

Vejledning om forsvarlig finansieringsstruktur i forhold til NEP- og gældsbufferkravet

NEP- og gældsbufferkrav for danske kreditinstitutter

Pengeinstitutter er i overensstemmelse med direktiv 2014/59/EU om genopretning og afvikling af banker med senere ændringer (BRRD II) underlagt et NEP-krav, hvorefter de skal have nok nedskrivningseggede passiver til, at den valgte afviklingsstrategi for det pågældende institut kan gennemføres. Kravet er implementeret i §§ 266 og 266 a i lov om finansiel virksomhed.

NEP-kravet består af et tabsabsorberings- og et rekapitaliseringsbeløb. Tabsabsorberingsbeløbet har hidtil været fastsat som kapitalkravet, dvs. solvensbehovet (inkl. søjle II) plus det kombinerede bufferkrav. Med implementeringen af BRRD II er tabsabsorberingsbeløbet dog reduceret med værdien af det kombinerede bufferkrav, som i stedet er lagt ovenpå NEP-kravet som et særskilt bufferkrav. Det vil have regulatoriske konsekvenser at bryde dette særskilte krav oven på NEP-kravet, jf. § 269a i lov om finansiel virksomhed. Omfanget af disse konsekvenser afhænger af Finanstilsynets vurdering af de konkrete omstændigheder.

Realkreditinstitutter er ikke underlagt et NEP-krav, men er i stedet efter § 268, i lov om finansiel virksomhed, underlagt et gældsbufferkrav, som har samme formål som NEP-kravet. Gældsbufferkravet er et todelt krav, hvor gældsbufferen dels skal udgøre mindst 2 pct. af det samlede uvægtede udlån, og hvor kapitalgrundlag og gældsbufferen tilsammen skal udgøre mindst 8 pct. af instituttets samlede passiver.

Målsætninger for NEP- og gældsbufferoverdækning

For at sikre løbende overholdelse af NEP- og gældsbufferkravene, opererer kreditinstitutterne med målsætninger for overdækning i forhold til NEP- og gældsbufferkravet. Målsætningerne er forskellige både i forhold til niveau og opgørelsesmetode. Det er instituttets ledelses opgave at fastlægge sådanne målsætninger for overdækning af NEP- og gældsbufferkrav i overensstemmelse med § 4 i bekendtgørelse nr. 1103 af 30. juni 2022 om ledelse og styring af pengeinstitutter m.fl. (ledelsesbekendtgørelsen), så der sikres en forsvarlig finansieringsstruktur.

Finanstilsynet forventer, at institutterne i deres årlige ICAAP-rapport forholder sig eksplicit til deres målsætninger for overdækning på NEP- og gældsbufferkrav, herunder begrundelserne for fastsættelse af de konkrete målsætninger og deres løbende efterlevelse af målsætningerne. Finanstilsynet forventer

endvidere, at institutterne i deres årlige ILAAP-rapport forholder sig eksplicit til omfanget og håndteringen af refinansieringsrisikoen forbundet med deres eventuelle gældsinstrumentudstedelser til at opfylde NEP- og gældsbufferkravet.

Karakteren af vejledningen

Når der i denne vejledning er anført "skal", indebærer det, at instituttet skal gøre som beskrevet, fordi det følger af reguleringen. Når der er anført "bør" eller tilsvarende, indebærer det, at institutterne kan vælge andre former for tiltag eller vurdere, at der ikke er behov for tiltag. Vejledningen er således ikke udtømmende. Det betyder, at et institut kan handle indenfor lovgivningen, selvom det er udenfor rammerne af vejledningen. Et institut kan således afvige fra denne vejlednings anvisninger, men bør i alle tilfælde kunne redegøre for sin fastsættelse af målsætning for overdækning, og hvorledes målsætningen sikrer en forsvarlig finansieringsstruktur i lyset af instituttets konkrete risici mv.

En fornuftig overdækning på et instituts NEP-krav henholdsvis gældsbufferkrav har til hensigt at sikre en overdækning i forhold til kravet inklusive det særskilte kombinerede bufferkrav.

Opfyldelse af NEP- og gældsbufferkrav ved begrænset markedsadgang

De enkelte institutter bør for at opfylde ledelsesbekendtgørelsens krav om at have en forsvarlig finansieringsstruktur også kunne opfylde deres NEP- og gældsbufferkrav i økonomisk hårde tider, hvor muligheden for at hente ny kapital, udstede ny gæld og refinansiere eksisterende gæld på de finansielle markeder kan være begrænset.

En begrænset markedsadgang skal i denne forbindelse forstås som en situation, hvor markedet ikke fungerer, og der ikke er nogen købere – eller en situation, hvor der kun kan foretages udstedelser på markedet med en ekstraordinær høj risikopræmie, og hvor instituttet derfor vil undlade udstedelse af hensyn til markedsopfattelsen og omdømme.

De danske penge- og realkreditinstitutter bør som følge heraf have en tilpas overdækning i forhold til deres NEP- og gældsbufferkrav, så institutterne ikke kommer i konflikt med kravene i perioder med begrænset adgang til de finansielle markeder. Det vil også understøtte markedstilliden til institutterne, at institutterne i sådanne situationer ikke vil være afhængige af at skulle benytte sig af dyr markedsfinansiering.

Det enkelte institut bør således i sin målsætning for overdækning foretage en realistisk vurdering af instituttets egen markedsadgang i økonomisk hårde tider. Det enkelte institut skal i denne forbindelse både være opmærksom på risikoen for generelle markedsstress, der negativt påvirker instituttets mar-

kedsadgang på linje med den øvrige sektor, men også risikoen for at institutspecifikke forhold vil påvirke instituttets markedsadgang negativt i kortere eller længere perioder uden at den øvrige sektor nødvendigvis måtte være påvirket i samme grad.

