

Finanstilsynets forventninger til kapitalplaner og -målsætninger

1. Indledning

Finanskrisen viste, at det kan blive dyrt, hvis kapitalpolstringen i finansielle virksomheder bliver for svag – ikke bare for den enkelte virksomhed, men for hele samfundet.

Under en finansiell krise vil aktiver typisk falde i pris og risikopræmier på markedet vil stige. Det kan føre til tab og øgede hensættelser for såvel kreditinstitutter som forsikringselskaber. Hvis disse bliver for store, vil det true kapital-situationen og potentielt også den fortsatte eksistens for den enkelte virksomhed. Tabet for ejerne kan blive betydeligt, idet et brud på kapitalkravet kan føre til inddragelse af tilladelse til videre drift af virksomheden og dermed den værdi, der ligger heri.

Når de finansielle virksomheders kapital-situation er under pres, vil det alt andet lige mindske deres mulighed for at agere i samfundets interesse som formidlere af kapital mellem opsparende og investorer, da fokus i det enkelte selskab bliver overlevelse. Kreditgivning fra kreditinstitutterne risikerer at tørre ud, mens forsikringselskaberne kan blive presset til at sælge ud af deres værdipapirbeholdning til ugunstige kurser (brandudsalg) for at mindske tabene. Begge dele forstærker et økonomisk tilbageslag i samfundet og kan skabe en ond cirkel fra den finansielle sektor til realøkonomien (negativ feedback loop). Yderligere kan problemer i en enkelt virksomhed sprede sig til andre virksomheder pga. et tæt samspil i sektoren og dermed true den finansielle stabilitet.

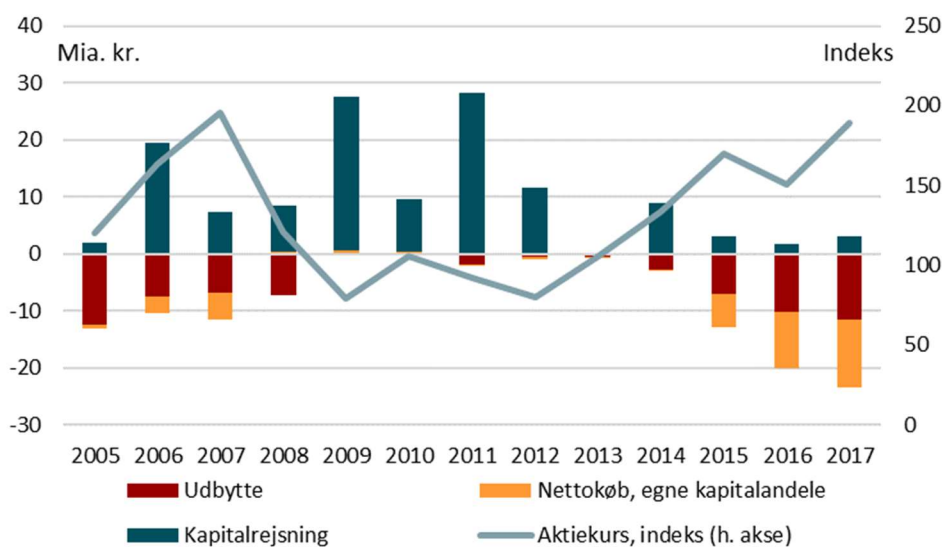
Under den seneste finanskriser kom den finansielle sektor under et sådan pres, at staten blev nødsaget til at hjælpe kreditinstitutsektoren for at understøtte udlånet og den finansielle stabilitet. Det skete gennem både garantiordninger og statslige kapitalindskud på 46 mia. kr. til kreditinstitutterne for at sikre opretholdelse af en tilstrækkelig långivning.

I forhold til pensionssektoren medførte markedsudviklingen en risiko for et u hensigtsmæssigt stort salg af bl.a. danske realkreditobligationer med deraf følgende negative konsekvenser for pensionsopsparere, obligationsmarkedet og boligejerne. Der blev derfor gennemført justeringer af den løbetidsafhængige diskonteringsrentekurve for forsikringsselskaber for at reducere incitamentet til brandsalg og deraf unødige tab for pensionsopsparere. Justeringen af rentekurven reducerede hensættelserne og forbedrede kapital situationen.

En tilstrækkelig kapitalpolstring er derfor afgørende, når tiderne igen vender. Det forudsætter en robust kapitalplanlægning, der bl.a. tager højde for regulatoriske krav, forretningsmodel, konjunkturudvikling og udbyttepolitik.

Op til finanskrisen udbetalte pengeinstitutter, ligesom nu, store udbytter og foretog tilbagekøb af egne aktier. Flere af disse institutter måtte under krisen rejse ny kapital på et tidspunkt, hvor aktiekurserne var i bund, jf. figur 1.

Figur 1: Pengeinstitutterne rejste kapital i en tid med lave aktiekurser



Note: Alle pengeinstitutter, eksklusivt Nordea Bank Danmark, idet Nordea foretager kapitalrejsning i moderselskabet i Sverige. Aktiekursen er et simpelt gennemsnit af indekserede aktiekurser for Danske Bank, Jyske Bank og Sydbank.

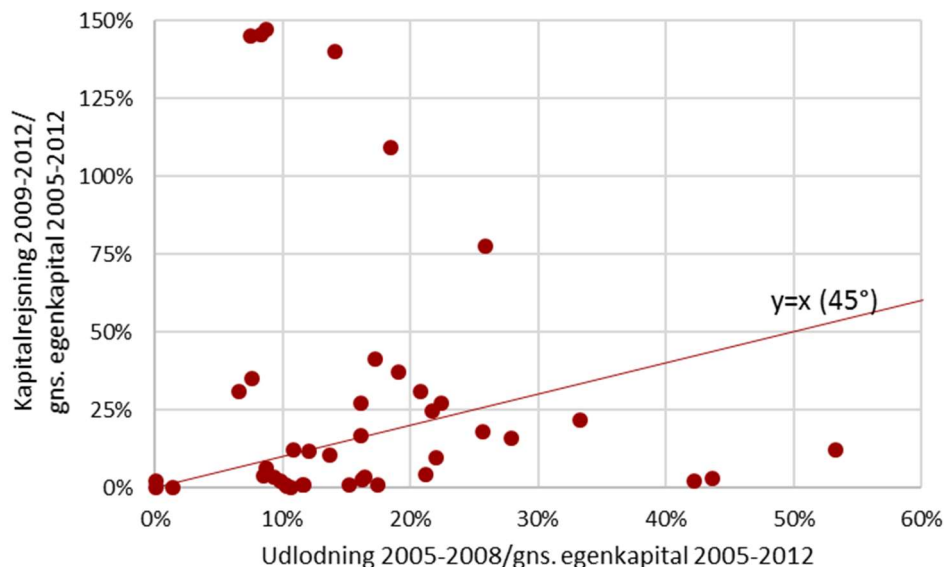
Kilde: Indberetninger til Finanstilsynet og Bloomberg.

