct.

Forskellige krav skal afbøde forskellige typer af risici

Figur 2



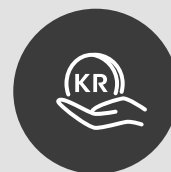
KAPITALBUFFERE

... skal sikre tilstrækkelig kapital til at absorbere tab og yde kredit i økonomisk uvejr



GEARINGSKRAV

... skal sikre tilstrækkelig kapital og begrænse risici ved for lave risikovægte



NEP-KRAV

... skal sikre, at banker kan afvikles uden omkostninger for samfundet

2 Et minimumskrav, søjle I, på 8 pct. fastsat i kapitalkravsforordningen, CRR, og et individuelt solvenstillæg, søjle II.

3 Jf. den reviderede kapitalkravsforordning, CRR2.

Det afhænger af risikovægtene på instituttets eksponeringer, om gearingskravet overstiger instituttens risikobaserede kapitalkrav. Jo lavere et instituts risikovægte er, jo mere bindende vil gearingskravet være, jf. figur 3 og boks 1.

Når gearingskravet overstiger det risikobaserede minimumskrav, indebærer det, at bufferne ikke fuldt ud vil kunne anvendes som reelle buffere. Det er tilfældet for de flere af de største danske kreditinstitutter, bl.a. som følge af lave risikovægte på realkrediteksponeringer.

NEP-krav skal sikre, at banker kan afvikles uden statslige midler

Finanskrisen viste også, at det er vigtigt, at institutterne kan restruktureres eller afvikles uden brug af statslige midler, og uden at afviklingen får betydelige negative effekter for finansiell stabilitet. I forbindelse med implementeringen af krisehåndteringsdirektivet, BRRD, er der for kreditinstitutter derfor indført et krav til de såkaldte nedskrivningsegne passiver – et NEP-krav.

NEP-kravet skal sikre, at bankerne har tilstrækkelige kapital- og gældsinstrumenter til at absorbere tab, hvis banken får så alvorlige problemer, at den skal afvikles. På den måde sikres det, at det er investorerne og kreditorerne frem for skatteyderne, der bærer omkostningerne ved håndteringen af en bank i problemer.

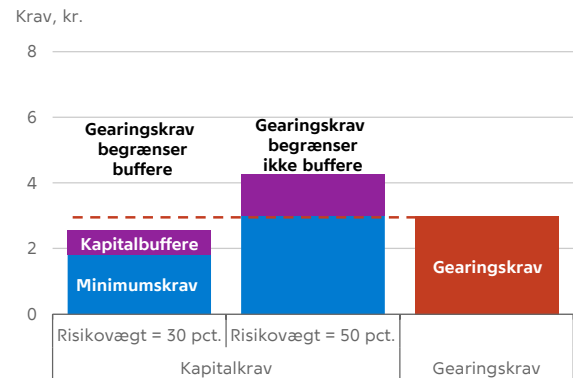
For SIFI-pengeinstitutter består NEP-kravet af to gange det samlede kapitalkrav inklusive SIFI-buffer og kapitalbevaringsbuffer.⁴ For ikke-systemiske institutter består kravet af det samlede kapitalkrav inklusive kapitalbuffere og et NEP-tillæg. NEP-tillægget er afhængigt af størrelsen af institutternes balance og indføres gradvist frem mod 2023.

NEP-kravet kan opfyldes med *både* kapital- og gældsinstrumenter. Da alle krav skal opfyldes på samme tid, kan kapital der bruges til at opfylde det kombinerede bufferkrav samtidig bruges til at opfylde NEP-kravet, jf. figur 4.

De systemiske institutter har skullet overholde et NEP-krav siden 2019, og flere har udstedt ikke-for-

Risikovægte har betydning for samspil med gearingskrav

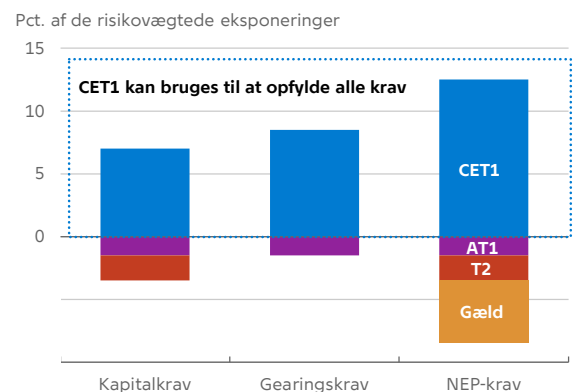
Figur 3



Anm.: Figuren viser et stiliseret eksempel for et institut med samlede eksponeringer på 100 kr. For at simplificere eksemplet er der antaget en gennemsnitlig risikovægt på 30 pct. ved brug af interne modeller.

