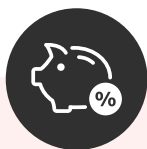


# DANMARKS NATIONALBANK

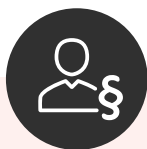
30. AUGUST 2022 — NR. 9

## Tilpasning af regulering skal bidrage til mere effektive kapitalbuffere



### Kapitalbuffere er et vigtigt redskab til at begrænse økonomiske tab i en krise

Kapitalbufferne skal sikre, at bankerne kan låne ud til sunde virksomheder og husholdninger i økonomisk uvej. I Danmark udgør samspillet med andre krav en begrænsning for anvendelsen af kapitalbufferne.

[Læs mere](#)

### Samspil mellem krav skal adresseres

Reguleringen skal tilpasses, så kapital brugt til at opfylde kapitalbufferkravene ikke samtidig bruges til at opfylde andre krav. Det vil bidrage til mere effektive kapitalbuffere.

[Læs mere](#)

### Banker kan justere fundingprofil

Bankerne kan imødekomme en tilpasning i kravene ved at justere deres fundingprofil og udstede forskellige kapitalinstrumenter eller gæld.

[Læs mere](#)

Europa-Kommissionen skal fremlægge et forslag til revision af den finansielle lovgivning med fokus på rammerne for at føre makroprudentiel politik. Som led heri skal Kommissionen fremlægge forslag, der sikrer, at kapitalbufferne er tilstrækkeligt effektive og dermed fungerer efter hensigten.

Kapitalbufferne, herunder den kontracykliske kapitalbuffer, skal fungere som stødpude og afbøde negative effekter ved en finansiell krise. De skal sikre, at bankerne har tilstrækkeligt rum til at bære tab og fortsat kan yde kredit til husholdninger og virksomheder i en krise.

På nuværende tidspunkt vil frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer i Danmark ikke medføre en tilsvarende lettelse i kapitalkravene for danske banker, da kapitalen anvendt til at opfylde den kontracykliske kapitalbuffer også anvendes til at opfylde andre krav.<sup>1</sup> De forventede positive effekter i form af øget tabs- og udlånskapacitet vil derfor være kraftigt reduceret. Det er vigtigt at løse denne problematik og sikre de makroprudentielle myndigheders handlerum.

## Kapitalbufferne er et vigtigt redskab til at begrænse økonomiske tab i en krise

Erfaringerne fra tidligere finansielle kriser har vist, at der er vidtrækkende omkostninger for såvel samfundet som det enkelte institut ved ikke at have tilstrækkelig kapital i kriseperioder.<sup>2</sup> I forbindelse med finanskrisen måtte den danske stat gennemføre flere "bankpakker" og statslige kapitalindskud for at sikre stabiliteten i det finansielle system og undgå, at

krisen skulle udvikle sig til en kreditklemme. I kølvandet på finanskrisen blev der derfor introduceret en række nye krav til både kvaliteten og mængden af bankernes kapital. Der blev desuden introduceret en række kapitalbufferkrav, der skulle gøre bankerne mere modstandsdygtige i en krise. Formålet med kapitalbufferne er at reducere risikoen for, at utilstrækkelig kapitaldækning får bankerne til at stramme kreditgivningen i en grad, så realøkonomien påvirkes negativt.

Kapitalkravets nominelle størrelse udmåles i procent af bankens risikovægtede aktiver. De risikovægtede aktiver skal afspejle risikoen for tab på bankernes udlån. I en periode med fx økonomisk vækst, stigende ejendomspriser, høj forbrugertillid og lav risikoopfattelse kan risikoen for tab på udlån og dermed den krævede kapitaldækning være lavere.<sup>3</sup> Lavere risiko vil medføre lavere kapitalreserver, hvilket over tid kan udhule den mængde kapital, der kan vise sig nødvendig til at modstå en krise.

Et uheldigt – men ikke usandsynligt – sammenfald af rentestigninger, boligprisfald og/eller højere arbejdsløshed kan give kreditinstitutterne flere misligholdte lån. Samtidig vil værdien af sikkerhederne bag udlån mod pant i boliger falde. Det vil samlet set øge risikoen for tab, hvilket vil øge behovet for kapitaldækning. Dette var tilfældet under krisen i Danmark i perioden 1987-1993, hvor både penge- og realkreditinstitutter oplevede en stigning i tab og nedskrivninger.<sup>4</sup> Der kan i sådan en situation være behov for at frigive kapital. Banken kan bruge kapitalfrigivelsen til at absorbere tab, dække højere nominelle kapitalkrav, i takt med at risiko for tab på eksisterende lån stiger, og opretholde kreditgivningen til husholdninger og virksomheder.

1 Den aktuelle sats for den kontracykliske kapitalbuffer er 0 pct. På baggrund af erhvervsministerens beslutning vil den kontracykliske kapitalbuffer blive gradvist indfaset i Danmark til 2,5 pct. gældende fra marts 2023. Beregningen er derfor baseret på en kontracyklisk kapitalbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer for fem kreditinstitutter: Nykredit Realkredit, Danske Bank, Jyske Bank, Sydbank og Nordea Kredit.

2 Jesper Pedersen og Jakob Guldbæk Mikkelsen, A cost-benefit analysis of capital requirements for the Danish economy, *Danmarks Nationalbank Working Paper*, nr. 123, december 2017 ([link](#)), og Abildgren m.fl., Realøkonomiske konsekvenser af finanskriser, *Danmarks Nationalbank Kvartalsoversigt*, 3. kvartal 2011 ([link](#)).

3 Se fx EBA, Report on the pro-cyclicality of capital requirements under the Internal Ratings Based Approach, 2013 ([link](#)).

4 Jf. Kim Abildgren, En fortælling om to danske bankkriser, *Danmarks Nationalbank Kvartalsoversigt*, 1. kvartal, 2011 ([link](#)).

### Begrænset effekt ved frigivelse af kapitalbuffere

En frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer i Danmark vil ikke medføre en fuld lettelse i kapitalkravene for danske banker på nuværende tidspunkt.<sup>5</sup>

Den kontracykliske kapitalbuffer for de fem største danske kreditinstitutter svarer til 29 mia. kr. En frigivelse af bufferen vil dog kun medføre en lettelse af kapitalkravene svarende til 17 mia. kr. De forventede positive effekter ved frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer vil derfor være kraftigt reduceret, jf. tabel 1.

Tabellen viser den maksimale effekt, hvis banken udelukkende bruger kapitalfrigivelsen til enten at dække tab, imødekomme højere kapitalkrav pga. højere risiko på eksisterende kunder – og dermed højere risikovægte – eller til at låne ud ved uændrede risikovægte.

En finansiel krise vil sandsynligvis medføre både højere risikovægte og større uventede nedskrivninger på udlån på samme tid, hvilket vil dæmpe udlånscapaciteten i fravær af ny eller frigiven kapital. Effekten kan derfor forventes at være noget mindre. For at sikre effektive kapitalbuffere er der derfor behov for at tilpasse reguleringen.