Mulig tilgang

En fornuftig metode til et instituts fastsættelse af en målsætning for overdækning på NEP- og gældsbufferkrav kan tage udgangspunkt i en vurdering af institutspecifikke stresseffekter hhv. udstedelses- og refinansieringsbehov under et treårigt hårdt makroøkonomisk stressscenarie, som fx det der anvendes af instituttet eller Finanstilsynet til kapitalfremskrivninger i øvrigt. Institutterne kan således beregne deres overdækning med udgangspunkt i institutternes egne stresstest. Det bør blandt andet være test baseret på de makroøkonomiske antagelser, som Finanstilsynet offentliggør for et hårdt makroøkonomisk stress-scenarie.

Undervejs i et sådant treårigt forløb vil institutterne dels have behov for at udstede ny gæld, som kan genopfylde NEP- og gældsbufferkravet, som følge af stigende REA og tab i udlån mv., og dels have behov for at refinansiere allerede udstedt gæld, som undervejs ikke længere kan tælle med til opfyldelse af NEP- og gældsbufferkravet. I de delperioder i løbet af det treårige forløb, hvor denne samlede stresseffekt er størst, bør instituttet kunne tåle ingen eller vanskelig markedsadgang uden at bryde med NEP- og gældsbufferkravene.

I den resterende periode af den treårige periode kan det antages, at det vil være muligt at udstede og refinansiere gæld, som kan genopfylde NEP- og gældsbufferkravet, fordi stress-effekten i denne periode er mindre.

Gældsbufferkravet opgøres forskelligt fra NEP-kravet, da det er et todelt krav, der udover REA også afhænger af udlån, balance og regulatorisk kapitalkrav. En fornuftig tilgang til overdækningsmålsætning på gældsbufferkrav bør således baseres på, at instituttet vurderer stresseffekten på begge krav og tager udgangspunkt i det krav, hvor den samlede stress-effekt er størst, det vil sige både for makrostress og bidrag fra udstedelses- og refinansieringsbehov.

Længden på den periode, hvor instituttet skal kunne tåle den samlede stress-effekt uden at kunne nyudstede eller refinansiere NEP- og gældsbufferinstrumenter afhænger af instituttets markedsadgang i en kriseperiode. Markedsadgangen bør vurderes konservativt med udgangspunkt i både institutspecifikke og systemiske erfaringer fra seneste perioder med vanskelig markedsadgang, herunder f.eks. den finansielle krise, COVID19-pandemien, Ruslands invasion af Ukraine og markedsuroen i forbindelse med de hurtigt stigende pengepolitiske renter i løbet af 2022.

Institutter, der har større udstedelser i fremmed valuta til opfyldelse af NEP- og gældsbufferkravet vil derudover skulle sikre sig, at kunne håndtere stress-effekter på overdækningen som følge heraf, især, hvis aktivsiden ikke valutamatcher med gældsudstedelser. Institutterne bør derfor være opmærksomme på sådanne risici og håndtere dem ved at reservere en yderligere overdækning på deres NEP- og gældsbufferkrav, medmindre institutterne håndterer sådanne valutamæssige risici på anden vis.

Finanstilsynet vurderer, at der er forskel på hvor god en adgang til de finansielle markeder i økonomiske hårde tider institutter har.

Institutterne har forskellig markedsadgang bl.a. som følge af meget forskellig tilstedeværelse og kendskab hos danske og internationale investorer. Det enkelte institut bør tage konkret højde for sådanne forskelle i instituttets specifikke forhold ved fastsættelsen af sin målsætning for NEP- og gældsbufferoverdækning.

Nogle institutter har bedre adgang til de finansielle markeder i økonomisk hårde tider, hvor mulighederne for at hente kapital og gæld på de finansielle markeder kan være begrænsede. Derfor vil en fornuftig målsætning for overdækningen for disse institutter alt andet lige kunne være relativt lavere end for de institutter, der ikke har den samme markedsadgang. Desuden kan disse institutter som følge af deres generelt bedre markedsadgang og markedstilstedeværelse være bedre i stand til at refinansiere eksisterende udstedelser end at kunne nyudstede, hvorfor længden af perioden uden markedsadgang efter en konkret vurdering kan være kortere for så vidt angår refinansiering end for nyudstedelser.

Institutter med mindre god markedsadgang bør i udgangspunktet anlægge en meget forsigtig tilgang til deres overdækningsmålsætninger, herunder særligt hvis de ikke, tidligere har udstedt SNP-instrumenter, eller ikke i praksis har mulighed for at udstede på kort sigt.

Andre forhold

Institutterne vil kunne antage, at den kontracykliske buffer bliver frigivet under et makroøkonomisk stress. Finanstilsynet vil ikke forvente, at institutterne skal have overdækning for den del af et krav, som ikke er trådt i kraft.

I tilfælde af stress og/eller manglende markedsadgang er det Finanstilsynets forventning, at institutterne vil anvende overdækningen og om nødvendigt også kapitalkonserveringsbufferen, uden at det i sig selv nødvendigvis giver anledning til tilsynsmæssige reaktioner. Tilsvarende kan der være situationer, hvor et institut med begrænset markedsadgang ikke ville kunne udnytte et forventet call på sine NEP- eller gældsbufferinstrumenter uden at bryde med en målsætning fastsat i overensstemmelse med denne vejledning. I den situation vil et brud med målsætningen i sig selv ikke være til hinder for at udnytte

call'et, hvis manglende udnyttelse af call'et i øvrigt ville påvirke instituttets markedsadgang negativt.

Overdækning og buffer vil efterfølgende kunne reetableres i takt med, at situationen normaliseres.