Hvis pengeinstitutterne havde været mere tilbageholdende med udbetaling af dividender, havde behovet for efterfølgende kapitalrejsning under krisen været betydeligt mindre, jf. figur 2. Pengeinstitutterne og deres aktionærer havde dermed stået i en væsentligt bedre situation, og flere bankredninger med offentlig indblanding kunne måske være undgået.

Ét institut havde f.eks. udloddet 26 pct. af den gennemsnitlige egenkapital (x-aksen) men måtte efterfølgende rejse kapital svarende til 76 pct. af egenkapitalen (y-aksen), jf. figur 2. Flere institutter havde slet ikke behøvet at rejse

kapital efter krisen. Det gælder de institutter, der ligger under 45-graders-linjen. Disse institutter udbetalte større dividender i perioden 2005-2008 end deres efterfølgende behov for kapitalrejsning. De institutter, der havde de største kapitaludfordringer (dem der ligger over 45-graders-linjen), kunne dog ikke have klaret sig alene ved at have undladt udbyttebetalinger.

Figur 2: Mindre udbytte havde betydet mindre behov for ny kapital

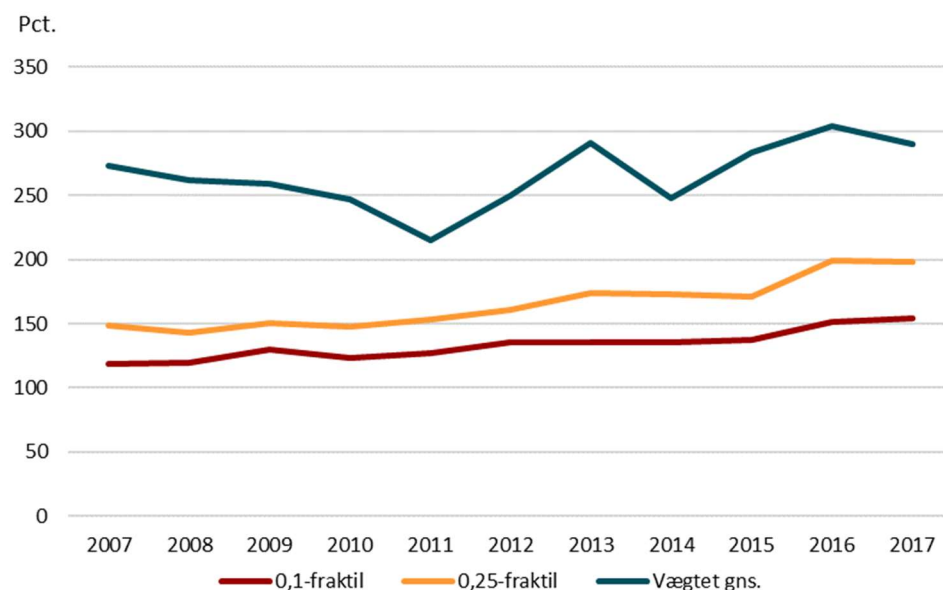


Note.: Figuren indeholder de institutter, der har foretaget udlodning i perioden 2005-2008, og som foretog kapitalrejsning i perioden 2009-2012. Figuren viser det enkelte instituts samlede udlodninger i perioden 2005-2008 i forhold til den gennemsnitlige egenkapital i perioden 2005-2012. Dette er sammenholdt med instituttets samlede kapitalrejsning i perioden fra 2009-2012 i forhold til den gennemsnitlige egenkapital i perioden 2005-2012. Enkelte institutter foretog kapitalrejsning større end 150 pct. af den gennemsnitlige egenkapital. De ses ikke i figuren.

Kilde: Indberetninger til Finanstilsynet.

I årene efter finanskrisen var solvensdækningen i forsikringsselskaberne ligeledes under pres som følge af faldende renter og større hensættelser, jf. figur 3. Rentekurven til diskontering af forsikringsforpligtelser blev af forskellige årsager justeret for forsikringsselskaberne i 2008, 2011 og 2012. En konsekvens af justeringerne var bl.a. et lempet pres på solvens. Over perioden er produktsammensætningen i selskaberne endvidere ændret markant. I starten udgjorde garanterede produkter langt den største andel af volumen, mens ugaranterede markedsrenteprodukter nu også udgør en væsentlig andel. Denne udvikling har lempet kapitalkravet til selskaberne, da kunderne selv bærer investeringsrisikoen i markedsrenteprodukterne. Endeligt skiftede opgørelsen af kapitalkrav til at være risikobaserede i 2014. Niveaudet for den laveste 10 pct. percentil var lavt i årene omkring krisen, jf. figur 3, og lavere end det niveau, hvor Finanstilsynet styrker sit fokus på de enkelte selskaber.

Figur 3: Pres på forsikringssekskabernes solvensdækning efter krisen



Note: Alle livsforsikringssekskaber, tværgående pensionskasser og skadesforsikringssekskaber. Solvensdækningen er opgjort som basiskapitalen i pct. af kapitalkrav. For 2016 og 2017 er solvensdækningen opgjort som den lavest overdækning for hhv. solvenskapitalkravet og minimumskapitalkravet. Rentekurven blev justeret i hhv. 2008, 2011 og 2012. I 2014 overgik opgørelsen af kapitalkrav til at være risikobaserede. 0,1-fraktilen angiver, at 10 pct. af observationer har en solvensdækning under værdien, og 0,25-fraktilen angiver tilsvarende 25 pct. af observationerne.

Kilde: Indberetninger til Finanstilsynet.

Dette papir beskriver de regulatoriske kapitalkrav, konsekvenserne af brud på disse krav og Finanstilsynets handlemuligheder indenfor reguleringen for hhv. kreditinstitutter og forsikringssekskaber¹, der skal styrke virksomhedernes kapitalplanlægning således, at den finansielle sektor er bedre rustet mod en fremtidig krise. Papiret indeholder desuden en beskrivelse af Finanstilsynets forventninger til, hvordan finansielle virksomheder sikrer en tilstrækkelig kapitalisering under hensyntagen til kommende krav og den generelle usikkerhed om fremtiden. I den danske tilgang er der en forventning om en højere kapitaloverdækning til kapitalkravene for at sikre en tilstrækkelig kapitalisering, da kapitalkravene er mindre i Danmark end i de andre nordiske lande.

