

Vejledende udtalelse vedrørende NEP-instrumenter og kreditinstitutters risikostyring heraf

Som led i den danske implementering af EU's Krisehåndteringsdirektiv (BRRD) skal Finanstilsynet fastsætte individuelle NEP-krav for de enkelte pengeinstitutter. Finanstilsynets principper for afvikling af og NEP-krav til de mindre og mellemstore pengeinstitutter blev offentliggjort den 30. oktober 2017. Principperne blev udformet på baggrund af den offentlige høring om Finanstilsynets diskussionspapir fra januar 2017 og den efterfølgende dialog med pengeinstitutternes brancheorganisationer.

Det fremgår af principperne, at det bør sikres, at et institut kan afvikles uden, at tabet på dets NEP-instrumenter trækker andre institutter med sig, samt at seniorgældsinstrumenter med subordination ikke bør sælges til detailkunder. Endelig fremgår det, at Finanstilsynet vil føre tilsyn med institutternes refinansieringsrisiko for NEP-instrumenter.

Finanstilsynet vil med denne vejledende udtalelse skabe klarhed over, hvordan de ovennævnte principper i udgangspunktet forstås samt, hvordan NEP-instrumenter vil være omfattet af gældende regler.

Relevante nugældende regler fra ledelsesbekendtgørelsen

For at sikre at der på afviklingstidspunktet er tilstrækkelige nedskrivningseg-nede passiver til stede i det nødlidende pengeinstitut, er det afgørende, at refinansieringsrisikoen på NEP-instrumenter begrænses. Derfor vil Finanstilsynet føre tilsyn med institutternes refinansieringsrisiko for NEP-instrumenter. Finanstilsynet skal i den forbindelse henlede institutternes opmærksomhed på gældende regler – særligt fra ledelsesbekendtgørelsens bilag 4 – der også vil finde anvendelse på institutternes fremtidige NEP-instrumenter.

Af ledelsesbekendtgørelsen fremgår der en række krav til institutternes likviditets- og kapitalforhold, der også er relevante i forbindelse med institutternes

håndtering af NEP-instrumenter. Dette omfatter bl.a. krav vedrørende en forsvarlig finansieringsstruktur, løbetid samt koncentrationsrisiko på funding.

Finansieringsstruktur

Konkret fremgår det af bekendtgørelsens bilag 4 pkt. 4, at bestyrelsen skal sikre, at instituttets likviditetspolitik er tilpas forsigtig og til enhver tid bl.a. sikrer en forsvarlig finansieringsstruktur. Herudover fremgår det af pkt. 5a, at likviditetspolitikken skal indeholde principper for instituttets finansieringsstruktur. For institutterne indebærer dette, at der også skal fastsættes principper for finansieringen af NEP-instrumenter. I den sammenhæng vil det være naturligt, at institutterne fastsætter principper for sammensætningen af instituttets forskellige NEP-instrumenter, dvs. andelen af egentlig kernekapital (CET1), hybrid kernekapital (AT1), supplerende kapital (T2) og ikke-foranstillet seniorgæld (*Senior Non-Preferred* instrumenter). Institutter med ingen eller begrænset adgang til kapitalmarkeder bør overveje alene eller næsten fuldt ud at finansiere sig med CET1 instrumenter.

Herudover indebærer ovenstående, at der i likviditetspolitikken i udgangspunktet skal fastsættes principper for effektiv spredning af løbetider og typer af instrumenter i relation til NEP. Formålet med dette vil være at sikre en NEP-finansieringsstruktur med en begrænset koncentrations- og refinansieringsrisiko, samt at institutterne kan efterleve den fastsatte likviditetspolitik og overholde retningslinjer, jf. nedenfor.

Løbetidsprofil

Det følger af pkt. 7 i ledelsesbekendtgørelsens bilag 4, at det af bestyrelsens retningslinjer til direktionen skal fremgå, hvilke grænser instituttet skal have for løbetid for funding, anvendelse og koncentration af fundingtyper. For NEP-instrumenter indebærer dette i udgangspunktet, at institutterne skal fastsætte grænser for det maksimale omfang af instrumenter til opfyldelse af NEP-kravet, dvs. rammer for omfanget af forskellige NEP-instrumenter. Institutterne skal videre fastsætte rammer for løbetidsprofilen for NEP-instrumenter (eksempelvist grænser for, hvor stor en andel, der maksimalt må udløbe pr. år).