### Tilpasninger af regulering skal bidrage til mere effektive kapitalbuffere

Der er flere faktorer, der påvirker bankernes mulighed for at anvende kapitalbufferne, især finansiel regulering, tilsynspraksis, markedsforventninger samt bankens adfærd.

Fokus for analysen er, hvordan den finansielle regulering kan tilpasses, så den understøtter bankernes reelle mulighed for at anvende bufferne. Der er ikke nødvendigvis behov for at øge kapitaliseringen, men i stedet at ændre sammensætningen af kapital- og gældsinstrumenter.

### Den reelle kapitalfrigivelse er markant lavere end størrelsen på den kontracykliske kapitalbuffer

Tabel 1

Mia. kr.	Størrelse af kontracyklisk kapitalbuffer	Reel frigivelse
<b>Kontracyklisk kapitalbuffer (2,5 pct.)</b>	29 mia. kr.	17 mia. kr.
<b>Isoleret maksimal effekt ved frigivelse for:</b>		
Tabkapacitet	29 mia. kr.	17 mia. kr.
Stigning i gns. risikovægte	2,5 procentpoint	1,4 procentpoint
Nye lån ved samme risikovægt (25 pct.)	715 mia. kr.	407 mia. kr.

Anm.: Data for Nykredit, Nordea Kredit, Danske Bank, Jyske Bank og Sydbank. Der er tale om en illustrativ beregning, der skal vise forskellen på en fuld frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer sammenlignet med en begrænset frigivelse. I beregningen antages der, at banken vælger at opretholde samme overdækning til de regulatoriske krav som før bufferfrigivelsen. Risikovægten på 24 pct. svarer til den gennemsnitlige risikovægt for de fem kreditinstitutter.  
Kilde: Institutternes regnskaber for 2021 og egne beregninger.

Analysen beskriver effekterne ved særligt to løsningsforslag fremlagt i den europæiske debat: 1) at fjerne muligheden for at bruge de samme kapitalinstrumenter til at opfylde både kapitalbuffere og andre krav på samme tid; 2) at indføre gearingsbuffere.

### Banker skal opfylde flere forskellige krav på samme tid

Bankerne er i dag underlagt en række forskellige krav til deres kapitaldækning og nedskrivningsegne- de passiver, NEP, der skal opfyldes på samme tid.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Den aktuelle sats for den kontracykliske kapitalbuffer er på 0 pct. Beregningen er baseret på en kontracyklisk kapitalbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer for fem kreditinstitutter: Nykredit Realkredit, Danske Bank, Jyske Bank, Sydbank og Nordea Kredit.

<sup>6</sup> NEP-kravet er et krav til bankens nedskrivningsegne- de passiver, der skal sikre, at banken har tilstrækkelige midler, der i en krisesituation kan anvendes til at absorbere tab og rekapitalisere banken, hvis det er afviklingsstrategien. Det samlede NEP-krav dækker i analysen over pengeinstituttets NEP-krav sammen med realkreditinstituttets kapital- og gældsbufferkrav. Se også Danmarks Nationalbank, Bankerne bør holde krudtet tørt, *Danmarks Nationalbank Analyse (Finansiell stabilitet)*, nr. 28, december 2020 ([link](#)), for yderligere information om NEP- og kapitalkrav.

Bankerne skal opfylde et risikovægtet kapitalkrav, som består af et solvensbehov og et kapitalbufferkrav. Derudover er der et minimumskrav til gearingsratioen, som måler en banks kapital som andel af de uvægtede aktiver. Samtidig er der krav til størrelsen af de såkaldte nedskrivningseggede passiver, NEP. NEP-kravet skal sikre, at en bank har nok midler til at blive krisehåndteret, uden at det går ud over samfundsøkonomien.

De forskellige krav skal adressere forskellige typer af risici. Samspillet mellem kravene kan imidlertid reducere den effektive størrelse af kapitalbufferne i praksis, jf. figur 1.<sup>7</sup>

Hvis andre krav, som fx gearingskravet, overstiger det risikovægtede solvensbehov, vil banken kun i begrænset grad kunne anvende bufferne uden at bryde andre krav. Dette vil begrænse de forventede positive effekter af fx en frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer, da der reelt ikke frigives kapital.

Problemstillingen er særligt udtalt i nogle europæiske lande, herunder Danmark, jf. figur 2. Det er hovedsageligt banker, der anvender interne modeller til at opgøre kreditrisiko, som har en begrænset bufferanvendelighed. Det skyldes, at deres gennemsnitlige risikovægte generelt er lavere, hvorfor ikke-risikobaserede krav, som fx gearingskravet, kan overstige de risikobaserede krav.

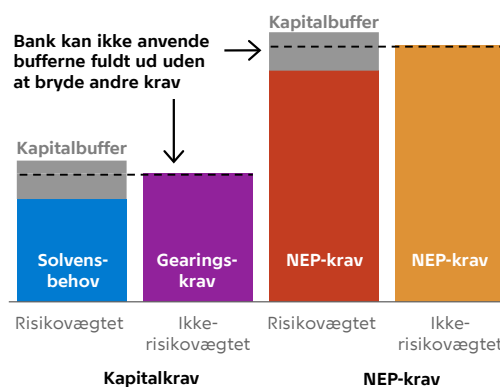
## Flere faktorer påvirker den effektive størrelse af kapitalbufferne

Der er særligt to faktorer, der har betydning for kapitalbuffernes effektive størrelse, altså hvor stor en del af kapitalbufferne der reelt kan bruges, før banken bryder andre krav.

For det første spiller den finansielle regulering en væsentlig rolle. Ifølge reguleringen skal bankerne opfylde flere parallelle krav. Aktuelt er kapitalbufferne kun en del af de risikovægtede krav, dvs. der

### Samspil mellem krav kan begrænse bufferes effektive størrelse

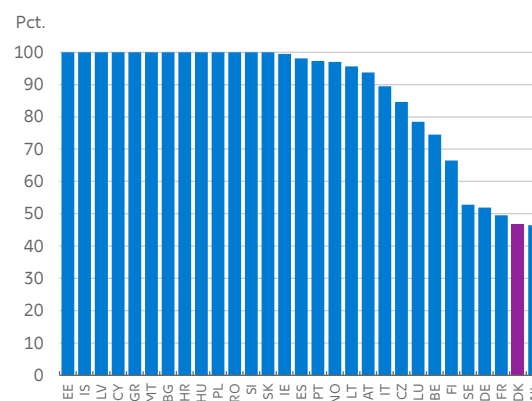
Figur 1



Anm.: Figuren illustrerer samspillet mellem de forskellige risikovægtede og ikke-risikovægtede krav. Samspillet betyder, at det kun er den del af bufferen, der er over den stiplede linje, der reelt kan frigives og anvendes.

