
Sundhedstjek af de europæiske banker

Asset Quality Review og stress-test af bankerne

Af Christian Helbo Andersen

28/04/2014

Introduktion og hovedkonklusioner

EU har igangsat et omfattende sundhedstjek af de største pengeinstitutter i euroområdet og i andre EU-lande, herunder Danmark – et såkaldt 'Asset Quality Review' (AQR) – samt stresstest af bankerne.¹

Den europæiske centralbank, ECB, har hovedansvaret for at gennemføre sundhedstjekket. Gennemgangen af institutterne skal være afsluttet i oktober 2014, hvorefter ECB formelt forventes at overtage tilsynet med institutterne i de lande, som deltager i det fælles tilsyn. Vurderingen af sundhedstilstanden i pengeinstitutterne kan samtidig få betydning for det videre arbejde med at etablere en bankunion.

En fuldt udbygget bankunion kan opfattes som en forsikringsordning mellem bankerne (med staterne i bankunionen som en finansiel bagstopper), hvor risikoen spredes på de pengeinstitutter (og stater), der deltager i ordningen. Dvs. at de danske pengeinstitutter, subsidiært den danske stat, vil påtage sig en del af de andre landes risiko, hvis vi går med, ligesom andre lande i givet fald vil påtage sig en del af den risiko, som knytter sig til den relativt store finansielle sektor i Danmark. For Danmark og andre lande er det derfor vigtigt at få viden om sundhedstilstanden i de institutter, der skal indgå i forsikringsordningen, før der kan tages endelig stilling til den præcise udformning af en bankunion. De centrale konklusioner er følgende:

- Det samlede sundhedstjek fremstår ambitiøst, og der anvendes mange ressourcer på opgaven. De kriterier, som institutterne skal leve op til, ser imidlertid ud til at være milde i forhold til de fuldt indfasede regler i EU's kapitalkravsdirektiv (CRD IV). For det første har ECB i deres basisscenario sat tillægget for systemisk risiko til 1 pct. af de risikovægtede aktiver (RWA) – mens det i EU's kapitalkravsdirektiv er specificeret, at de mest systemiske pengeinstitutter skal omfattes af et ekstra kapitalkrav på mellem 1 og 5 pct. af RWA når reglerne er fuldt indfaset. For det andet har ECB ikke medtaget den kontracykliske kapitalbuffer, der kan sættes til mellem 0 og 2,5 pct. af RWA. For det tredje er der ikke taget hensyn til, at der efter de nye regler stilles skrapere krav til egenkapitalens tabsabsorberende evne i årene efter 2016.
- Bankernes eksponering over for statsobligationer vil blive synliggjort, og beholdningerne vil blive opgjort til markedsværdi. Da definitionerne af kapital og solvensopgørelse følger lovgivningen, vil statsobligationer dog fortsat have en risikovægt på nul i solvensopgørelsen. Dermed tages ikke eksplicit hensyn til, at nogle statsobligationer er forbundet med likviditetsrisici.
- Sundhedstjekket kan rejse et dilemma for ECB og andre europæiske myndigheder. På den ene side er det væsentligt for ECB's videre troværdighed som tilsynsmyndighed, at de institutter, som 'godkendes', er tilstrækkeligt solide og

¹ I appendiks A.1 findes en oversigt over en række forkortelser anvendt i notatet.

dermed kan klare væsentlige uforudsete hændelser uden statslig hjælp. På den anden side kan det skabe fornyet usikkerhed, hvis sundhedstjekket afslører store problemer i den europæiske banksektor. Usikkerheden næres af, at der ikke foreligger en konkret plan for evt. rekapitalisering af usunde banker. Der vil heller ikke være implementeret et troværdigt/veldefineret regime, som kan håndtere store, nødlidende institutter, når ECB's undersøgelse er færdig til efteråret.