ICAAP og ILAAP

Det vil herudover være forventningen, at institutterne i udgangspunktet forholder sig til ovennævnte i den årlige ILAAP-rapport, og at institutternes fundingplaner fremadrettet også inkluderer NEP-instrumenter. For institutter, der i større eller mindre grad vælger at opfylde deres NEP-krav med kapitalinstrumenter, vil det samtidig være forventningen, at dette i udgangspunktet også adresseres i institutternes ICAAP. Såfremt det enkelte instituts risikostyring tilsiger det, kan institutterne dog også vælge at adressere NEP-forhold i ILAAP eller ICAAP-rapporten alene.

Kreditinstitutters beholdninger af andre institutters NEP instrumenter og risikovægtning af Senior Non-preferred instrumenter

Det bør sikres, at et institut kan afvikles uden, at tabet på dets NEP-udstedelser trækker andre institutter med sig. Derfor vil Finanstilsynet føre tilsyn med, i hvilket omfang institutterne har beholdning af NEP-midler. Dertil kommer, at beholdninger af andre institutters NEP-midler skal indberettes til Finanstilsynet. Hvis niveauet for et instituts beholdning af andre institutters NEP-midler når et niveau, der ikke vurderes at være forsvarligt, vil Finanstilsynet overveje at udstede en risikoplysning omkring risikoen ved instituttets beholdning af andre institutters NEP-instrumenter. I overensstemmelse med Finanstilsynets generelle praksis for udstedelse af bl.a. risikoplysninger, vil Finanstilsynet normalt have haft en forudgående dialog med institutterne.

Finanstilsynet vil i forbindelse med dataindberetningen til brug for fastsættelse af NEP-kravet yderligere anmode institutterne om data for deres beholdninger af andre institutters NEP-instrumenter.

Det nuværende regelsæt for opgørelsen af kapital og kapitalkrav er udarbejdet på et tidspunkt, hvor NEP-instrumenter ikke var forudsat, og derfor er der alene eksplicite regler for de daværende regulatoriske instrumenter (egentlig kernekapital, hybrid kernekapital, supplerende kapital). Regelsættet indeholder således endnu ikke en eksplicit stillingtagen til, hvordan besiddelser af NEP-instrumenter fra andre institutter skal behandles, herunder risikovægtes.

Der er i udgangspunktet fire muligheder for behandling under søjle 1, enten via risikovægtning som aktielignende eksponering, instituteksponering eller som en eksponering med høj risiko. Det besiddende institut skal vælge den kategorisering, der bedst er i overensstemmelse med CRR. Finanstilsynet vurderer, at et institut ved at anvende en kategorisering som høj risiko kan undgå, at risikoen ved besiddelsen bliver undervurderet. Finanstilsynet har også overvejet en fradragsmodel parallelt med behandlingen af andre kapitalinstrumenter, hvor erhvervede NEP-instrumenter fratrækkes i summen af udstedte instrumenter og dermed i opgørelsen af kapitalinstrumenter til dækning af NEP-krav. En sådan fremgangsmåde vil effektivt sikre, at institutterne har tilstrækkelig kapital til at modstå tab på eventuelle beholdninger af NEP-instrumenter. Med de gældende regler vil dette dog ikke kunne fritage for risikovægtning.¹

¹ Besiddelser af kapitalinstrumenter udstedt af kreditinstitutter skal som udgangspunkt fradrages i det besiddende instituts kapitalgrundlag. Såfremt beholdningen af kapitalinstrumenter ligger inden for en vis tærskelværdi kan der benyttes en lempeligere behandling. En beholdning af aktier udstedt af en finansiel virksomhed vil eksempelvis som udgangspunkt fradrages i det besiddende instituts CET1 kapital men kan i visse tilfælde behandles lempeligere med en risikovægt på 250 % eller 100 %, alt efter det besiddende institut ejer en væsentlig andel.