### Kapitalbuffernes effektive størrelse er særligt begrænset i nogle lande

Figur 2



Anm.: Figuren viser den effektive størrelse af kapitalbufferne som andel af det kombinerede bufferkrav ved samspil med gearingskravet. Data inkluderer 163 banker. Kapitalbuffernes effektive størrelse er summen af de vægtede bank-specifikke bufferne i hvert land. Data for medio 2021.

Kilde: ESRB, Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements, 2021 ([link](#)).

<sup>7</sup> Flere analyser peger på, at kapitalbuffernes effektive størrelse er begrænset pga. overlap mellem krav, se fx ESRB, Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements, 2021 ([link](#)).

findes ikke kapitalbuffere på toppen af gearingskravet eller det ikke-risikovægtede NEP-krav.

Den finansielle regulering tillader, at egentlig kernekapital, der bruges til at opfylde kapitalbufferkravene, også kan bruges til at opfylde gearingskravet eller det ikke-risikovægtede NEP-krav. Hvis disse krav overstiger de risikobaserede minimumskrav, begrænser det anvendeligheden af kapitalbufferne, jf. figur 1.

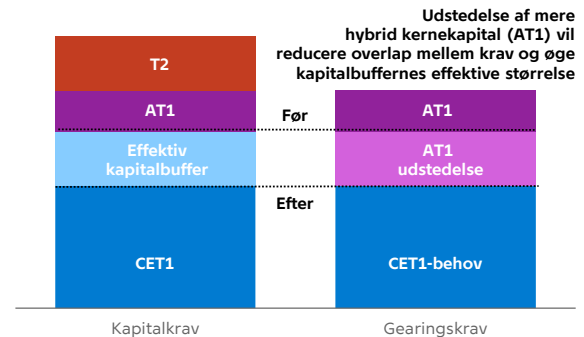
For det andet spiller bankernes valg af fundings sammensætning også en rolle. Bankerne kan vælge at opfylde NEP- og gearingskrav med andre instrumenter end egentlig kernekapital, CET1. Jo mere hybrid kernekapital, AT1, en bank har, jo mindre egentlig kernekapital har den behov for til at opfylde gearingskravet, jf. figur 3.

Hvis banken udsteder mere AT1 (det lyseblå område i figuren), vil det reducere behovet for CET1 til at opfylde gearingskravet. Dette vil reducere overlapet mellem de to krav, hvilket vil øge den effektive størrelse af kapitalbufferne (lyseblå område i figuren). Det samme gør sig gældende for det ikke-risikovægtede NEP-krav. Hvis banken udsteder mere ikke-foranstillet seniorgæld, vil det reducere behovet for egentlig kernekapital til at opfylde NEP-kravet med.

Desuden skal det bemærkes, at bankerne kan agere på forskellig vis under en krise og være mere eller mindre villige til at bruge deres kapitalbuffere, se også boks 1.

**Egentlig kernekapital kan bruges til at opfylde flere krav på samme tid**

Figur 3



Anm.: CET1 = egentlige kernekapital, AT1 = hybrid kernekapital og T2 = supplerende kapital. Der er regulatoriske krav til, hvor stor en andel af kapitalkravet der kan opfyldes med de forskellige kapitalinstrumenter. Kapitalbufferkravene må kun opfyldes med CET1. Der er ikke krav til, hvor stor en andel af gearingskravet der skal opfyldes med CET1.

## Hvordan reagerer bankerne i krise?

Boks 1

Formålet med kapitalbufferne er at sikre, at bankerne er tilstrækkeligt kapitaliserede, så de ikke strammer kreditvilkårene og reducerer kreditudbuddet til kreditværdige husholdninger og virksomheder i en ny finansiel krise. En finansiel krise kan forventes at medføre store nedskrivninger og tab som følge af flere misligholdte lån, hvilket vil øge bankernes behov for kapitaldækning. Bankerne kan vælge at tilpasse både deres aktiver og passiver, fx ved at reducere nyudlån eller udstede flere kapital- eller gældsinstrumenter for at opretholde overdækningen til de regulatoriske krav. Bankerne kan reagere på forskellig vis og være mere eller mindre villige til at bruge deres kapitalbuffer afhængig af situationen.

Der er en række faktorer, der kan spille en rolle for, hvorvidt bankerne er villige til at bruge deres kapitalbuffer. Det kan fx være krav fra investorer, markedsforventninger, frygt for stigmaeffekter, tilsynspraksis eller forventning om, at bufferne skal genopbygges hurtigt igen.

Det er vanskeligt generelt at afdække, hvordan bankerne reagerer i en krise, og hvorvidt de er villige til at anvende deres kapitalbuffer. Det skyldes bl.a., at der er sket store ændringer i kapitalkravene efter finanskrisen kombineret med, at der reelt set ikke har været episoder med *systemisk* stress, hvor det nuværende rammeværk for alvor er blevet afprøvet.

Enkelte studier har set på, hvordan bankerne reagerede under pandemien, og om de var villige til at anvende deres kapitalbuffer for at opretholde kreditgivningen til økonomien. Studierne skal ses i lyset af myndighedernes lempelser af forskellige makroprudentielle krav i begyndelsen af pandemien. Både den europæiske tilsynsmyndighed, SSM, og den amerikanske centralbank, Federal Reserve, meldte ud, at bankerne i hhv. euroområdet og USA måtte bryde det kombinerede kapitalbufferkrav.<sup>1</sup>

Et studie fra Den Europæiske Centralbank, ECB<sup>2</sup>, har set på adfærden hos knap 90 banker i eurozonen, som står for 80 pct. af det samlede udlån. Studiet omhandler, hvordan

banker med lav overdækning (mindre end 3 pct.) til deres kapitalbufferkrav reagerede under pandemien. Studiet peger på, at disse banker var mindre villige til at låne ud til virksomheder for at bevare deres kapitalisering.

Studiet finder ikke klare konklusioner, hvad angår mulige forklaringer på bankernes tilbageholdenhed med at låne ud. Der peges på flere forskellige mulige årsager:

- For det første kan det skyldes markedsforventninger om en vis kapitalisering. Jørgensen og Nelson<sup>3</sup> finder eksempelvis, at banker vil justere deres egen kapitalisering på baggrund af andre bankers valg af kapitalisering.
- For det andet kan det skyldes, at bankerne vil undgå at komme under skærpet tilsyn.
- For det tredje kan det skyldes, at bankerne kommer tæt på andre regulatoriske krav, fx gearingskravet, og derfor ikke har mulighed for at anvende kapitalbufferne.

Studiet påpegede samtidig, at der var omfattende finanspolitiske pakker til at understøtte økonomien generelt under pandemien. Det er derfor svært at vurdere, hvorvidt erfaringerne fra pandemien kan bruges til at drage konklusioner om, hvordan bankerne vil reagere i en systemisk finansiel krise.