- Bankanalytikere finder, at rekapitaliseringsbehovet efter ECB's undersøgelser kan være mellem 100 og 300 mia. euro. Variationen i estimaterne kan bl.a. henføres til forskelle i metoder. Skøn fra New York University peger på, at behovet kan være helt op til 600 mia. euro. I modelberegningerne fra New York University tages der højde for den systemiske forbundethed mellem bankerne. Det bør bemærkes, at skønnene er fra 2013 – der har været bedring i vækstudsigterne siden da.
- Det er p.t. uklart, hvordan sådanne kapitalbehov skal håndteres. De nye nationale regler for afvikling af nødlidende institutter (EU's direktiv om bankafvikling, BRRD) implementeres først fra 2015, og selve bankunionen med fælles hæftelse og afviklingsregime har længere udsigter. Der er heller ikke i euroområdet en rekapitaliseringsplan, som kan sættes i værk til efteråret. Det er meldt ud, at evt. problemer, der identificeres ved ECB's undersøgelse, skal håndteres nationalt.
- Hvis det viser sig, at der er et stort rekapitaliseringsbehov i gældsplagede lande som fx Spanien og Grækenland, som de selv skal finansiere, kan det negative samspil mellem statsgæld og finanssektor, som var med til at forstærke krisen, imidlertid blive revitaliseret. Risikoen kan inddæmmes, hvis de finanspolitisk sunde lande vil bidrage med finansiering. Håndteringen af de 'dårlige aktiver' ('legacy-problemet') bør under alle omstændigheder ske separat og uafhængigt af etableringen af en bankunion, der skal ses som en langsigtet, strukturel og forebyggende foranstaltning.
- ECB's gennemgang af bankernes sundhedstilstand sigter også på at styrke tilliden til pengeinstitutternes regnskaber. De store institutter i euroområdet har meget lidt egenkapital målt i forhold til deres balancer, og sammenlignet med andre virksomheder har de derfor ikke så meget at stå imod med i tilfælde af problemer. Der er en tendens til, at jo større instituttet er, jo mindre egenkapital har instituttet, og for de allerstørste udgør egenkapitalen helt ned til ca. 2 pct. af balancen. Hvis der samtidig er mistillid til, om regnskaberne overhovedet giver et korrekt billede af sundhedstilstanden i institutterne, vil det være svært for landene at etablere en bankunion efter fornuftige principper. De finansielle markeder har siden finanskrisen prisfatsat de europæiske bankers egenkapital til en værdi, der er lavere end deres bogførte værdi (i modsætning til i USA). Det kan bl.a. være en konsekvens af, at der er usikkerhed om pålideligheden af aktivernes bogførte værdi, dvs. manglende tillid til regnskaberne. Der er derfor et stort behov for et sundhedstjek af institutterne og validiteten af regnskabsoplysningerne.

ECB's sundhedstjek af bankerne og bankunionen

ECB's gennemgang af sundhedstilstanden i bankerne i euroområdet skal ses som en del af forberedelserne til at etablere et fælles og ensartet tilsyn med pengeinstitutterne i alle eurolande efter ensartede regler. Det fælles tilsyn indgår samtidigt som en nødvendig del af bankunionen, som endnu ikke er helt på plads.

Bankunionen skal som minimum omfatte tre elementer. Ud over det fælles tilsyn kræves at fælles regime for afvikling nødlidende banker og en fælles indskydergarantiordning, som også kræver en form for statslig bagstopper for at være troværdig. Det fælles tilsyn retter sig først og fremmest mod eurolandenes banker, men vil også omfatte ikke-eurolande, der vælger at tilslutte sig bankunionen. Som det ser ud nu, vil ikke-eurolande kunne indgå i bankunionen og dermed i det fælles tilsyn på lige vilkår med euro-landene og med mulighed for at træde ud under særlige betingelser. Dog er der ikke ligebehandling i overgangsperioden (frem til 2023), idet eurolandene i en krisesituation har adgang til finansiering fra den europæiske krisehåndteringsmekanisme (ESM), mens ikke-eurolande ikke har det.

Bankunionen har bl.a. til formål at bryde det negative samspil mellem stater og banker, som flere lande blev ramt af under krisen, og som forstærkede konjunkturtilbageslaget i Europa. Visionen med en bankunion er at forebygge kriser som den, der har udspillet sig de senere år, og at begrænse effekten af en krise, hvis den alligevel opstår. Det fælles tilsyn og de øvrige elementer i en bankunion kan også styrke den finansielle integration i EU og dermed det indre finansielle marked. Desuden kan en bankunion bidrage til, at ECB's pengepolitik bliver mere effektiv – fx i lande som Spanien og Grækenland, hvor risikopræmierne på udlån til private har været relativt høje.

Den fælles tilsynsmekanisme

Med det nye tilsynssystem får ECB ansvaret for det direkte tilsyn med såkaldt signifikante pengeinstitutter. Kriterierne for, hvorvidt et pengeinstitut klassificeres som signifikant er:

1. Den samlede værdi af dets aktiver
2. Betydning for økonomien i landet, hvor det har hjemsted, og/eller for EU som helhed
3. Omfang af grænseoverskridende aktiviteter.
4. Hvorvidt det har anmodet om eller modtaget finansiell støtte fra ESM eller den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet, EFSF.

Endvidere underlægges de tre mest betydningsfulde institutter i hvert land ECB's direkte tilsyn, uanset deres absolutte størrelse.² Alle øvrige pengeinstitutter i deltagerlandene vil fortsat være underlagt tilsyn fra de nationale tilsynsmyndigheder, som imidlertid refererer

² Jf. <http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.en.html>

til ECB. ECB kan når som helst beslutte at overtage tilsynet med et institut, der hidtil har været klassificeret som mindre signifikant.

Som udgangspunkt får ECB ansvar for det direkte tilsyn med 128 pengeinstitutter, svarende til godt 85 pct. af de samlede bankaktiver i euroområdet. Det bygger på en konsolideret opgørelse, hvor bankkoncerner, der består af flere individuelle pengeinstitutter med samme ejer, regnes som én institution. De øvrige ca. 6.000 pengeinstitutter i euroområdet vil fortsat være underlagt direkte nationalt tilsyn.³

Selv om de nationale tilsyn skal referere til ECB, kan det give problemer med koordinering og med at sikre ensartet tilsynspraksis. Samtidig vil et ensartet tilsyn formentlig også kræve, at der er ensartede regler for afvikling af store institutter mv., samt at beslutninger herom sker på centraleuropæisk niveau.