2. Kreditinstitutter

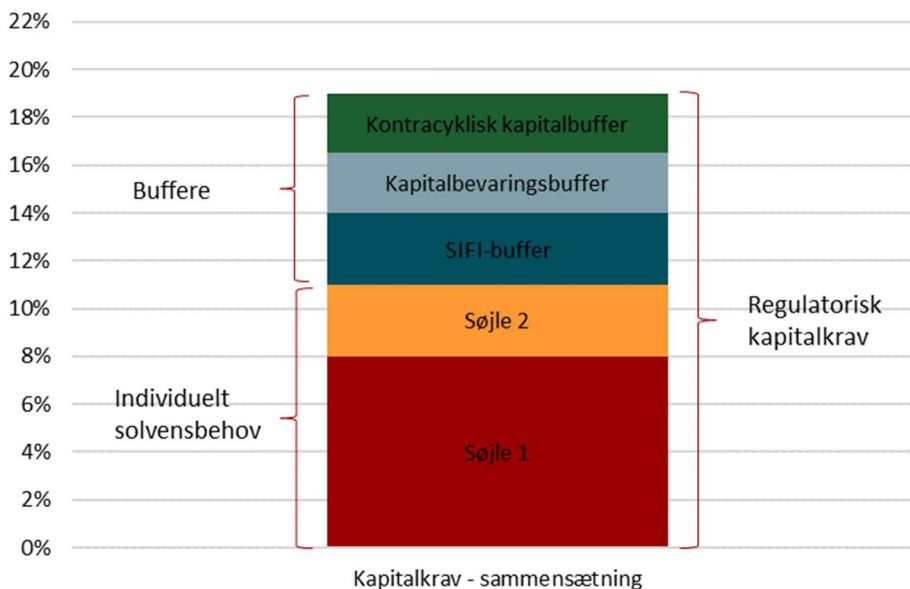
2.1 Det regulatoriske kapitalkrav for kreditinstitutter

Kravene til kreditinstitutterne er blevet strammet væsentligt. Der er blandt andet stillet strammere krav til kapital (både i mængde og kvalitet), til likviditet og ikke mindst til virksomhedernes styring.

¹ Forsikringssekskaber dækker over livsforsikringssekskaber, tværgående pensionskasser og skadesforsikringssekskaber.

Alle kreditinstitutter er underlagt et regulatorisk kapitalkrav, der består af et individuelt solvensbehov, som afspejler instituttets risikoprofil, og en række kapitalbuffere med forskellige formål, jf. figur 4.

Figur 4: Sammensætning af kreditinstitutters regulatoriske kapitalkrav



Institutternes individuelle solvensbehov er sammensat af et søjle 1-krav på 8 pct. af instituttets risikovægtede eksponeringer og et individuelt søjle 2-tillæg, der afhænger af institutspecifikke forhold, som ikke er underlagt kapitalkrav under søjle 1. Kravet om tillægget bliver eksempelvis stillet, hvis instituttet har nogle særlige kreditkoncentrationsrisici. Det kan være branchekoncentrationer eller betydelige eksponeringer mod store kunder i økonomiske vanskeligheder. Søjle 2-tillægget varierer meget de enkelte institutter imellem, men ligger typisk på omkring 2-3 pct. af de risikovægtede eksponeringer.

Kapitalbufferne består af en SIFI-buffer for de systemisk vigtige institutter, SIFI'erne, samt af en kapitalbevaringsbuffer og en kontracyklisk kapitalbuffer.

SIFI'erne er pålagt et individuelt krav – en SIFI-buffer. Dette krav afspejler, at nogle institutter er vurderet som så betydelige, at en ukontrolleret krisehåndtering vil få store konsekvenser for den finansielle stabilitet. SIFI'erne skal derfor have kapital til at kunne imødegå større tab end andre institutter. SIFI-kravet er individuelt og afhænger bl.a. af instituttets størrelse. Kravet kan være op til 3 pct. af instituttets risikovægtede eksponeringer, når det er fuldt indfaset med udgangen af 2019.

Kapitalbevaringsbufferen skal sikre, at instituttet er yderligere modstandsdygtigt i en situation med ekstraordinære tab, der ikke er knyttet til konjunkturudviklingen. Kapitalbevaringsbufferen er på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer, når den er fuldt indfaset med udgangen af 2019, og er ens for alle institutter.

Den kontracykliske kapitalbuffer pålægges institutterne i perioder, hvor risiciene opbygges, f.eks. når risikopfattelsen på de finansielle markeder er meget lav, og likviditeten er rigelig. Den kontracykliske kapitalbuffer skal give institutterne ekstra modstandskraft til at imødegå de tab, der opstår, når konjunkturerne vender, og tabene på udlånsporteføljen stiger. Fuldt indfaset i 2019 kan den kontracykliske kapitalbuffer være op til 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer. I særlige tilfælde kan den sættes højere end 2,5 pct. Aktuelt er den kontracykliske kapitalbuffer på 0 pct., men hæves til 0,5 pct. med virkning fra 31. marts 2019 og yderligere 0,5 pct. til 1 pct. fra 30. september 2019.

Modsat kapitalbevaringsbufferen kan den kontracykliske kapitalbuffer sættes ned. Eksempelvis kan et lavere kapitalkrav i en situation med lav eller negativ vækst gøre, at et institut kan understøtte efterspørgslen efter udlån. Bufferen beskytter derfor ikke kun mod tab, når konjunkturerne vender, men er med til at mindske procyklikalitet i den finansielle sektor. Konjunkturerne forstærkes generelt af kreditinstitutterne, fordi udlånsvæksten er høj i gode tider men lav i dårlige tider. Et økonomisk tilbageslag bliver dermed forstærket. Når bufferen mindskes, frigiver det kapital, der forbedrer mulighederne for, at institutterne opretholder en passende kreditgivning i perioder med stress i det finansielle system.

Der stilles krav om, at kreditinstituttets bestyrelse udarbejder kapitalplaner, der skal sikre tilstrækkeligt kapital til at opfylde de regulatoriske kapitalkrav i fremtiden og under hensyn til bl.a. instituttets forretningsplaner og samfundsmæssige forhold.²

Der stilles en række krav til kapitalgrundlagets opfyldelse af kapitalkravene for at sikre kvaliteten af kapitalen, jf. boks 1.