Alle krav skal opfyldes på samme tid

Figur 4



Anm.: Der er vist et eksempel for en bank med en gennemsnitlig risikovægt på 30 pct., et solvensbehov på 8 pct. og et kapitalbevaringsbufferkrav på 2,5 pct. Der anvendes termerne CET1 for den egentlige kernekapital, AT1 for hybrid kernekapital, T2 for supplerende kapital og NEP-gæld for øvrige nedskrivningsegne passiver.

anstillet seniorgæld frem til implementeringen. De systemiske institutter anvender dog også en betydelig del egentlig kernekapital til opfyldelse af kravet. For den nuværende balancesammensætning

4 I Danmark er realkreditinstitutter undtaget fra NEP-krav og skal i stedet opfylde et gældsbufferkrav på 2 pct. af de uvægtede udlån, dog mindst 8 pct. af de samlede passiver.

betyder det, at mængden af egentlig kernekapital til at opfylde NEP-kravet overstiger mængden til opfyldelse af det risikobaserede kapitalkrav. For de fleste systemiske institutter betyder det, at størrelsen af NEP-kravet overstiger det risikobaserede minimumskrav.

Mange af de ikke-systemiske banker opfylder hovedsageligt NEP-kravet med egentlig kernekapital. For de fleste ikke-systemiske banker vil NEP-kravet derfor også begrænse den effektive størrelse af kapitalbufferne.

Hvorvidt den effektive størrelse af bufferne bliver påvirket af de øvrige krav afhænger derfor af bankens forretningsmodel og passivsammensætning.

Reguleringen bør tilpasses, så den tager højde for samspillet mellem krav

For at alle krav kan opfylde deres formål, er det nødvendigt, at kravene tilpasses, så de kan fungere uanset bankens forretningsmodel og passivsammensætning. Rammebetingelserne for kravene til danske kreditinstitutters kapitalbuffere, minimumskrav og nedskrivningseggede passiver fastsættes internationalt. Opgørelsen af både kapital- og NEP-krav vil blive ændret fremadrettet, hvilket vil have betydning for, i hvor høj grad kapitalbuffere vil kunne anvendes som tiltænkt.

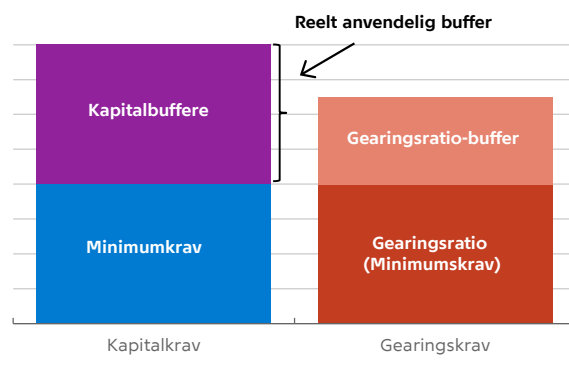
Nyt NEP-krav løser kun delvist problemet

Med implementeringen af krisehåndteringsdirektivet BRRDII fra 1. januar 2021 ændres reglerne for fastsættelse af NEP-krav, jf. boks 2. Det kombinerede bufferkrav vil ikke længere indgå i NEP-kravet, men skal i stedet opfyldes som et særskilt krav. Det betyder, at kapital, der anvendes til at opfylde bufferkravet, ikke på samme tid kan anvendes til at opfylde NEP-kravet. Isoleret set indebærer det, at kapitalbufferne vil kunne anvendes fuldt ud som reelle buffere.

BRRDII indfører dog samtidig et *ikke-risikobaseret NEP-krav*. Kravet er udformet, så det svarer til 2 gan-

Reel anvendelighed af kapitalbuffere kan øges ved at gøre gearingskravet til en delvis buffer

Figur 5



ge gearingskravet. Kapital, der anvendes til at opfylde bufferkravet, kan på samme tid anvendes til at opfylde det ikke-risikobaserede NEP-krav. Problematikken svarer til problematikken med det kommende gearingskrav. Der kan således også under BRRDII opstå en situation, hvor NEP-kravet begrænser den effektive størrelse af bufferne.