ECB skal forud for overtagelsen af tilsynsrollen foretage en gennemgang af risici i de banker, som den får under direkte tilsyn. For det enkelte pengeinstitut vil gennemgangen bestå af tre dele: En analyse af nøglerisici, herunder af instituttets likviditets- og finansieringssituation, en vurdering af kvaliteten af aktiverne på balancen og et stresstest. Tidslinjen for arbejdet er beskrevet i boks 1.

Boks 1 AQR: Tidslinje og praktiske detaljer

ECB annoncerede sin intention om at foretage AQR i oktober 2013 og begyndte i november 2013 at udvælge porteføljer. Sideløbende foretager ECB kvalitetstjek af data og indhenter yderligere data afhængig af, hvad de nationale tilsynsmyndigheder allerede har til rådighed.

ECB forventer, at AQR som selvstændigt projekt vil være afsluttet medio 2014. Fra og med sommeren 2014 vil der løbende være en vekselvirkning mellem AQR og stresstestene. AQR spiller en stor rolle for stresstestene, bl.a. fordi AQR er med til at fastlægge bankernes 'startposition' for stresstestene. ECB vil derfor først kommunikere resultater, når det endelige resultat af både AQR og stresstest foreligger. Det endelige resultat af AQR (opgjort pr. 31. december 2013) og stresstestene vil foreligge i oktober 2014, dvs. umiddelbart før ECB overtager de nye banktilsynsopgaver i november 2014.

I oktober 2014 vil ECB offentliggøre resultaterne fra AQR og stresstestene. ECB vil opsummere resultaterne fordelt på enkelte banker og på landeniveau. Som tilsynsmyndighed vil ECB udstede generelle retningslinjer og instrukser på baggrund af resultaterne. I forbindelse med offentliggørelsen af resultaterne fra AQR og stresstestene forbeholder ECB sig retten til at bede enkelte pengeinstitutter om at foretage såkaldt korrigerende foranstaltninger (fx styrke deres kapitalgrundlag).

Hvis ECB tager en sag op over for et pengeinstitut, skal det høres, inden ECB træffer afgørelse. Det er ECB's såkaldte tilsynsråd, der træffer afgørelse i sagen. Institutterne vil kunne klage over ECB's afgørelser til et uafhængigt administrativt klagenævn under ECB. Institutter, der ikke får medhold i deres klage, vil have mulighed for at indbringe sagen for EU-domstolen.

³ Jf. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/notecomprehensiveassessment201310en.pdf>

Baggrunden for sundhedstjek af institutterne

ECB's formål med sundhedstjekket er at skabe større klarhed om institutternes sundhedstilstand og at øge tilliden til de institutter, der bliver omfattet af det fælles tilsyn, jf. Mario Draghis udtalelse:

"Transparency will be its primary objective. We expect that this assessment will strengthen private-sector confidence in the soundness of euro-area banks and in the quality of their balance sheets."

De finansielle markeder har siden finanskrisen prisfastsat de europæiske bankers egenkapitalbeholdninger til en værdi, som er væsentligt lavere end den, de er bogført til. Det afviger fra situationen i USA, hvor forholdet mellem egenkapitalen opgjort til markedsværdi og den bogførte værdi er tæt på én.⁴ Det kan afspejle, at markedet ikke har tillid til de europæiske bankers bogførte værdier, dvs. regnskaberne. Siden statsgældskrisen blussede op, har der – specielt i Sydeuropa – været en jævn stigning i antallet af dårlige lån på bankernes balancer. På nuværende tidspunkt er der ikke en harmoniseret definition af, hvad et dårligt lån er. Opgørelserne af dårlige lån er således ikke sammenlignelige på tværs af lande. Desuden er der usikkerhed om procedurerne og rammerne for håndtering af nødlidende banker.

Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, EBA, blev etableret pr. 1. januar 2011 og består af EU-landenes tilsynsmyndigheder. EBA rådgiver bl.a. EU-Kommissionen om de problemstillinger, som etableringen af et banktilsyn er forbundet med. EBA skal samtidig udarbejde stresstestene sammen med ECB på baggrund af ECB's gennemgang af bankernes balancer. EBA's erfaringer med stresstest er imidlertid ikke alt for gode. EBA foretog stress-test af de største europæiske banker medio 2011, dvs. knap et halvt år efter EBA's etablering. I testen blev det bl.a. konkluderet, at Dexia var en af de mest robuste banker i Europa.⁵ Dexia blev imidlertid nødlidende kun tre måneder efter publiceringen af stress-testet. Det indebar, at EBA – som ung europæisk tilsynsmyndighed – mistede troværdighed.