² Bekendtgørelse om opgørelse af risikoeksponeringer, kapitalgrundlag og solvensbehov.

Boks 1: Krav til kreditinstitutters kapitalinstrumenter

Kapitalgrundlaget kan bestå af egentlig kernekapital (CET1), hybrid kernekapital (AT1) og supplerende kapital (T2). CET1 har den højeste kvalitet og består af aktie-, garant-, og andelskapital, overført resultat og andre reserver.

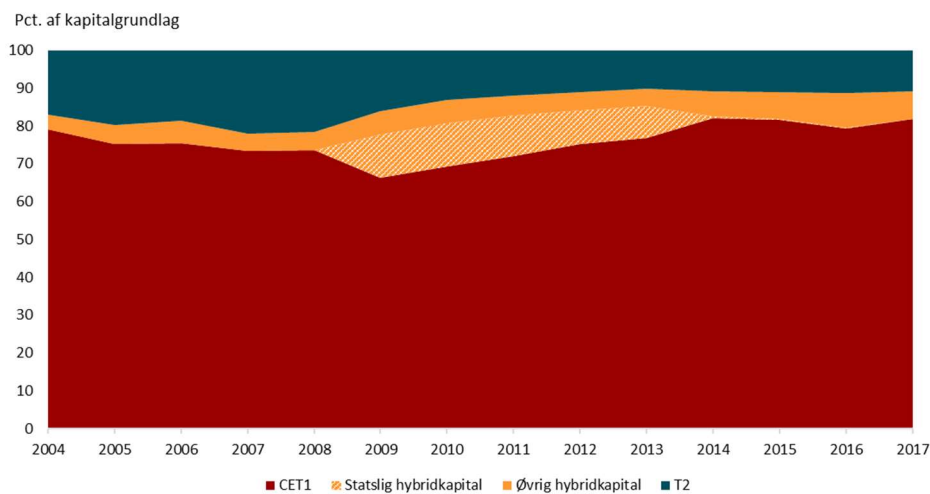
Søjle 1 stiller krav om kapital på 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer (REA) og endvidere sammensætningen af kapital. Den egentlige kernekapital skal mindst udgøre 4,5 pct. af REA, og den samlede kernekapital, dvs. summen af CET1 og AT1, skal mindst udgøre 6 pct. af REA. Den supplerende kapital til opfyldelse af søjle 1 må derfor maksimalt udgøre 2 pct. af REA.

Søjle 2-kravet skal opfyldes med samme fordelingsnøgle som søjle 1-kravet. De øvrige bufferkrav skal opfyldes med CET1.

I årene op til finanskrisen faldt kreditinstitutternes andel af egentlig egenkapital (CET1) i forhold til det samlede kapitalgrundlag. I 2004 udgjorde CET1 79 pct. af kapitalgrundlaget, mens det faldt til 73 pct. ultimo 2007, jf. figur 5. Andelen af CET1 faldt, selvom institutterne i perioden havde rekordhøj indtjening. Samtidig udstedte institutterne væsentlig mere supplerende kapital – fra 42,5 mia. kr. i 2004 til 78,6 mia. kr. i 2007 –, hvilket efterfølgende blev svært at refinansiere. Supplerende kapital er typisk karakteriseret ved en løbetid på 8-10 år³, hvorfor der vil være behov for refinansiering ved forfaldstidspunkt, hvorimod hybrid kernekapital som udgangspunktet har uendelig løbetid. Da krisen indtraf, måtte institutterne have hjælp til at rejse ny kapital. Det skete først og fremmest gennem statslige kapitalindskud af hybrid kernekapital på ca. 46 mia. kr. som følge af kreditpakken (Bankpakke II) i 2009. I de senere år har andelen af CET1 været nogenlunde konstant. Kreditinstitutterne har med andre ord samlet set ikke benyttet de seneste års høje indtjening til at polstre deres kapitalgrundlag i nævneværdig grad.

³ Til udstedelserne var der typisk knyttet en rentetrigger, der fordyrede tilbagebetalingen efter en bestemt horisont, hvis ikke udstedelsen indfries på tidspunktet, hvor renteforhøjelsen blev aktiveret.

Figur 5: Kreditinstitutters fordeling af kapitalinstrumenter



Note: Alle kreditinstitutter på højeste konsolideringsniveau. Statslig hybrid kapital er opgjort i nominelle værdier som angivet i institutternes regnskaber. Udviklingen er opgjort ultimo året.
Kilde: Indberetninger til Finanstilsynet og regnskabsrapporter.

Finanstilsynet vil også fremadrettet have fokus på, om kreditinstitutterne i højere grad forlader sig på supplerende kapital, der risikerer at skulle refinansieres i svære tider.

2.2 Nedskrivningsegne passiver for kreditinstitutter

Udover skærpede kapitalkrav er kreditinstitutterne med virkning fra 1. juli 2019 underlagt nye regler for nedskrivningsegne passiver – NEP-passiver. Reglerne foreskriver, hvordan en afvikling eller rekonstruktion kan ske ved at nedskrive dele af instituttets passiver i en klar foruddefineret rækkefølge. Formålet er at sikre simple indskydere mod tab og undgå behov for offentlige midler til rekonstruktion af kreditinstitutter i problemer.

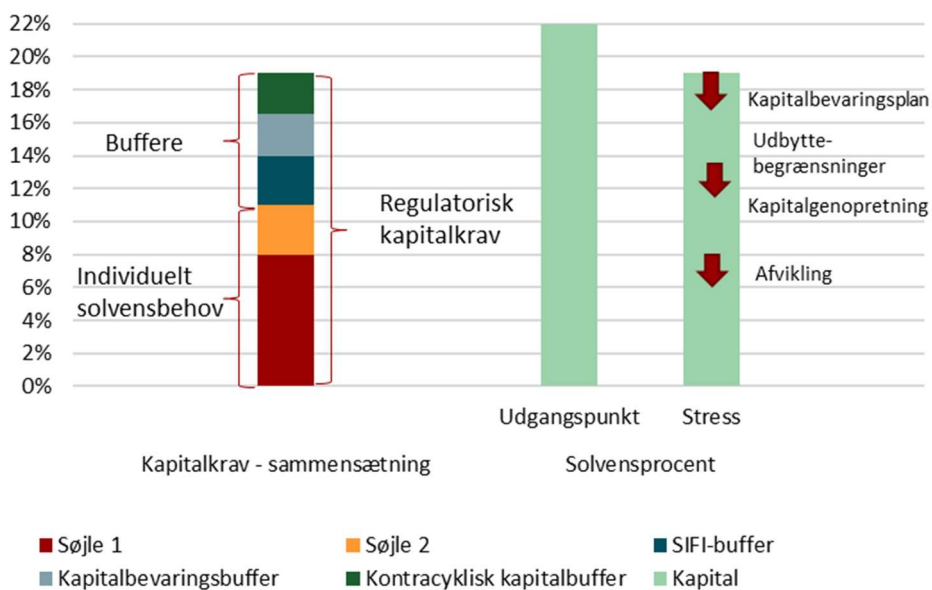
NEP-kravet består, udover af solvensbehovet og kapitalbuffere, af et evt. tabsabsorberingstillæg og et rekapitaliseringsbeløb. NEP-passiver består af aktiekapital og andre kapitalinstrumenter, der nedskrives først. Derudover kan NEP-passiver være særlige NEP-udstedelser, der ligger umiddelbart efter kapitalinstrumenterne i konkursrækkefølgen.