Kapitalbufferes reelle anvendelighed kan øges gennem flere kanaler

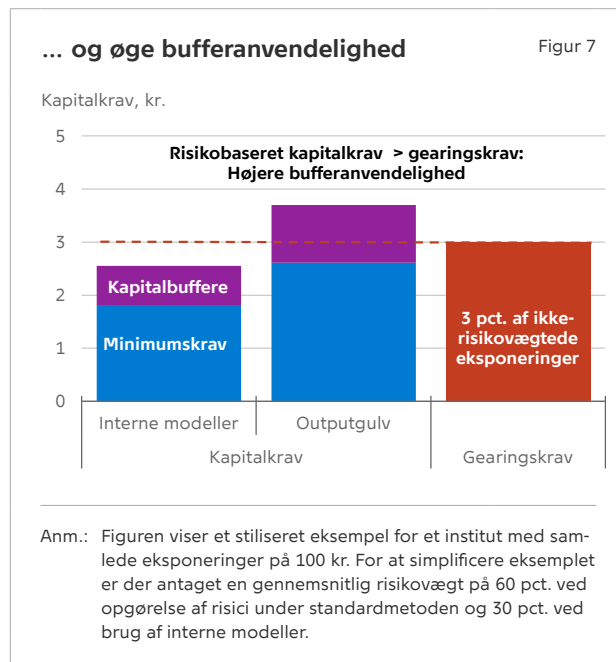
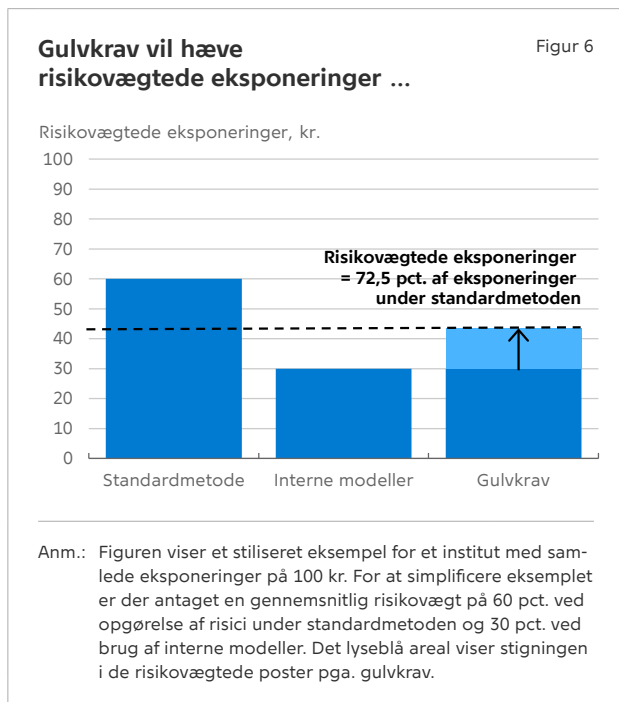
Problemstillingen i forhold til den lave reelle anvendelighed af kapitalbuffere diskuteres p.t. i forskellige internationale fora. Den reelle anvendelighed af kapitalbuffere kan øges gennem flere kanaler.

Gearingsratio-buffere kan skabe mere bufferkapacitet

En måde at sikre, at kapitalbufferne reel kan anvendes, er at gøre gearingskravet på 3 pct. til en hel eller delvis buffer, således at minimumskravet på 3 pct. reduceres og i stedet helt eller delvist udgøres af en buffer. Det vil øge den reelle bufferkapacitet, da institutterne vil kunne gå længere ned i deres buffere, før minimumskravet til gearingsratioen rammes, jf. figur 5.