Andre studier baseret på data fra USA peger ligeledes på, at bankerne begrænser kreditgivningen, når de kommer tæt på regulatoriske krav. Baselkomiteen, BCBS,<sup>4</sup> finder på baggrund af erfaringer fra begyndelsen af pandemien, at banker reagerer ved at begrænse kreditgivning til virksomheder. Berrospide, Gupta og Seay<sup>5</sup> finder, at banker i USA tæt på deres kapitalbufferkrav begrænser kreditgivning til små og mellemstore virksomheder.

Norges Bank<sup>6</sup> peger på, at bankernes risikovægte kan stige i forbindelse med en krise. Det vil øge behovet for kapital for at overholde de regulatoriske minimumskrav. Dette kan yderligere begrænse den effektive størrelse af kapitalbufferne. Omvendt finder Brei og Gambarcorta,<sup>7</sup> at gearingskravet bliver mindre bindende under kriser.

1. Federal Reserve Board, Federal Reserve Actions to Support the Flow of Credit to Households and Businesses, 2020 ([link](#)).

2. ECB, Annex 2: Enhancing macroprudential space in the banking union, 2022 ([link](#)).

3. Mia Jørgensen og Genevieve Nelson, Do strategic interaction effects drive excessive capital financing of banks?, *Danmarks Nationalbank Economic Memo*, nr. 9, december, 2021 ([link](#)).

4. BCBS, Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms, *BCBS Implementation Reports*, 2021 ([link](#)).

5. Jose M. Berrospide, Arun Gupta og Matthew P. Seay, The Usability of Bank Capital Buffers and Credit Supply Shocks at SMEs during the Pandemic, marts 2022 ([link](#)).

6. Andersen mfl., How do different bank capital requirements function in bad times?, *Norges Bank Staff Memo*, nr. 8, 2022 ([link](#)).

7. Michael Brei og Leonardo Gambarcorta, Are bank capital ratios pro-cyclical? New evidence and perspective?, 2016 ([link](#)).

## De største danske institutter har begrænsede effektive kapitalbuffere

I Danmark er det særligt de fem største kreditinstitutter, som har begrænsede effektive kapitalbuffere. Det afspejler, at de har en stor andel realkreditudlån, som har meget lave risikovægte i gennemsnit. De fem største kreditinstitutter i Danmark står for knap 80 pct. af det samlede udlån til husholdninger og virksomheder.

### Samspil med gearingskrav begrænser effektiv størrelse af kapitalbuffere

Samspelet mellem de risikovægtede kapitalkrav og gearingskravet begrænser den effektive størrelse af kapitalbufferne for fem af de største danske banker, jf. figur 4.

Eksempelvis er Nordea Kredits kombinerede kapitalbufferkrav 6,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer, svarende til knap 5,4 mia. kr.<sup>8</sup> Imidlertid anvendes den samme egentlige kernekapital til at opfylde gearingskravet. Det betyder, at Nordea Kredit ikke har nogen effektive kapitalbuffere.

Figuren tager udgangspunkt i bankernes nuværende balancesammensætning og viser behovet for egentlig kernekapital, CET1, til at opfylde kravene ultimo 2021. Figuren viser derfor, hvor meget kapital der på daværende tidspunkt reelt kunne frigives.

Gearingskravet kan også opfyldes med hybrid kernekapital, AT1. Vælger et institut at udstede mere hybrid kernekapital, vil det reducere behovet for egentlig kernekapital til at opfylde gearingskravet. Det vil mindske overlappet mellem kravene og forbedre bufferens effektive størrelse. Fundingsammensætningen har dog været relativt konstant over tid.

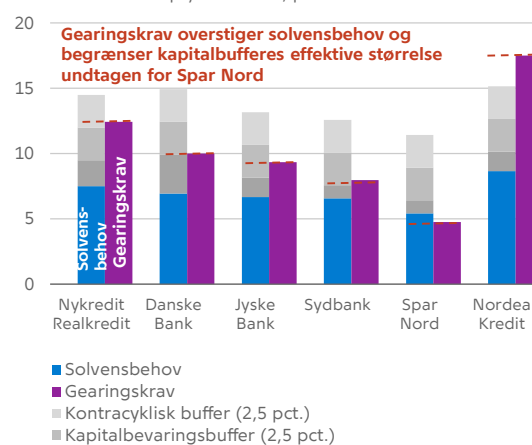
### Samspil med NEP-krav kan også begrænse effektiv størrelse af kapitalbuffere

Sideløbende med kapitalkravene skal institutterne også opfylde forskellige krav til størrelsen af deres nedskrivningseggede passiver, NEP.

### Gearingskrav begrænser kapitalbufferes effektive størrelse

Figur 4

CET1-behov til at opfylde af krav, pct. af RVE



Anm.: Figuren viser kapitaloverdækningen eller -behovet for de systemiske banker, der hhv. enten har kapitaloverdækning eller et kapitalbehov, som pct. af de systemiske bankers samlede risikovægtede eksponeringer.

Kilde: Finanstilsynet og egne beregninger.

I Danmark skal systemiske pengeinstitutter overholde et risikobaseret NEP-krav, mens realkreditinstitutter skal overholde et gældsbufferkrav.<sup>9</sup> Systemiske koncerner, der indeholder et realkreditinstitut, er desuden underlagt et minimumskrav til deres nedskrivningseggede passiver, det såkaldte 8 pct.-krav. Dette krav indebærer, at koncernens nedskrivningseggede passiver skal udgøre mindst 8 pct. af balancen. For koncerner med et realkreditinstitut, der har relativt lave risikovægte, kan 8 pct.-kravet derfor blive det bindende krav og begrænse bufferens effektive størrelse. Dette er fx tilfældet for Jyske Bank, jf. figur 5. Jyske Banks kombinerede kapitalbufferkrav er 6 pct. Den effektive størrelse af Jyske Banks kapitalbuffer var ultimo 2021 1,7 pct. Dette skyldes samspelet med 8 pct.-kravet og Jyske Banks sammensætning

<sup>8</sup> Det kombinerede bufferkrav er her en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct., en SIFI-buffer på 1,5 pct. og en kontracyklisk kapitalbuffer på 2,5 pct.

<sup>9</sup> Det risikobaserede NEP-krav for pengeinstitutter svarer til to gange instituttets solvensbehov og én gang det kombinerede kapitalbufferkrav. Gældsbufferkravet er 2 pct. af realkreditinstituttets uvægtede udlån.

ning af kapital- og gældsinstrumenter til at opfylde dette krav.

Institutterne kan opfylde 8 pct.-kravet med både kapital og visse gældsudstedelser, fx ikke-foranstillet seniorgæld. Hvis instituttet vælger at udstede mere gæld, vil det reducere behovet for CET1 til at opfylde 8 pct.-kravet. Det vil reducere overlappet mellem kravene og dermed øge den effektive størrelse af kapitalbufferne.