Retrospektivt viste EBA's stresstest sig bl.a. at have undervurderet betydningen af ikke-balanceførte poster, ligesom institutternes beholdning af statsobligationer blev regnskabsført som om, de ikke var forbundet med nogen risiko.

Spørgeskemaundersøgelser indikerer, at markedsdeltagerne har begrænsede forventninger til, hvor meget AQR og det efterfølgende stresstest af bankerne vil ændre på forholdene. Opsummeringen på Morgan Stanleys undersøgelse fra oktober 2013 lød:

"(...) the majority of respondents believe that of the 130 banks participating in the AQR/bank stress test, 5-10 will likely fail the review/stress test, and that 0-5 of these

⁴ Ikke alle regnskabsposter opgøres til markedsværdi. Det bør derfor ikke nødvendigvis være tilfældet, at forholdet mellem egenkapitalen opgjort til markedsværdi og den bogførte værdi er præcis én.

⁵ Jf. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/50ebde22-625d-11e3-bba5-00144feabdc0.html#axzz2y12TukNS>

banks will see subordinated bondholders bailed in. (...) almost all of the survey respondents believe no bank with more than £1bn of senior debt outstanding would see their senior debt bailed in as a result of the AQR/stress test."

Forventningerne til kvaliteten af sundhedstjekket skal ses i sammenhæng med størrelsen af den informationsmængde, som ECB mv. står over for. Aktiverne i de 128 største banker udgør som nævnt 85 pct. af de samlede bankaktiver i euroområdet (ca. 3.720 mia. euro), hvilket svarer til omtrent 40 pct. af euroområdets BNP.

ECB's sundhedstjek af bankerne indledes med en gennemgang af institutternes balance ved udgangen af 2013. Derefter konstrueres et grundforløb for bankernes balance med udgangspunkt heri. I de efterfølgende stresstests betragtes forløb, der er mere negative og dermed indebærer en svækkelse af bankernes finansielle situation. ECB vil dog kun fokusere på bankerne i de EU-lande, der indgår i bankunionen og dermed i det fælles tilsyn. Der foretages en parallel stresstest af de nationale tilsynsmyndigheder i EU-landene, der ikke er med i (ikke har taget stilling til) bankunionen, herunder Danmark.

Normalt er det bankerne selv, der opgør, hvor meget egenkapital de ifølge reglerne skal have for at sikre robusthed over for uforudsete hændelser. Det sker konkret ved, at de med udgangspunkt i reglerne fastlægger risikovægte for de forskellige aktiver – en høj risikovægt kræver megen egenkapital. Bankerne i ECB's sundhedstjek benytter typisk deres egne modeller til at estimere risikovægtene (de såkaldte IRB-metoder) efter tilladelse fra landenes finanstilsyn, jf. Kraka (2013). Som en del af sundhedstjekket vil ECB gennemgå bankernes beholdning af en række aktivgrupper, individuelle eksponeringer mv. og vurdere, om de risikovægte, der hører til givne eksponeringer, er beregnet korrekt. Bankerne har store aktivbeholdninger, så i praksis vil ECB foretage vurderingen på baggrund af stikprøver. Porteføljer, som formodes at være meget risikofyldte, vil dog blive gennemgået særlig grundigt.

Der er betydelig international spredning i de risikovægte, som bankerne anvender ved beregning af deres kapitalgrundlag. EBA er i gang med at undersøge disse forhold. En årsag til forskellene er, at de europæiske banker p.t. opererer i forskellige lande, hvor tilsynene har forskellig praksis. En anden årsag er forskelle i bankernes interne modeller og datagrundlag, fx med hensyn til, hvordan forventede tab estimeres. Som led i sundhedstjekket vil ECB og EBA undersøge, om der er mulighed for at opnå større konsistens i bankernes måde at beregne risikovægte på.

Gennemgang af bankaktiverne i praksis

Første trin i AQR var porteføljeudvælgelse, hvor visse porteføljer blev udvalgt til en mere grundig gennemgang. Den konkrete udvælgelse af aktivtyper og antal aktiver i hver portefølje sker både nedefra og op (hvor de nationale tilsynsmyndigheder selv tager initiativ til at sætte fokus på bestemte aktiv-/eksponeringstyper) samt oppefra og ned (ECB vælger at sætte fokus på bestemte forhold, der evt. er landespecifikke). ECB vil løbende foretage en kritisk gennemgang af og udfordre de valg, som de nationale tilsynsmyndigheder træffer.