Alternativt kan der indføres gearingsratio-buffere på toppen af det nuværende gearingskrav på 3 pct. Sådanne gearingsratio-buffere er allerede en del af Baselkomiteens globale standarder for globalt systemisk vigtige institutioner, G-SIB's.⁵

5 G-SIB's står for Global Systemically Important Banks.



I Danmark er der ingen G-SIB's, men kravet indføres i EU-lovgivningen fra 1. juli 2023. Størrelsen på gearingsratio-buffere for G-SIB's afhænger af instituttets globale systemiskhed og udgør 50 pct. af det tilsvarende risikobaserede krav. En bank med et risikobaseret G-SIB bufferkrav på 2 pct. vil derfor blive underlagt en G-SIB-gearingsratio-buffer på 1 pct. EU-Kommissionen skal efter planen offentliggøre en rapport om det hensigtsmæssige i at indføre tilsvarende gearingsratio-buffere for nationalt systemisk vigtige institutter, herunder danske SIFI'er, inden udgangen af 2020.⁶

Hvis gearingskravet gøres til en hel eller delvis buffer, vil det ikke-risikobaserede NEP-krav kunne tilpasses på samme måde som det risikobaserede NEP-krav. I så fald vil kapital, der anvendes til at opfylde gearingsratio-bufferkravet, ikke på samme tid kunne anvendes til at opfylde det ikke-risikobaserede NEP-krav. Det vil kunne løse problemstillingen med, at NEP-kravet kan være det bindende krav, før kapitalbufferne er opbrugt.

Outputgulv kan også øge bufferanvendelighed

Samspelet mellem gearingskravet og bufferkravene hænger sammen med institutternes balancesammen-

sætning, og risikovægtene på instituttets eksponeringer spiller en stor rolle. Jo lavere et instituts risikovægte er, jo mere bindende vil gearingskravet være.

En forhøjelse af de risikovægtede eksponeringer vil derfor også kunne øge den reelle anvendelighed af kapitalbufferne. Baselkomiteens såkaldte gulvkrav, der efter planen skal implementeres gradvist i EU fra 2023 til 2028, vil virke i den retning.

Gulvkravet sætter en grænse for, hvor lave risikovægtene kan blive i bankernes opgørelse af risiko på eksponeringer, når de benytter interne modeller til beregning af kapitalkravet. Gulvkravet udgør en fast procentsats af kapitalkravet beregnet under den reviderede standardmetode, der er væsentlig mere risikofølsom end den nuværende standardmetode. For institutter, der benytter interne modeller, kan det betyde en forhøjelse af deres risikovægtede eksponeringer, jf. figur 6.

Højere risikovægtede eksponeringer vil betyde, at det risikobaserede kapitalkrav vil stige, hvilket alt andet lige vil øge den reelle anvendelighed af bufferne, jf. figur 7. I implementeringen af gulvkravet i EU er det dog vigtigt, at der ikke gøres undtagelser fra Baselstandardden, der indebærer, at nogle krav de facto ikke medregnes. I modsat fald kan der igen opstå en situation, hvor bufferne reelt ikke kan anvendes som tiltænk.

Sådan har vi gjort

Boks 1

I denne analyse sammenlignes størrelsen af tre krav, der er forskellige, både i forhold til hvordan kravene udmåles, men også i forhold til, hvilke typer af instrumenter der kan bruges til at opfylde kravene.

Mens kapitalkravene og bufferkravene udmåles som procent af en banks risikovægtede eksponeringer, udmåles gearingskravet som andel af bankens samlede eksponeringer. For at kunne sammenligne kravene, omregnes gearingskravet derfor til et krav i procent af de risikovægtede eksponeringer, RVE:

$$\text{Gearingskrav} = 3 \text{ pct.} * \text{eksponeringer} = 3 \text{ pct.} \cdot \frac{RVE}{RV}$$

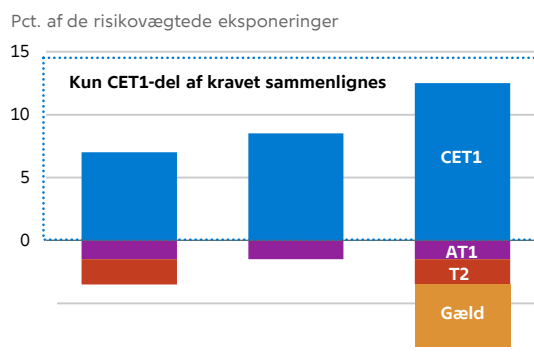
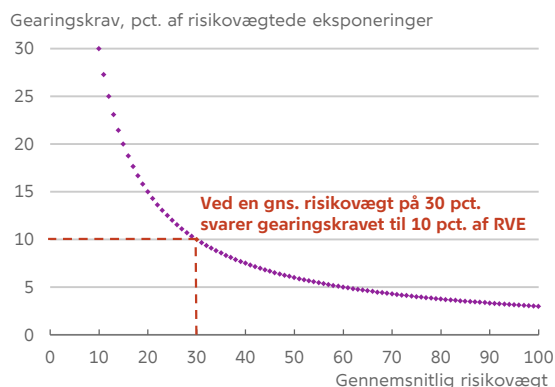
$$\Leftrightarrow \frac{\text{Gearingskrav}}{RVE} = \frac{3 \text{ pct.}}{RV},$$