### Gulvkrav vil mindske, men ikke løse problematik

Samspillet mellem kravene hænger sammen med risikovægtene på institutternes eksponeringer. Jo lavere et instituts risikovægte er, jo mere bindende vil de ikke-risikovægtede krav, fx gearingskravet, være.

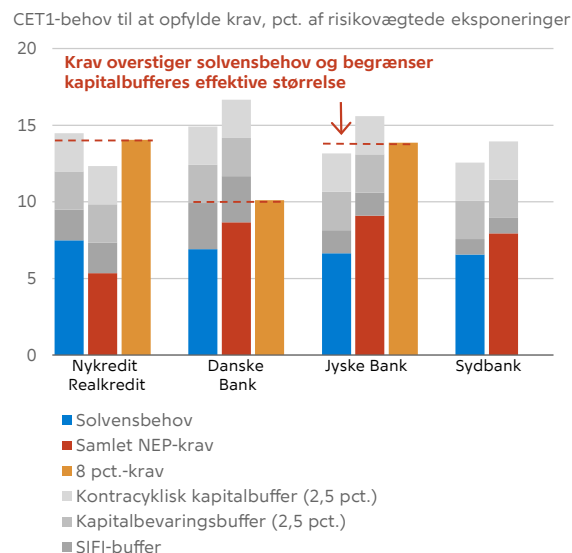
En forhøjelse af de risikovægtede eksponeringer vil derfor også kunne øge den reelle anvendelighed af kapitalbufferne. Baselkomiteens gulvkrav vil virke i den retning. Gulvkravet sætter en grænse for, hvor lave risikovægtene kan blive i bankernes opgørelse af risiko på eksponeringer, når de benytter interne modeller. Ifølge Kommissionens forslag skal gulvkravet implementeres gradvist i EU fra 2023 til 2028. Foreløbige analyser af effekterne af gulvkravet peger på, at det vil mindske, men ikke løse problematikken, jf. ESRB, 2021.

EU-implementeringen lægger op til lempeligere risikovægtning af boliglån samt af udlån til ikke-ratede erhvervs-kunder, hvis en række betingelser er opfyldt.<sup>10</sup> Den lempeligere risikovægtning er en midlertidig ordning, som gradvist udfases i perioden 2029-32, men med mulighed for forlængelse.

De risikovægtede eksponeringer for de største danske banker kan stige mellem 160-330 mia. kr., når den samlede kapitalkravspakke er fuldt indfaset, afhængigt af om overgangsordningerne udløber eller bliver videreført. Gulvkravets betydning for den effektive størrelse af kapitalbufferne hænger derfor sammen med den præcise implementering af kapitalkravspakken.

### Samspil med NEP-krav begrænser kapitalbuffernes effektive størrelse

Figur 5



Anm.: Figuren viser, hvor stor en del af kravet som koncernen opfylder med CET1, når der tages højde for koncernens øvrige instrumenter, fx hybrid kernekapital og ikke-foranstillet seniorgæld. Kravenes størrelse som vist i figuren svarer derfor ikke nødvendigvis til de regulatoriske krav, som man kan aflæse i institutternes kvartalsrapporter. Solvensbehov = koncernernes solvensbehov; NEP = koncernens samlede krav til NEP og gældsbuffer, inkl. realkreditinstituttets solvensbehov; 8 pct.-krav = krav om, at de nedskrivnings-egnede passiver minimum skal udgøre 8 pct. af passiverne for koncerner med et realkreditinstitut. Alle krav er omregnet til pct. af de risikovægtede eksponeringer. Spar Nord er ikke taget med i figuren, da bankens NEP-krav er ved at blive indfaset. Data for ultimo 2021. Data for Jyske Bank for 1. kvartal 2022.

Kilde: Institutternes risikorapporter og investorpræsentationer.

### Tilpasning af fundings sammensætning vil bidrage til mere effektive kapitalbuffer

Spørgsmålet om den effektive størrelse af kapitalbufferne er en del af en større debat om, hvordan man sikrer det makroprudentielle handlerum. I forbindelse med Kommissionens revision er der bl.a. lagt forslag frem, som har til hensigt at adressere flere af faktorerne, som påvirker kapitalbuffernes anvendelighed.

<sup>10</sup> Danmarks Nationalbank, Stigende renter og priser kan udfordre bankernes kunder, pressemeddelelse, juni 2022 ([link](#)).



I forhold til de regulatoriske rammer er der særligt to løsningsmuligheder for at øge kapitalbuffernes effektive størrelse, som er blevet drøftet i internationalt regi:

1. *Fjerne dobbelt brug af kapital, dvs. kapitalinstrumenter, der bruges til at opfylde kapitalbufferkravene, må ikke samtidig bruges til at opfylde andre krav.*
2. *Indføre gearingsbufferne.*

Den første løsning vil øge kapitalbuffernes anvendelighed uden nødvendigvis at medføre en stigning i kravet om egentlig kernekapital, da bankerne kan udstede hybrid kernekapital eller gæld til at imødekomme en tilpasning i kravene.

De følgende afsnit uddyber de to løsningsmuligheder og deres implikationer. For at illustrere effekterne af de to løsningsmuligheder er der taget udgangspunkt i en illustrativ bank.

#### **Ved at fjerne dobbelt brug af kapital (løsning 1) vil der skabes incitament til at tilpasse fundings sammensætning**

Den første løsning indebærer, at man i lovgivningen sikrer, at kapitalinstrumenter, der bruges til at opfylde kapitalbufferkravene, ikke samtidig må bruges til at opfylde andre krav.

Denne model er allerede kendt fra det risikobaserede NEP-krav. Løsningen vil dermed indebære, at man udvider modellen til at omfatte gearingskravet og det ikke-risikobaserede NEP-krav.

I praksis vil det betyde, at kapitalbufferne kan sættes på toppen af gearingskravet og det ikke-risikobaserede NEP-krav, jf. figur 6, venstre.

Figuren illustrerer, hvor meget den effektive størrelse af kapitalbufferne vil stige, hvis banken vælger at anvende egentlig kernekapital til at imødekomme justeringen i kravene, jf. figur 6, venstre.

Løsningen indebærer ikke nødvendigvis højere CET1-krav, da banken kan imødekomme justeringen i kravene ved at justere sin fundings sammensætning ved fx at udstede anden kapital eller gæld.

Justeringer i fundings sammensætningen vil reducere samspillet mellem de forskellige krav og øge buffernes anvendelighed.

Norges Bank påpeger desuden, at en tilpasning af fundingprofilen kan have positive effekter i forhold til forbedret kreditvurdering og deraf lavere fundingomkostninger.