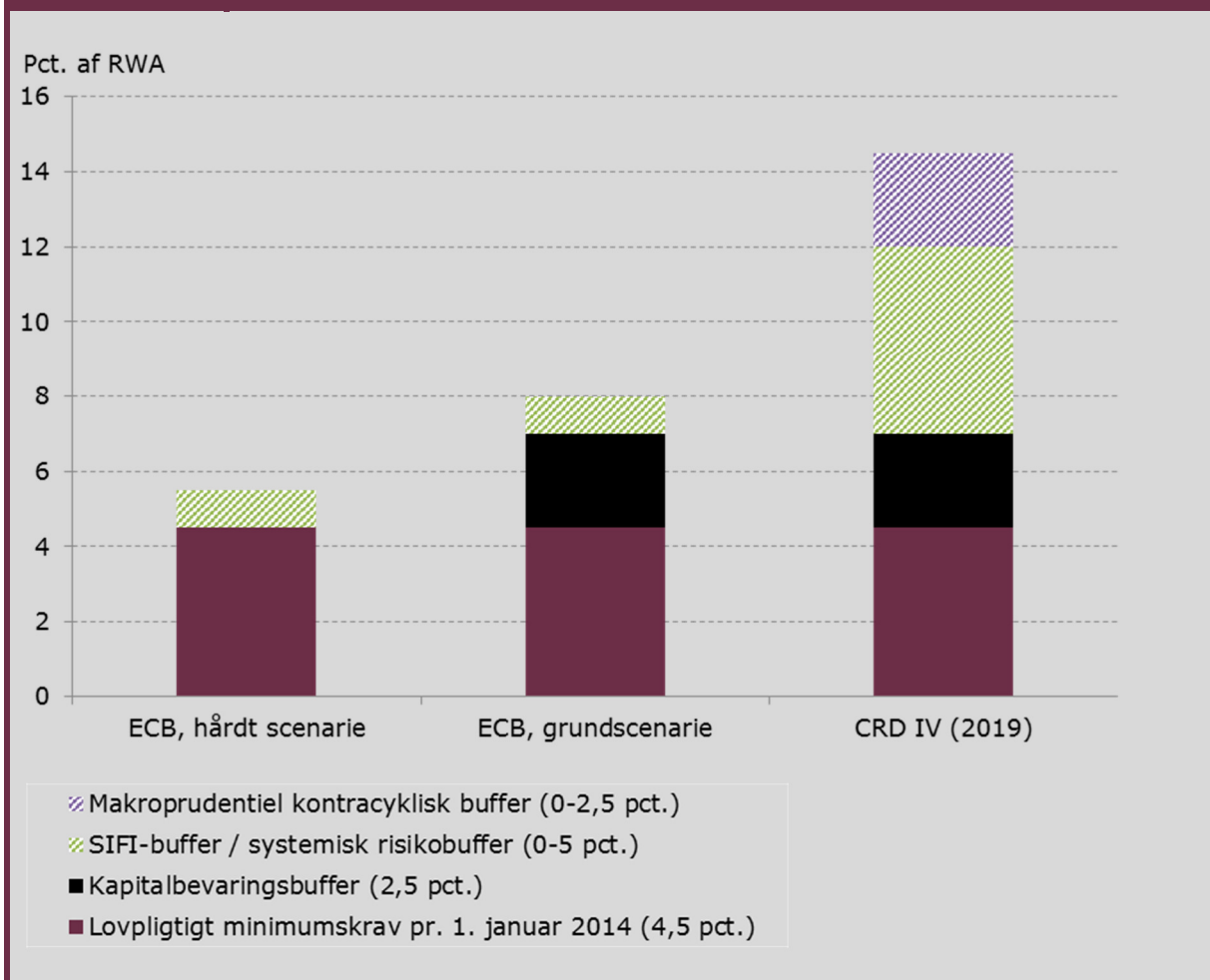
ECB gennemgår et bredt udsnit af aktiv-/eksponeringstyper: Bl.a. risiko knyttet til bankernes eksponering over for skiftende forhold og modparter på interbank-markedet, institutionelle aktører, ejendomsmarkedet, stater, detailindustrien samt små og mellemstore virksomheder. På den tekniske side vil ECB stikprøvevist undersøge, om bankernes grupperinger af aktiver som "tilgængelig for salg" og "hold til udløb" samt rent regnskabsmæssige klassifikationer er hensigtsmæssige. Forud for porteføljeudvælgelsen vil ECB kritisk vurdere datakvaliteten: Der må hverken være "huller" i de data, som de nationale tilsynsmyndigheder videreformidler, eller inkonsistens på tværs af lande.

Kapitalkrav i stresstest og EU's kapitalkravsdirektiv

I ECB's stresstest vil robustheden af de europæiske banker blive undersøgt på baggrund af et grundscenario og et mere ekstremt makroøkonomisk scenario. Det undersøges dels, om de store institutter kommer igennem grundscenariet, uden at den egentlige kernekapital kommer under 8 pct. af RWA, og dels, om de store institutter kommer gennem det ekstreme makroøkonomiske scenario, uden at den egentlige kernekapital kommer under 5 pct. af RWA, jf. figur 1 (de første to søjler). Scenarierne vil dække perioden 2014-16. Stresstestene vil være baseret på regnskabstal pr. 31. december 2013.