idet de risikovægtede eksponeringer er lig den gennemsnitlige risikovægt, RV, ganget med de samlede eksponeringer.

Størrelsen af det omregnede gearingskrav vil afhænge af den gennemsnitlige risikovægt på en banks eksponeringer. Jo lavere den gennemsnitlige risikovægt for en banks eksponeringer er, jo højere ville det omregnede gearingskrav være, jf. figur til venstre. Sammensætningen af bankens aktiver og deres risikovægtning har derfor betydning for den relative størrelse af gearingskravet.

For hvert af kravene beregnes andelen, som skal opfyldes med egentlig kernekapital, når der er taget højde for bankens udstedte kapital- og gældsinstrumenter, jf. figur til højre. Sammensætningen af en banks finansiering er derfor vigtig i forhold til at vurdere, hvorvidt gearingskravet og NEP-kravet begrænser den effektive størrelse af kapitalbufferne. Jo mere supplerende kapital eller ikke-foranstillet seniorgæld en bank har, jo mindre egentlig kernekapital ville den have behov for til at opfylde gearingskravet og NEP-kravet.

Sammensætning af både aktiver og passiver har betydning for samspil mellem krav



Anm.: Højre: Der er vist et eksempel for en bank med en gennemsnitlig risikovægt på 30 pct., et solvensbehov på 8 pct. og et kapitalbevaringsbufferkrav på 2,5 pct. Der anvendes termerne CET1 for den egentlige kernekapital, AT1 for hybrid kernekapital, T2 for supplerende kapital og NEP-gæld for øvrige nedskrivningseggede passiver.

Kommende ændringer til NEP-krav med BRRDII

Boks 2

I maj 2020 vedtog EU-Kommissionen en række ændringer til krisehåndteringsdirektivet, BRRDII. Ændringerne vedrører især NEP-kravet og skal sikre overensstemmelse med de krav, der fastsættes for globale systemisk vigtige institutter. Enkelte dele af BRRDII er allerede implementeret i Danmark, mens resten af ændringerne træder i kraft den 1. januar 2021.

Det kombinerede bufferkrav skal opfyldes særskilt

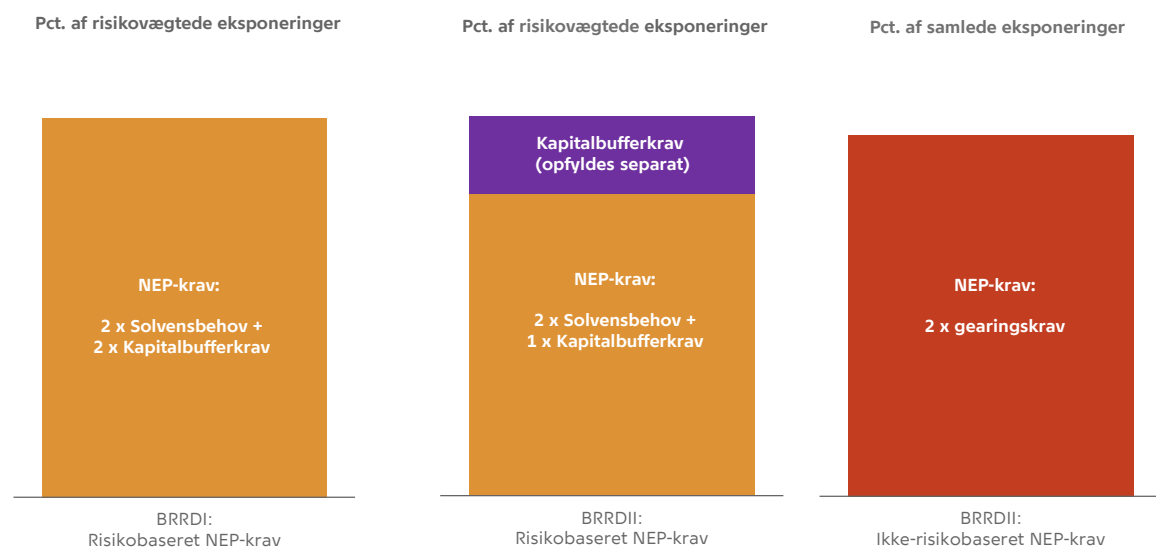
I dag indgår det kombinerede bufferkrav i både NEP-kravets tabsabsorberingsbeløb og rekapitaliseringsbeløb. Tabsabsorberingsbeløbet består i dag af summen af solvensbehovet og det kombinerede bufferkrav, mens rekapitaliseringsbeløbet består af summen af solvensbehovet og det kombinerede bufferkrav ekskl. den kontracykliske buffer. Med BRRDII vil det kombinerede bufferkrav ikke længere indgå i NEP-kravets tabsabsorberingsbeløb og dermed kun indgå én gang i det samlede NEP-krav. Det skal i stedet