#### **Indførelse af gearingsbuffer (løsning 2) medfører unødigt stor stigning i krav**

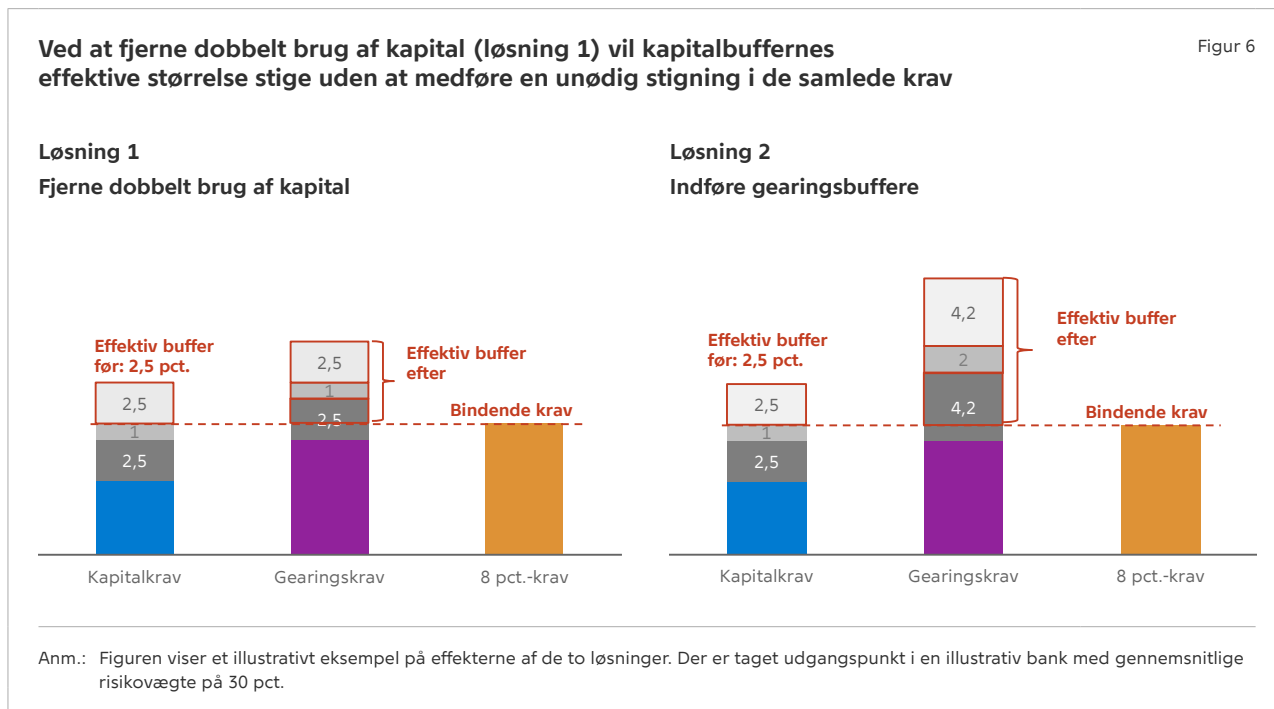
Den anden løsning indebærer, at der indføres gearingsbuffer på toppen af gearingskravet. Der findes allerede en gearingsbuffer for globalt systemisk vigtige institutioner, den såkaldte G-SIB-gearingsbuffer.<sup>11</sup> Forslaget indebærer, at man udvider modellen til at omfatte alle institutter samt alle de risikobaserede kapitalbuffer.<sup>12</sup>

Størrelsen af G-SIB-gearingsbufferen beregnes mekanisk på baggrund af en konverteringsfaktor på 50 pct., hvilket har stor betydning for, hvor meget kravet vil stige, se også boks 2. En konverteringsfaktor på 50 pct. svarer til forholdet mellem det risikobaserede krav til kernekapitalen og gearingskravet.

For banker med gennemsnitlige risikovægte under 50 pct. vil den nominelle størrelse af gearingsbufferen

11 G-SIB's står for Global Systemically Important Banks. I henhold til kapitalkravsforordningen, CRR II, skulle gearingsbufferen for G-SIB'er finde anvendelse fra den 1. januar 2022, hvilket dog er udsat til den 1. januar 2023 for at give institutterne yderligere kapacitet til at reagere omgående og effektivt på konsekvenserne af covid-19.

12 Ifølge kapitalkravsforordningen skal Kommissionen overveje, om der skal indføres en gearingsbuffer, som spejler SIFI-buffere fra det risikobaserede rammeværk (en SIFI-gearingsbuffer). Forslaget indebærer, at det kun er SIFI-buffere, der indføres i gearingsrammeværket efter samme model som for G-SIB. Dette spørgsmål har været drøftet separat fra diskussionen om, hvordan man kan øge kapitalbuffernes effektive størrelse.



overstige den nominelle størrelse af de risikobaserede kapitalbuffere. Dermed vil det bindende krav blive gearingskravet, inkl. gearingsbufferne, og ikke det risikobaserede kapitalkrav. Jo lavere gennemsnitlige risikovægte en bank har, jo mere vil gearingsbufferen derfor overstige den nominelle størrelse af de risikobaserede kapitalbufferkrav. Løsning 2 vil forbedre den effektive størrelse af kapitalbufferne, men kan medføre en unødigt stor stigning i det samlede gearingskrav, jf. figur 6, højre.

En løsning kan være, at myndighederne vælger en konverteringsfaktor under 50 pct. til beregning af gearingsbufferne. Dette vil dog tilføje yderligere kompleksitet til et i forvejen komplekst rammeværk. Alternativt kan konverteringsfaktoren kalibreres, så gearingsbufferne svarer til de risikobaserede buffere, når de udmåles i kroner. Dette vil svare til løsning 1, hvis der samtidig stilles krav om, at bufferne opfyldes med egentlig kernekapital.

Myndighederne kan desuden vælge at sætte lavere risikobaserede kapitalbuffere, så gennemslaget til gearingsbufferne ikke bliver så højt. Det vil betyde, at kapitalbufferkravene i det risikobaserede rammeværk bliver sat ud fra andre principper end de risikobaserede kapitalkrav i øvrigt. Derudover kan det blive vanskeligere at sammenligne krav på tværs af lande, hvis der er forskellige modeller for fastsættelse af kapitalbufferkrav.

### Konverteringsfaktor bestemmer størrelse af gearingsbuffere

Boks 2

I beregningen af G-SIB-gearingsbufferen er konverteringsfaktoren fastsat til 50 pct. af størrelsen af den tilsvarende risikobaserede buffer. En konverteringsfaktor på 50 pct. svarer til forholdet mellem det risikobaserede krav til kernekapitalen og gearingskravet (henholdsvis 6 pct. og 3 pct.).

Hvis man tager udgangspunkt i en risikobaseret G-SIB-buffer på 2 pct., vil G-SIB gearingsbufferen, som er ikke-risikovægtet, fx blive beregnet som:

$$G - SIB_{gearingsbuffer} = 50 \text{ pct.} * 2 \text{ pct.} = 1 \text{ pct.}$$

Dette krav lægges sammen med gearingskravet på 3 pct. Det samlede gearingskrav inkl. gearingsbuffer bliver dermed 4 pct. af de ikke-risikovægtede eksponeringer.