Kravet om egentlig kernekapital på de 8 pct. består af de lovpligtige 4,5 pct.point under EU's kapitalkravsdirektiv, en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct.point (et nyt kapitalkrav introduceret under EU's kapitalkravsdirektiv, der vil blive indfaset gradvist over perioden 2016-19) og et tillæg på 1 pct.point, der tager højde for instituttets systemiskhed. Da de gennemsnitlige risikovægte i de store institutter er relativt lave – typisk i omegnen af 20-40 pct. – svarer kapitalkravprocenten på 8 pct. af RWA til, at den egentlige kernekapital ikke må komme under 2-3 pct. af balancen. I det hårde scenario er grænsen nede på 1-2 pct. af balancen. Dvs., at der overordnet er tale om ret milde krav til polstringen.

Figur 1 Kapitalkravprocenter (egentlig kernekapital) i kapitalkravdirektivet og i ECB's stresstest af bankerne



Anm.: I 2019 er SIFI-institutterne stillet over for et særligt kapitalkrav på 0-5 pct. af RWA. Det særlige kapitalkrav sættes til den maksimale værdi af den systemiske buffer og SIFI-bufferen. Dvs., at hvis den systemiske buffer er sat til 5 pct. af RWA, mens SIFI-bufferen er sat til 3,5 pct. af RWA, så er det kapitalkravet på 5 pct. af RWA, der binder. I praksis er SIFI-kravene af permanent karakter, mens den systemiske risikobuffer kan tages i anvendelse diskretionært.

Systemisk buffer: Fra og med 2015 kan ethvert institut blive pålagt et kapitalkrav på op til 5 pct. af RWA, der tager højde for instituttets systemiskhed. Den relevante tilsynsmyndighed, der pålægger kravet – dvs. enten det fælles tilsyn under ECB eller det nationale tilsyn – skal indberette afgørelsen til EBA, Europa-Kommissionen og ESRB. Hvis den systemiske buffer sættes til 3-5 pct. af RWA, har Europa-Kommissionen mulighed for at gøre indsigelse mod afgørelsen.

SIFI-buffer: Fra og med 2016 vil alle globale SIFI'er, herunder Nordea, være omfattet af et obligatorisk SIFI-krav på 1-3,5 pct. af RWA.

Kilde: Europa-Kommissionen, jf. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-690_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_en.htm)

Det er den egentlige kernekapital, CET1-kapitalen, der benyttes som kapitalmål i sundhedstjekket. Hvis en banks egentlige kernekapital kommer under tærskelværdien, så består den ikke den pågældende stresstest.⁶ Med EU's kapitalkravsdirektiv indføres skærpede krav til hvilke instrumenter, der kan henregnes som egenkapital, således at kapitalen bliver bedre til at absorbere tab. Den nye definition betyder dermed, at tælleren i CET1/RWA -forholdet bliver mindre. Desuden skal der efter de nye regler korrigeres for modpartsrisiko mv. (såkaldte Credit Value Adjustments) i opgørelsen af RWA. Disse korrektioner øger risikovægtene og bidrager dermed også til at reducere CET1/RWA-forholdet. EBA har på baggrund af data fra ultimo 2. kvartal 2012 estimeret, at definitionssændringerne i EU's kapitalkravsdirektiv vil indebære en gennemsnitlig nedjustering i CET1/RWA-forholdet på godt 3 pct.point.

Definitionen af den egentlige kernekapital i stresstest af bankerne, som foretages for årene 2014-16, følger løbende lovgivningen i disse år, dvs. definitionen i EU's kapitalkravsdirektiv mv. med indlagte skift i december 2014, december 2015 og december 2016. Der er dermed ikke taget hensyn til, at der efter de nye regler stilles skrapere krav til egenkapitalens tabsabsorberende evne i årene efter 2016. Desuden vil nogle banker i løbet af 2014 formentlig tilpasse deres balancer til den nye regulering. Da sundhedstjekket er baseret på data opgjort pr. 31. december 2013, er det derfor muligt, at der ved offentliggørelsen af resultaterne i oktober 2014 kan være gennemført væsentlige ændringer i bankernes balancesammensætning, når resultatet af sundhedstjekket offentliggøres.

Statsobligationer vil også være et fokuspunkt. Statsobligationer, der er kategoriseret som "hold til udløb" og "tilgængelig for salg" i bankernes opgørelser, vil blive behandlet på samme måde som de øvrige aktiver i disse kategorier. Bankernes eksponering over for statsobligationer vil blive synliggjort, og beholdningerne vil blive opgjort til markedsværdi. Da definitionerne af kapital og solvensopgørelse følger lovgivningen, vil statsobligationer dog fortsat have en risikovægt på nul i solvensopgørelsen. Dermed tages ikke eksplisit hensyn til, at nogle statsobligationer er forbundet med likviditetsrisici.

Overordnet fremstår ECB's gennemgang af bankernes aktiver og stresstest ambitiøst, og der anvendes mange resurser på opgaven. De kriterier, som institutterne skal leve op til i ECB's stresstest, ser imidlertid ud til at være noget mildere end de krav, der vil gælde, når reglerne i EU's nye kapitalkravsdirektiv er fuldt indfaset i 2019, jf. figur 1:

- 1) Tillægget for systemisk risiko på 1 pct. af RWA er mildere end de fuldt indfasede regler i EU's kapitalkravsdirektiv, hvor det er specificeret, at de mest systemiske pengeinstitutter skal omfattes af et krav på op til 5 pct. af RWA, jf. figur 1. Tillægget er også lavere end det, der er fastlagt i den danske SIFI-aftale for de mest systemiske institutter.⁷

⁶ ECB vil anføre, hvis banken har optaget konverterbare obligationer, dvs. obligationer, der kan blive konverteret til CET1-kapital i en situation, hvor der er et rekapitaliseringsbehov.