Kravet til nedskrivningsegne passiver er størst for de systemisk vigtige institutter. Kravet om nedskrivningsegne passiver er ikke direkte et krav om yderligere kapital. I praksis vil opfyldelse af NEP-kravet for mange, især mindre, pengeinstitutter dog kræve yderligere kapital, idet de vil have meget begrænset adgang til obligationsfinansiering. Selvom det nuværende marked er meget gunstigt, kan det senere hen vise sig svært at refinansiere NEP-udstedelser.

2.3 Konsekvenser af brud på det regulatoriske kapitalkrav for kreditinstitutter

Brud på det regulatoriske kapitalkrav indebærer begrænsninger for instituttets handlemuligheder, jf. figur 6. Dels indtræder automatiske lovmæssige restriktioner, dels kan der være markedsmæssige reaktioner, der binder instituttets ageren.

Figur 6: Konsekvenser af brud på kapitalkravet for kreditinstitutter



Finanstilsynet skal endvidere godkende kapitalindfrielse og forholder sig også her til kapitalplaner og holdbarheden af disse.

Brud på kapitalbufferne

Brud på kapitalbufferne begrænser institutternes mulighed for at betale udbytte, rente på efterstillede gældsinstrumenter og resultatbaseret løn. Samtidig skal institutterne udarbejde og indsende en kapitalbevaringsplan til Finanstilsynet og iværksætte tiltag til at genetablere kapitalbufferne.

Brud på kapitalbufferne vil desuden medføre tab af tillid blandt instituttets aktionærer, nuværende som potentielle, og kreditorer, som kan vanskeliggøre eller i hvert fald fordyre en genetablering af kapitalbufferne. Større institutter, der benytter markedsfunding, risikerer også, at denne funding bliver dyrere, og at de i værste fald ikke kan refinansiere den ved forfald.

I kapitalplanlægningen skal kreditinstitutterne opfylde alle kapitalbuffer selv under stress. Bufferne vil bidrage til at dække eventuelle tab, der viser sig større end forventet/frygtet. Der er således i sagens natur en stor usikkerhed på sådanne beregninger og skøn. Der er institutter, der har haft voldsomme

tab selv under milde økonomiske nedture, og omvendt også institutter, der har kunne klare betydelige økonomiske nedture uden underskud.

Brud på det individuelle solvensbehov

Finanstilsynet intensiverer sin involvering i og krav til genopretningsinitiativer ved brud på det individuelle solvensbehov. Finanstilsynet stiller f.eks. typisk krav om, at instituttet ikke må øge udlånet.

Det kan dog også være nødvendigt at overdrage instituttet til Finansiell Stabilitet allerede ved brud på det individuelle solvensbehov, hvis instituttet ikke kan fremlægge en realistisk løsning.

Brud på søjle 1-kravet

Når instituttet bryder søjle 1-kravet (kravet om 8 pct.), bliver det straks overdraget til Finansiell Stabilitet, som afsøger muligheder for salg af hele eller dele af instituttet.

Brud på NEP-kravet

Det medfører ikke automatisk begrænsninger i institutternes handlefrihed, hvis de ikke opfylder NEP-kravet, sådan som det er tilfældet, hvis de bryder kapitalkravet. I tilfælde af brud på NEP-kravet vil Finanstilsynet foretage en individuel og konkret vurdering af, hvilke konsekvenser det skal have. Målet er at opnå en privat løsning f.eks. gennem kapitaltilførsel, frasalg af enheder og aktiver eller gennem en fusion. Finanstilsynet kan om nødvendigt overgive kontrollen til Finansiell Stabilitet. Det vil dog først ske, når andre løsninger er udtømt eller ikke vurderes holdbare.

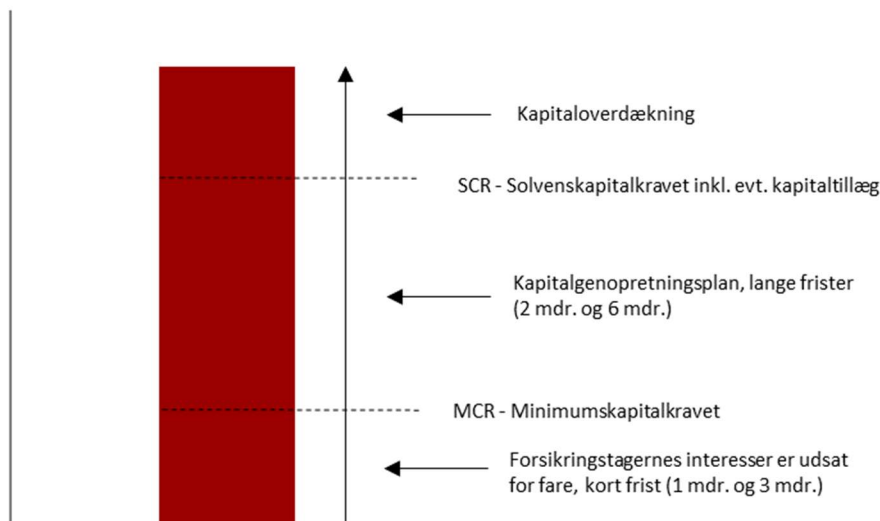
3. Forsikringsselskaber

3.1 De regulatoriske kapitalkrav for forsikringsselskaber

I 2016 blev Solvens II implementeret. Det har bl.a. medført, at kapitalkravene er blevet risikobaserede, og at forsikringsselskaberne kan medtage en række nye elementer i kapitalgrundlaget.