Valget af konverteringsfaktor har stor betydning for, hvor meget kravet vil stige. Hvis instituttets gennemsnitlige risikovægt er 50 pct., vil der ikke være forskel mellem den nominelle størrelse (i kroner) af den risikobaserede kapitalbuffer og gearingsbufferen. Hvis instituttets gennemsnitlige risikovægte derimod er under 50 pct., vil det betyde, at den nominelle størrelse af gearingsbufferen overstiger den risikobaserede kapitalbuffer.

Introduktion af gearingsbuffere efter samme model som for G-SIB vil medføre en betydeligt større stigning i det samlede krav sammenlignet med løsning 1, jf. tabel 2. Introduktionen af gearingsbuffere kan medføre større krav, selv for banker, som ikke oplever en begrænset effektiv størrelse af bufferne.

## Banker har flere muligheder for at tilpasse sig justerede krav

De ovennævnte regulatoriske ændringer indebærer ikke et større krav til egentlig kernekapital, CET1. Det er dermed fortsat de risikobaserede kapitalkrav, der stiller et eksplicit minimumskrav til bankens CET1.

Da de forskellige krav kan opfyldes med flere forskellige kapital- eller gældsinstrumenter, har bankerne flere muligheder til at tilpasse sig en justering af reguleringen. Om det vil medføre større behov for egentlig kernekapital afhænger af bankernes valg af, hvordan de vil tilpasse sig ændringen i kravet.

For at illustrere effekterne tages der udgangspunkt i en illustrativ bank, som ikke har nogen effektive kapitalbuffer pga. samspillet mellem kravene og sammensætningen af funding, jf. figur 7, venstre.

I det illustrative eksempel ses der på løsning 1, hvor reguleringen tilpasses, så banken ikke må bruge kapital, der bruges til at opfylde kapitalbufferne, til at opfylde gearingskravet.

Banken har i princippet tre forskellige muligheder for at tilpasse sig:

1. opfylde krav med CET1
2. udstede mere AT1
3. erstatte gæld med AT1.

Hvis banken vælger at erstatte gæld, der udløber, med hybrid kernekapital, AT1, vil det dog ikke mindske problematikken med bufferanvendelighed.

Den første mulighed svarer til effekterne beskrevet i forrige afsnit og illustreret i figur 6 – banken vælger at opfylde kravet med mere CET1. Det betyder, at banken skal udstede aktiekapital eller tilbageholde indtjening for at tilpasse sig. Det vil reducere overlappet mellem kravene og øge kapitalbuffernes effektive størrelse, jf. figur 7, højre.

### Effekter ved de to løsninger

Tabel 2

	Stigning i krav og effektive buffere (procentpoint af RVE)	
	Fjerne dobbelt brug af kapital	Indføre gearingsbuffere
<b>Nykredit</b>	4,9	13,5
<b>Danske Bank</b>	1,3	9,8
<b>Jyske Bank</b>	0,2	5,7
<b>Sydbank</b>	1,4	7,4

Anm.: Tallene angiver stigning i samlet krav og størrelse af de effektive buffere.

Kilde: Egne beregninger.

Da gearingskravet også kan opfyldes med hybrid kapital, AT1, kan banken vælge at udstede denne type instrumenter, jf. figur 8. Når en større andel af både gearingskravet og 8 pct.-kravet nu opfyldes med AT1, vil overlap mellem kravene blive mindre. Det vil øge den effektive størrelse af kapitalbufferne.

Banken kan også vælge at erstatte gæld, som udløber, med udstedelser af hybrid kernekapital, AT1, jf. figur 9.

Hvis banken vælger denne tilpasning, vil det reducere behovet for CET1 til at opfylde gearingskravet og dermed også overlappet mellem gearingskravet og kapitalkravet. I eksemplet illustreret i figur 9 vil det dog ikke reducere samspillet med 8 pct.-kravet. Den effektive størrelse af kapitalbufferne vil derfor ikke blive forbedret.

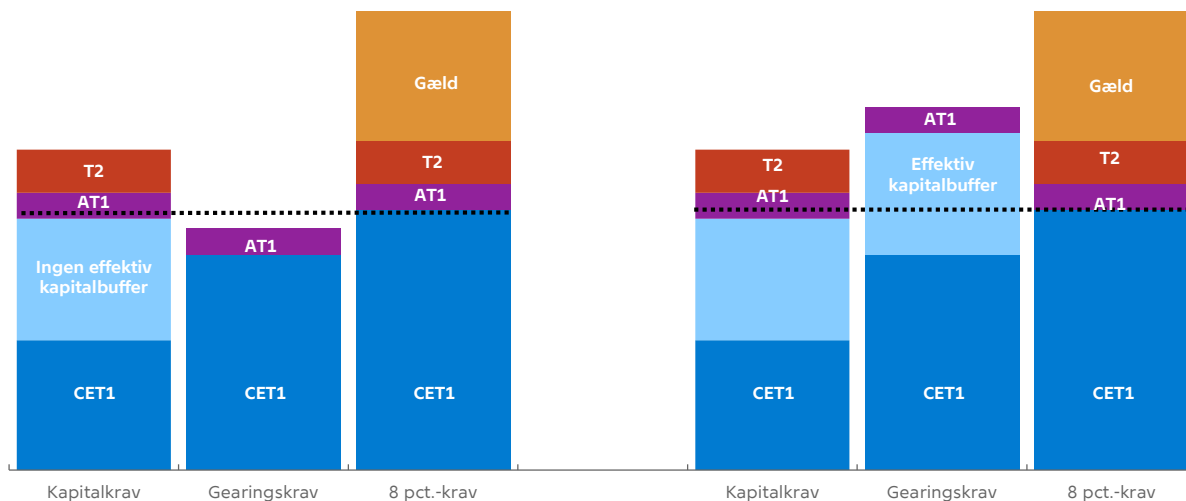
Hvis løsningen skal have den forventede effekt, er det vigtigt, at den gælder på tværs af regulatoriske krav, herunder 8 pct.-kravet. Banken kan i princippet altid vælge at udstede mere gæld for at reducere overlappet mellem kravene. En justering i reguleringen vil dog medføre større incitament til at gøre det. De samme overvejelser vil gøre sig gældende som ved de øvrige krav beskrevet ovenfor.