⁷ Jf. http://finanskrisekommissionen.dk/sites/default/files/public/media/sifi-kapitalkrav_og_risikovaegtede_aktiver_aktiv.pdf

- 2) Definitionen af CET1 i stresstestene i perioden 2014-16 følger tidslinjen for indfasningen af lovgivningen i disse år. Det indebærer, at der ikke er taget hensyn til, at der efter de nye regler stilles endnu skrappe krav til egenkapitalens tabsabsorberende evne i årene fra 2016 til 2019.
- 3) ECB har ikke taget den kontracykliske kapitalbuffer med. Den kontracykliske kapitalbuffer kan sættes mellem 0 og 2,5 pct. af RWA. Bufferen er et af de såkaldt makroprudentielle instrumenter, som myndighederne kan tage i brug, hvis det fx vurderes, at pengeinstitutternes udlån stiger for kraftigt.

Tilsyn med danske banker

Som det ser ud nu, vil Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank, BRFkredit og den danske del af Nordea blive underlagt direkte tilsyn fra ECB, hvis Danmark bliver medlem af bankunionen. Derudover vil ECB formentlig også komme til at varetage tilsynet med de øvrige SIFI'er (Sydbank og DLR Kredit).

Risikovægtene er relativt lave i de store danske pengeinstitutter. Det skal bl.a. ses i lyset af, at de alle anvender såkaldte IRB-metoder, når de opgør deres solvensprocenter mv. Opgjort i forhold til balancen i bankerne er ECB's reelle kriterium således, at egenkapitalen ikke må blive lavere end 2-4 pct. af balancen. For Danske Bank, hvor den gennemsnitlige risikovægt er på omtrent 25, svarer kriteriet således til ca. 2 pct. af balancen. ECB's krav er dermed også lempeligere end dem, der følger af den danske SIFI-aftale (når den er fuldt indfaset i 2019).⁷

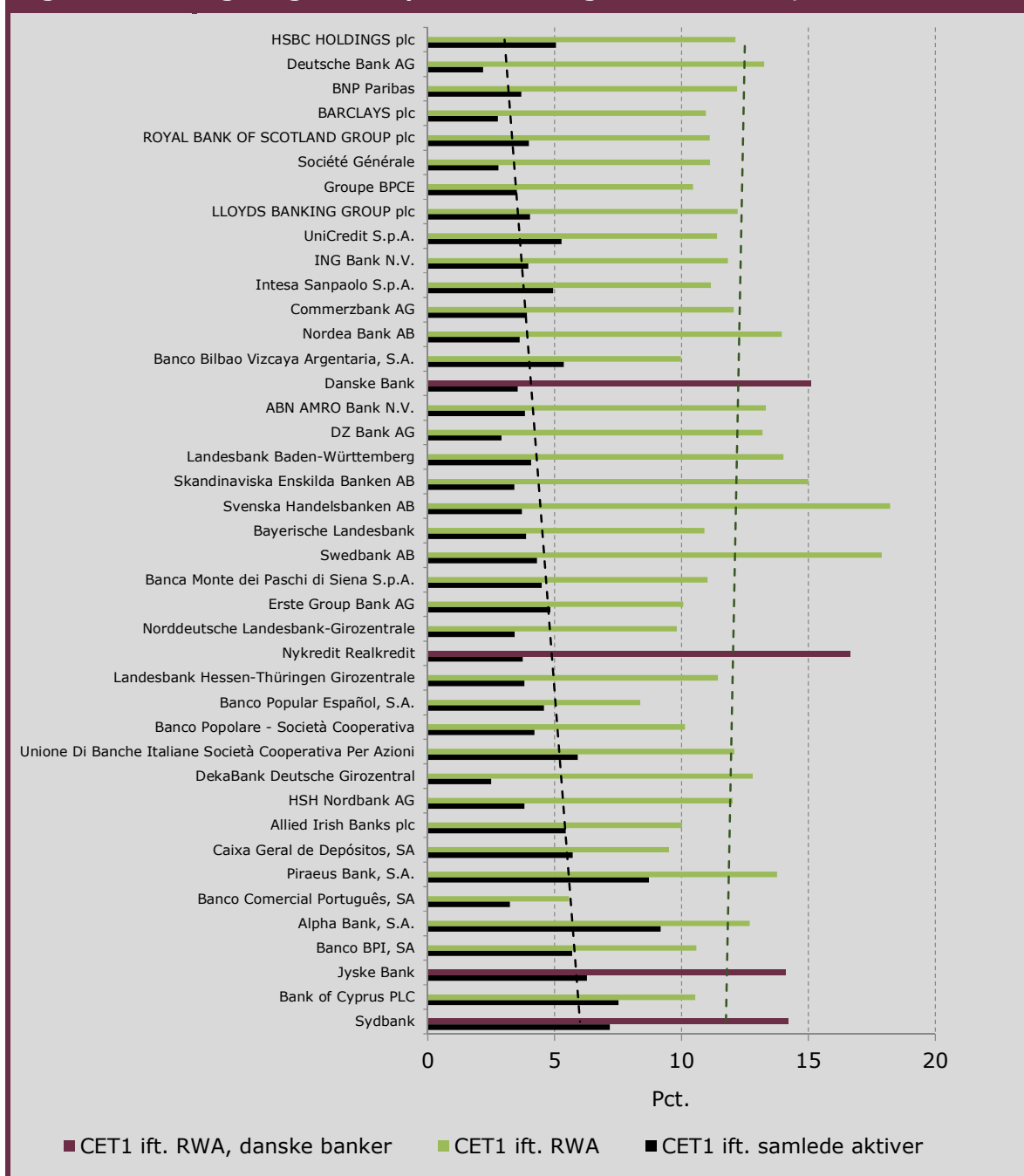
EBA gennemførte en omfattende indsamling af data fra de største europæiske banker i december 2013 baseret på data for 2. kvartal 2013. Fra Danmark bidrog Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank med indberetninger. De fire danske banker har alle et forhold mellem egentlig kernekapital og RWA på omkring 15 procent, jf. tabel 2 og figur 3 i appendiks A.2. EBA-rapporten fra december viste, at Danmarks banksektor samlet set havde det højeste CET1/RWA forhold blandt de deltagende lande.⁸