Hvis instrumentet behandles som en instituteksponering eller aktielignende eksponering, er der efter Finanstilsynets vurdering tale om en undervurdering af risikoen ved besiddelsen og dermed også en undervurdering af instituttets kapitalkrav under standardmetoden.

I overensstemmelse med 8+ tilgangen følger det af ovenstående, at institutter, der kategoriserer instrumenterne som en instituteksponering eller en aktielignende eksponering, skal foretage reguleringer i solvensbehovet for risici, der ikke er dækket af kapitalgrundlagskravet på 8 pct. Dette er den metode Finanstilsynet anviser i vejledning om tilstrækkeligt kapitalgrundlag og solvensbehov for kreditinstitutter (VEJ nr. 9981 af 13. oktober 2017). Ved en sådan regulering bør institutter reservere kapital, så der samlet set er reserveret kapital svarende til risikovægten ved eksponeringer med høj risiko, dvs. 150 pct. En vægt på 150 pct. er i øvrigt den risikovægt, som den nye Baselstandard for standardmetoden fastsætter for efterstillede eksponeringer og TLAC eksponeringer. Et fradrag i udstedte NEP-instrumenter – jf. ovenfor – vil kunne erstatte et sådant søjle II tillæg.

Herudover skal institutterne være særligt opmærksomme på, hvorvidt en koncentration, enten på denne type instrument eller på en udsteder, kan medføre et yderligere tillæg til det individuelle solvensbehov.

Salg af NEP instrumenter til private

Salg af NEP-instrumenter bør som udgangspunkt kun ske til professionelle kunder, der er bekendte med instrumenternes kapacitet til at absorbere tab i tilfælde af, at et institut bliver nødlidende, og bør behandles som investeringer i risikovillig kapital i tråd med behandlingen af AT1 og Tier 2 kapitalinstrumenter.

Set ud fra et investorsynspunkt er NEP-instrumenter et komplekst investeringsprodukt med forholdsvis høj risiko. NEP-instrumenter er et obligationslignende instrument, der er svært gennemskueligt samtidig med, at tabsrisikoen ikke er sammenlignelig med ordinære obligationer. Der kan således opstå en situation, hvor de investerede midler skal anvendes til at absorbere et tab i tilfælde af, at instituttet krisehåndteres.

Det er Finanstilsynets vurdering, at NEP-instrumenter er komplekse produkter, dvs. et finansielt instrument der i udgangspunktet ikke bør sælges til almindelige detailkunder.²

² Bekendtgørelse nr. 553 af 1. juni 2016 om risikomærkning af investeringsprodukter fastslår, at alle investeringsprodukter skal mærkes efter farverne i et trafiklys: grøn, gul og rød. Farverne afspejler både risikoen for tab ved investeringen, samt hvor let eller svært det er at gennemskue investeringen og de mulige konsekvenser heraf.

På investorbeskyttelsesområdet er der en række regler, som beskytter mod, at komplekse instrumenter bliver solgt til detailkunder, for hvem produktet ikke er egnet. Pengeinstitutterne er ved salg af NEP-instrumenter underlagt tilsvarende investorbeskyttende krav som ved salg af øvrige finansielle instrumenter. Det betyder bl.a. at pengeinstitutterne ikke lovligt kan sælge NEP-instrumenter "execution only". Finanstilsynet bemærker herudover, at i det omfang forskellige pensionsprodukter tillader detailkunder selv at udvælge enkeltinstrumenter vil dette også være omfattet af ovennævnte investorbeskyttelsesregler.

International udvikling

Finanstilsynet bemærker, at der i EU aktuelt føres forhandlinger om et revideret krisehåndteringsdirektiv, det nye kapitalkravsdirektiv (CRD V) og kapitalkravsforordningen (CRR II). Den vejledende udtalelse vil senest blive justeret i nødvendigt omfang, når det endelige resultat af forhandlingerne træder i kraft.