**Scenarie 1**  
**Banken anvender CET1 til at imødekomme tilpasning i krav**

Figur 7

Før tilpasning har banken ikke nogen effektive kapitalbuffere

Efter tilpasning har banken en effektiv kapitalbuffer, men størrelsen er fortsat begrænset pga. samspil med 8 pct.-krav



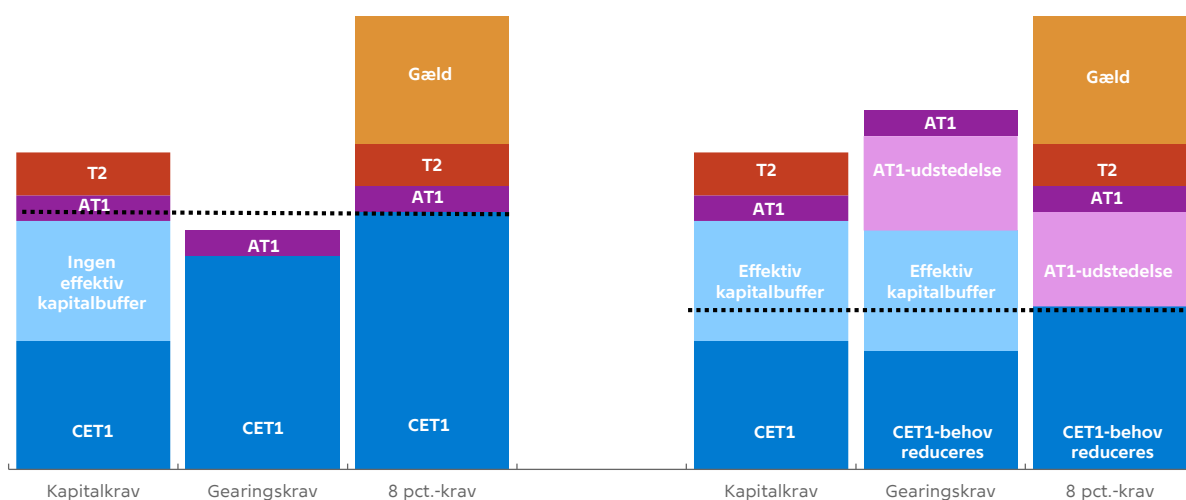
Anm.: Venstre: Figuren viser et illustrativt eksempel på samspillet mellem de forskellige krav. I det her eksempel har banken ikke nogen effektive kapitalbuffer, da den egentlige kernekapital, som bruges til at opfylde kapitalbufferne, også bruges til at opfylde 8 pct.-kravet. Højre: Banken imødekommer justering i kravene med mere CET1. Det betyder, at den effektive størrelse af kapitalbufferne bliver større. Da løsning 1 ikke omfatter 8 pct.-kravet, er kapitalbufferens effektive størrelse fortsat begrænset

**Scenarie 2**  
**Banken udsteder AT1 for at imødekomme tilpasning i krav**

Figur 8

Før tilpasning har banken ikke nogen effektive kapitalbuffere

Efter udstedelse af AT1 bliver behovet for CET1 til at opfylde gearingskrav og 8 pct.-krav mindre, hvilket øger kapitalbufferens effektive størrelse



Anm.: Venstre: Figuren viser et illustrativt eksempel på samspillet mellem de forskellige krav. I det her eksempel har banken ikke nogen effektive kapitalbuffer, da den egentlige kernekapital, som bruges til at opfylde kapitalbufferne, også bruges til at opfylde 8 pct.-kravet. Højre: Banken imødekommer justering i kravene ved at udstede mere hybrid kernekapital, AT1. Hvis banken udsteder mere AT1, kan det i princippet også bruges i stedet for supplerende kapital, T2, til at opfylde kapitalkravet. Da løsning 1 ikke omfatter 8 pct.-kravet, er kapitalbufferens effektive størrelse fortsat begrænset.

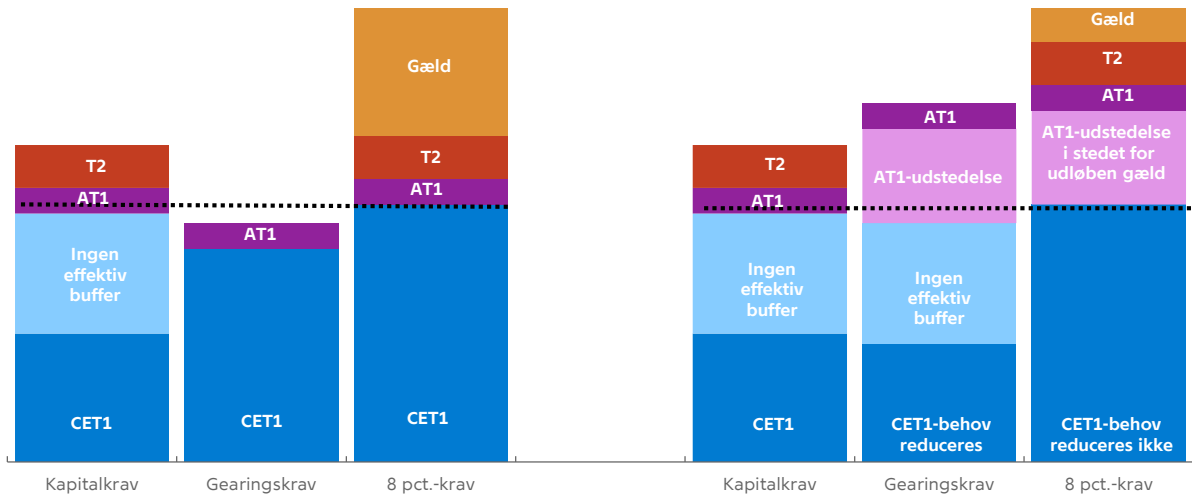
**Scenarie 3**

Figur 9

**Banken erstatter gæld med AT1 for at imødekomme tilpasning i krav**

Før tilpasning har banken ikke nogen effektive kapitalbuffere

Banken erstatter gæld, som udløber, med AT1, som også kan bruges til at opfylde gearingskrav, men det reducerer ikke samspil med 8 pct.-krav.



Anm.: Venstre: Figuren viser et illustrativt eksempel på samspillet mellem de forskellige krav. I det her eksempel har banken ikke nogen effektive kapitalbuffere, da den egentlige kernekapital, som bruges til at opfylde kapitalbufferne, også bruges til at opfylde 8 pct.-kravet. Højre: Banken imødekommer justering i kravene ved at erstatte gæld som udløber med hybrid kernekapital, AT1. Den hybride kernekapital kan i princippet også bruges i stedet for supplerende kapital, T2, til at opfylde kapitalkravet. Da løsning 1 ikke omfatter 8 pct.-kravet, er der i det her eksempel ikke nogen effekt for den effektive størrelse af kapitalbufferne.

## 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  
15. august. 2022



DANMARKS  
NATIONALBANK

**Ianna G. Yordanova**  
Principal Macroprudential  
Expert  
[igy@nationalbanken.dk](mailto:igy@nationalbanken.dk)

FINANSIEL STABILITET

## KONTAKT

**Teis Hald Jensen**  
Kommunikations-  
og presserådgiver

[tehj@nationalbanken.dk](mailto:tehj@nationalbanken.dk)  
+45 3363 6066

SEKRETARIAT  
OG KOMMUNIKATION