Forsikringsselskaber skal leve op til to kapitalkrav: Solvenskapitalkravet og minimumskapitalkravet, jf. figur 7.

Figur 7: Forsikringssekskabernes kapitalkrav



Solvenskapitalkravet afspejler den risiko, som forsikringssekskabet har påtaget sig og den risiko, sekskabet forventer at påtage sig de kommende 12 måneder. Solvenskapitalkravet fastlægges som den nødvendige kapital, der skal sikre, at en konkurssituation højst forekommer hvert 200. år. Dette svarer til, at sekskabet med en sandsynlighed på mindst 99,5 pct. skal kunne leve op til sine forpligtelser overfor forsikringstagerne og de begunstigede i de følgende 12 måneder.⁴ Alle stød i solvenskapitalkravet er beregnet ud fra dette sikkerhedsniveau.

Solvenskapitalkravet opgøres på grundlag af forsikringssekskabernes risikoprofil under hensyntagen til virkningerne af eventuelle risikobegrænsende teknikker, såsom genforsikring og diversifikationseffekter. Det kan eksempelvis være, at opgørelsen indeholder antagelser om, at aktiekursfald og ændringer i renteniveauet ikke nødvendigvis sker samtidig.

Minimumskapitalkravet er det andet minimumskrav til kapitalens størrelse. Hvis dette krav ikke er opfyldt, vil det medføre risiko for, at sekskabet ikke kan varetage forsikringstageres interesser. Minimumskapitalkravet opgøres således, at sekskabet har mulighed for med en sandsynlighed på mindst 85 pct. at opfylde sine forpligtelser over for forsikringstagerne og de begunstigede i de følgende 12 måneder. Minimumskapitalkravet opgøres ud fra sekskabets risikoprofil og udgør 25-45 pct. af sekskabets solvenskapitalkrav. Samtidig er

⁴ Tilsvarende gælder for kreditinstitutter, der kan anvende IRB-modeller, at beregningen af de risikovægtede eksponeringsbeløb – og dermed også kapitalkrav – fastlægges ud fra et konfidensniveau på 99,9 pct. Det svarer til, at et institut forventes at have tab, der overstiger kapitalgrundlaget, én gang hvert tusinde år.

An Explanatory Note on the Basel II IRB Risk Weight Function, Bank for International Settlements, juli 2005 og CRR artikel 153 og artikel 154.

der fastsat en beløbsmæssig nedre grænse for minimumskapitalkravet, hvor beløbet varierer alt efter den type forsikringsvirksomhed, som selskabet udøver. Minimumskapitalkravet udgør derfor det største af henholdsvis det opgjorte minimumskapitalkrav og det fastsatte beløb for den nedre grænse for minimumskapitalkravet.

Reguleringen giver Finanstilsynet mulighed for at fastsætte et kapitaltillæg. Et selskab kan blive pålagt et kapitaltillæg, hvis dets risikoprofil afviger væsentligt fra forudsætningerne for standardformlen eller en anvendt godkendt intern model til opgørelse af solvenskapitalkravet. Selskabet kan også blive pålagt tillægget, hvis dets virksomhedsstyring afviger væsentligt fra kravene til ledelsessystemet. Det beregnede solvenskapitalkrav tillagt kapitaltillægget udgør det nye solvenskapitalkrav. Ingen danske selskaber er indtil nu blevet pålagt et kapitaltillæg.

Forsikringsselskabers kapitalgrundlag består af et basiskapitalgrundlag og et supplerende kapitalgrundlag. Basiskapitalgrundlaget består af det beløb, hvormed værdien af aktiver overstiger værdien af forpligtelser, fratrukket værdien af egne aktier med tillæg af værdien af efterstillet gæld. Forventet fremtidig indtjening på den bestående portefølje af policer indgår som en del af basiskapitalgrundlaget. Det supplerende kapitalgrundlag består af kapital, der ikke medregnes i basiskapitalgrundlaget, og som kan benyttes til dækning af tab.

Kapitalgrundlaget kan dække solvenskapitalkravet, mens basiskapitalgrundlaget skal dække minimumskapitalkravet. Kapitalgrundlaget opdeles i klasser for at sikre tilstrækkelig høj kvalitet, jf. boks 2.

Boks 2: Krav til forsikringssselskabers kapitalgrundlag

Kapitalgrundlaget opdeles i tre klasser efter nærmere fastsatte kriterier om kapitalens tilgængelighed til at dække tab og om graden af efterstilling. Klasse 1 er kapital, som er mest tilgængelig til at dække tab. Som eksempel kan nævnes indbetalt aktiekapital og overskudskapital. Kapital af klasse 2 og 3 er underlagt begrænsninger for, hvor meget kapitalen må udgøre af det samlede kapitalgrundlag. Det samme gælder for visse dele af kapitalgrundlaget i klasse 1 f.eks. hybrid kapital, som kan konverteres til aktiekapital. Som eksempel på klasse 2 kan nævnes gæld, der er efterstillet alle krav fra forsikringstagere og begunstigede og ikke-efterstillede kreditorer, der har en oprindelig løbetid på mindst 10 år, og som først kan tilbagebetales 5 år efter udstedelsen. Det skal desuden opfylde en række øvrige kriterier. Klasse 3 kan også være efterstillet gæld men er af lavere kvalitet end efterstillet gæld af klasse 2.

Det er hensigtsmæssigt at have en opdeling i klasser og visse begrænsninger i forhold til den kapital, en virksomhed kan bruge til at dække henholdsvis solvenskapitalkravet og minimumskapitalkravet for at forhindre, at den bliver kapitaliseret med kapital af forholdsvis lav kvalitet.

Som en del af kravene til ledelsessystemet stiller Solvens II krav om, at forsikringssselskaber skal vurdere deres egen risiko og solvens. Vurderingen er en integreret del af selskabets forretningsstrategi, og selskabet skal regelmæssigt – og mindst årligt – vurdere sit samlede solvensbehov med sin specifikke risikoprofil for øje. Formålet med denne vurdering er ikke at fastsætte et nyt solvenskapitalkrav, men at selskabet løbende skal forbedre risikoforståelsen og risikostyringen. Et vigtigt element i vurderingen er, at selskabet sammenligner faktiske risici med de antagelser om risici, der indgår i standardformlen. Vurderingen af egen risiko og solvens skal dække hele selskabets strategiske planlægningsperiode.