opfyldes som et særskilt krav, jf. figuren nedenfor. De instrumenter, der anvendes til at opfylde det kombinerede bufferkrav, må ikke samtidig anvendes til at opfylde NEP-kravet. Dermed skal de to krav "stables" oven på hinanden.

To NEP-krav

I dag fastsættes NEP-kravet kun som en procentdel af de risikovægtede eksponeringer. Fremadrettet skal NEP-kravet fastsættes både som en procentdel af de risikovægtede eksponeringer og som en procentdel af de samlede eksponeringer, jf. figur 1. For det ikke-risikovægtede NEP-krav er udgangspunktet, at både tabsabsorberingsbeløbet og rekapitaliseringsbeløbet skal svare til gearingskravet. Gearingskravet er 3 pct. af de samlede eksponeringer. Kapitalinstrumenter, der anvendes til opfyldelse af bufferkravene, kan på samme tid anvendes til opfyldelse af det ikke-risikobaserede NEP-krav.

BRRDII introducerer ikke-risikobaseret NEP-krav



UDGIVELSER



NYT

Nyt giver et hurtigt og tilgængeligt indblik i en Analyse, et Economic Memo, et Working Paper eller en Rapport fra Nationalbanken. Nyt udkommer løbende.



ANALYSE

Nationalbankens Analyseserie har fokus på økonomiske og finansielle forhold. Nogle af analyserne udkommer med fast frekvens, fx *Udsigter for dansk økonomi* og *Finansiel stabilitet*, der begge udkommer halvårligt. Andre analyser udkommer løbende.



RAPPORT

Nationalbankens Rapportserie er tilbagevendende rapporter og beretninger om Nationalbankens virke. Det er fx *Årsrapport* og *Statens låntagning og gæld*.



ECONOMIC MEMO

Economic Memo er en mellemting mellem en Analyse og et Working Paper og viser ofte forfatterens igangværende analysearbejde. Serien henvender sig primært til fagpersoner. Economic Memo udkommer løbende.



WORKING PAPER

Working Paper præsenterer forskningsarbejde udført af ansatte i Nationalbanken og samarbejdspartnere. Serien henvender sig primært til fagpersoner og folk med interesse for den akademiske tilgang. Working Paper udkommer løbende.

Analysen består af en dansk og engelsk version.
I tilfælde af tvivl om oversættelsens korrekthed gælder den danske version.

DANMARKS NATIONALBANK
LANGELINIE ALLÉ 47
2100 KØBENHAVN Ø
WWW.NATIONALBANKEN.DK

Redaktionen er afsluttet
10. november 2020



**DANMARKS
NATIONALBANK**

Christian Sinding Bentzen
Principal
Macroprudential Expert
csb@nationalbanken.dk

Ianna Georgieva Yordanova
Senior
Macroprudential Expert
igy@nationalbanken.dk
FINANSIEL STABILITET

KONTAKT

Teis Hald Jensen
Kommunikations-
og presserådgiver
tehj@nationalbanken.dk
+45 3363 6066

SEKRETARIAT
OG KOMMUNIKATION