Der stilles krav om, at forsikringssselskabets bestyrelse udarbejder en kapitalplan, der skal sikre tilstrækkeligt kapital til at dække de risici, som selskabet kan forventes at blive udsat for ved den fortsatte drift i henhold til den fastsatte strategi.⁵

3.2 Konsekvenser af brud på solvenskapitalkravet og minimumkapitalkravet for forsikringssselskaber

Brud på kapitalkravene indebærer begrænsninger på selskabets handlemuligheder. Dels indtræder automatiske lovmæssige restriktioner, dels kan der være markeds-mæssige reaktioner, der binder selskabets ageren.

⁵ Bekendtgørelse om ledelse og styring af forsikringssselskaber m.v.

Hvis et forsikringselskab ikke opfylder solvenskapitalkravet, skal selskabet efter Solvens II udarbejde og efterleve en plan for genoprettelse. Solvenskapitalkravet skal som udgangspunkt være opfyldt seks måneder efter, at den manglende opfyldelse blev konstateret. Hvis et forsikringselskab ikke opfylder minimumskapitalkravet, skal selskabet udarbejde og efterleve en finansieringsplan, så minimumskapitalkravet er opfyldt på ny inden for tre måneder.

Fristen for at udarbejde og opfylde finansieringsplanen er kortere end fristen for at udarbejde og opfylde planen for genoprettelse. Hvis selskabet ikke opfylder minimumskapitalkravet, betyder det nemlig, at det med større sandsynlighed ikke kan opfylde sine forpligtelser over for forsikringstagerne, og at der derfor hurtigt skal rettes op på forholdet.

Brud på kapitalkravene vil medføre tab af tillid blandt selskabets aktionærer, nuværende som potentielle, og kreditorer, som kan vanskeliggøre eller i hvert fald fordyre en genetablering af kapitalen.

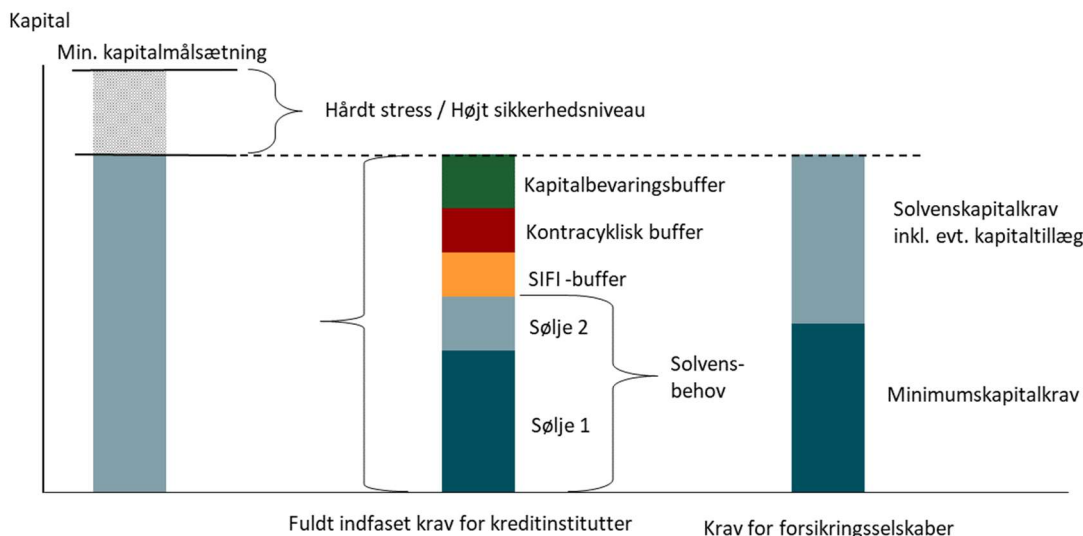
Brud på kapitalkravene begrænser selskabernes mulighed for at betale udbytte. Så længe selskaberne opfylder kapitalkravene, har selskabernes generalforsamling den fulde kompetence over udbetaling af udbytter. Finanstilsynet skal forhåndsgodkende tilbagebetaling og indfrielse af basiskapitalelementer og har dermed mulighed for at begrænse kapitaltilpasningen.

4. Dialog om kapitalmål, kapitalplaner og udbytte

Det er virksomhedernes ansvar at opfylde de regulatoriske kapitalkrav. Virksomhedens ledelse skal sikre, at virksomheden har tilstrækkelig kapital – ikke bare i dag, men også fremadrettet. Virksomhedens kapitalplanlægning skal derfor være konsistent med dens forretningsmodel og strategi. Udover de regulatoriske kapitalkrav fungerer indtjeningen som den første buffer, der medvirker til at dække tab. Virksomhederne bør derfor også forholde sig til volatiliteten i den fremtidige indtjening. Finanstilsynet fører tilsyn med, at virksomhederne har en forsvarlig drift og tilpas forsigtige kapitalplaner.

Brud på det regulatoriske kapitalkrav kan have væsentlige konsekvenser – ikke alene for den enkelte virksomhed, men potentielt også for den finansielle stabilitet. Finanstilsynet forventer derfor, at pengeinstitutterne og forsikringselskaberne har et tilstrækkeligt højt kapitalmål, der sikrer, at alle kapitalkrav er overholdt – også i en situation, hvor virksomheden bliver udsat for store negative stød. Situationen er illustreret i figur 8, hvor både solvensbehov og bufferkrav fortsat forventes at være overholdt for kreditinstitutter, og tilsvarende solvens- og minimumskapitalkravet for forsikringselskaber.

Figur 8: Kapitalmålsætning skal håndtere stor stress



Note: Figuren illustrerer, at virksomhederne skal have tilstrækkelig kapital til fortsat at overholde alle kapitalkrav, også i et hårdt stress hhv. ved et højt sikkerhedsniveau. Kapitalen kan ikke sammenlignes mellem kreditinstitutter og forsikringselskaber, ligesom et hårdt stress ikke er opstillet for forsikringselskaber. I et hårdt stress for kreditinstitutter mindskes kapitalgrundlaget, mens kapitalkravet øges for forsikringselskaberne, når sikkerhedsniveauet skal holdes i tilfælde af øget risiko.

Kreditinstitutterne kan ikke ved fastlæggelse af kapitalmål og en kapitalplan forvente, at den kontracykliske kapitalbuffer frigives i et hårdt institutspecifikt stress. Institutterne kan alene forvente, at den kontracykliske kapitalbuffer bliver frigivet i et hårdt generelt stress, der påvirker sektoren som helhed.⁶ SIFI-buffere afspejler instituttets systemiskhed og vil kun blive reduceret, hvis instituttets relative betydning for den finansielle stabilitet mindskes.

For kreditinstitutter foreskriver EBA's SREP-guidelines (Supervisory Review end Evaluation Process), at de nationale tilsyn skal vurdere tilstrækkeligheden af instituttets kapital set henover den økonomiske konjunktur og vurdere behovet for eventuelle tiltag.

Kreditinstitutternes kapitalmålsætning og kapitalplaner bør afspejle usikkerheden omkring den fremtidige konjunkturudvikling, institutspecifikke forhold, indfasningen af allerede kendte kapitalkrav og uvisheden om resultatet af pågående forhandlinger om fremtidige kapitalkrav. Yderligere skal kreditinstitutterne tage hensyn til, at kommende krav til nedskrivningsegnete passiver for mange reelt vil øge kapitalkravet.

⁶ Et hårdt generelt stress henviser til det makroøkonomiske stressscenarie, som Finanstilsynet og Nationalbanken i samarbejde udarbejder. Et institutspecifikt stressscenarie kan i visse situationer medføre hårdere krav til kapitalmålsætning end et generelt hårdt stress. Det skyldes, at ved det institutspecifikke krav forudsættes der ikke en frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer, som der forudsættes i et generelt makroøkonomisk stress.

Forventninger til kapitalmålsætning skal ses i lyset af, at der i Danmark er valgt en model, hvor kapitalkravene til særligt SIFI-institutterne er lavere end i de andre nordiske lande⁷. Da kapitalbufferne er mindre i Danmark, skal de danske institutters kapitalmålsætning sikre en højere kapitaloverdækning, da den i højere grad skal absorbere tab, end det er tilfældet for andre nordiske institutter. Fordelen ved den danske model er, at institutterne ikke så nemt kommer i konflikt med de regulatoriske krav. Tab vil i højere grad kunne dækkes af kapitaloverdækningen, og det kan have mindre konsekvenser for markedets tillid end brud på regulatoriske krav.

I forhold til forsikringsselskaber bør selskabernes kapitalmålsætning og kapitalplaner afspejle risikoen for bl.a. udsving på de finansielle markeder, uventede levetidsforbedringer, teknologiskift, der kan underminere forretningsgrundlaget, og usikkerhed om den fremtidige konjunkturudvikling og regulatoriske tiltag. Med udgangspunkt i Solvens II skal selskaberne desuden genoverveje værdiansættelsen af forsikringsforpligtigelserne, hvilket kan skabe usikkerhed om kapitalgrundlagets størrelse fremadrettet.

Forsikringsselskabers og kreditinstitutters kapitalplanlægning bør derfor tage højde for udfaldet af virksomhedernes stresstest. Som udgangspunktet bør virksomhederne holde igen med udbyttebetalingen, hvis de dumper et stressscenarie. Da vil deres kapitalisering ligge under en passende kapitalmålsætning. Omvendt kan beståede stressscenarier ikke alene lægges til grund for en udbyttebetaling. Kommende regulering og andre forhold bør ligeledes tages i betragtning i forhold til virksomhedernes udbyttepolitik. Dertil kommer, at høje udbyttebetalinger kan skabe forventninger hos aktionærerne om fremtidige høje udbytter, som kan være vanskelige at indfri uden samtidig at øge risikoen.

I forhold til indarbejdelse af ny regulering i kapitalplanlægningen er det endvidere værd at bemærke, at jo tidligere en virksomhed opfylder kommende kapitalkrav, jo mere robust vil den være over for eventuelle fremtidige udsving i konjunkturer og på de finansielle markeder. Det er for risikabelt at vente til sidst i indfasningsperioden med at leve op til den fremadrettede kapitalmålsætning. Det gælder også, selvom en ny kommende regulering er omfattende og kan tage tid at indføre. F.eks. er effekterne af anbefalingerne for revision af Basel III for kreditinstitutter af væsentlig betydning, og de nye krav skal først være fuldt indfaset i 2027, hvorfor institutterne har en lang indfasningsperiode til at tilpasse sig. Finanstilsynet vurderer anbefalingerne til at være håndterbare for institutterne i dag, men dette kan ændre sig i tilfælde af et økonomisk tilbageslag eller andre uforudsete hændelser. Ligeledes gælder det, at forsikringsselskabernes efterlevelse af værdiansættelsesreglerne under Solvens II vil have væsentlig betydning for selskabernes solvens, risikostyring og risikoappetit.

⁷ F.eks. har Norge et gearingskrav og et hårdt baselgulv, mens Sverige har en højere SIFI-buffer.

Kapitalmålets størrelse for kreditinstitutter og forsikringsselskaber bør afspejle konsekvenserne af et brud på virksomhedens regulatoriske kapitalkrav, herunder også virksomhedens mulighed for at fremskaffe kapital, hvis behovet opstår. Virksomhederne skal i den forbindelse være opmærksomme på, at kapitalfremskaffelse er relativt billigere i gode tider, hvad enten det sker i form af tilbageholdt overskud eller egentlige kapitaludvidelser.

Ikkebørsnoterede virksomheder bør som udgangspunkt have en relativt højere kapitaloverdækning, da kapitalfleksibiliteten særligt til kernekapitalen er mindre. Det samme gælder for mindre virksomheder, der ikke nødvendigvis kan påregne adgang til kapitalmarkedsfunding på markeder under stress.

Kapitalplanlægningen bør ikke kun have fokus på kapitalmålets størrelse men også sammensætning af kapital. Blivende kapitalelementer øger robustheden af kapitalplanlægningen. Selvom forsikringsselskaberne f.eks. kan medregne forventet fremtidig indtjening på den beståede portefølje af policer i opgørelsen af deres kapitalgrundlag, vil der være en usikkerhed forbundet hermed sammenholdt med bl.a. aktiekapital og tilbageholdt overskud. Svære tider vil både føre til lavere indtjening og vanskeligere betingelser for at rejse kapital i dag og vil samtidig kunne føre til et lavere kapitalgrundlag for forsikringsselskaberne på grund af lavere forventninger til det fremtidige overskud.

Finanstilsynet vil som led i det løbende tilsyn indgå i dialog med virksomhederne om deres kapitalmålsætning og udfordre konsistensen af deres kapitalplaner. Hertil hører, om virksomhedernes udbyttepolitik er i overensstemmelse med kapitalmålsætningen set over længere tid.