En del af forklaringen er imidlertid, at nogle danske banker har relativt lav gennemsnitlig risikovægt, jf. figur 3. Det kan bl.a. afspejle, at overgangen til IRB-modeller i 2008 medførte et relativt stort, teknisk fald i risikovægtene for danske banker, jf. Kraka (2013). Risikovægtene er desuden vanskelige at opgøre, og de metoder og det datagrundlag, som anvendes i beregningerne, kan som nævnt variere mellem banker og på tværs af lande.

Hvis man i stedet ser på den egentlige kernekapital i forhold til de samlede (uvægtede) aktiver, dvs. gearingen, ligger fx Danske Bank og Nykredit blandt institutterne med relativt lav polstring, jf. figur 2 og tabel 2. Deutsche Bank, som er en af de største banker i verden, havde en egentlig kernekapital på kun godt 2 pct. af de samlede aktiver ved udgangen af 2. kvartal 2013. Der er en tendens til, at polstringen – målt som egentlig kernekapital ift. balancen – er lavere, jo større institutterne er, jf. figur 3.

⁸ Jf. <http://www.finanstilsynet.dk/da/Nyhedscenter/Pressemeddelelser/Arkiv-PM/Presse-2013/Danmarks-banksektor-er-velkapitaliseret-viser-ny-EU-dataindsamling.aspx>

Figur 2 Egentlig kernekapital ift. RWA og samlede aktiver, 2. kvartal 2013



Anm.: Bankerne er rangeret efter samlede aktiver (dvs. de største er øverst). Linjen til venstre er CET1 regresseret på samlede aktiver. Koefficienten er negativ (og statistisk signifikant). Linjen til højre er CET1 regresseret på RWA – koefficienten er statistisk insignifikant.

Kilde: Bloomberg og EBA (2013).

Vurderinger af de europæiske bankers kapitalbehov

Estimater for, hvad rekapitaliseringsbehovet kan blive for bankerne i euroområdet, ligger typisk mellem 100 og 300 mia. euro, jf. tabel 1. Variationen i estimaterne skyldes forskelle i metoder og usikkerhed om kvaliteten af bankernes regnskaber, dvs. de data som estimaterne er baseret på. Det bør bemærkes, at skønnene er fra 2013 – der har været bedring i vækstudsigterne siden da.

Tabel 1 Udvalgte estimater for europæiske bankers kapitalbehov

Estimatkilde	Kapitalbehov Mia. euro	Kapitalbehov ift. nominelt BNP 2011 for EU28	Kapitalbehov ift. den fælles afviklingsfond ²	Publikationsdato
		----- Pct. -----		
Credit Suisse	50	0,4	0,9	16/10/2013
Goldman Sachs	75	0,6	1,4	31/10/2013
Standard & Poor's	95	0,7	1,7	08/11/2013
Standard & Poor's	110	0,9	2,0	12/12/2013
Pricewaterhouse-Coopers	280	2,2	5,1	28/11/2013
New York University – V-LAB	652	5,1	11,9	23/11/2013

1) Kapitalbehovet er målt i egentlig kernekapital (Core Equity Tier 1 Capital).

2) Den fælles afviklingsfond opbygges over de næste 10 år mod 55 mia. euro. Søjlen angiver kapitalbehovet divideret med 55 mia. euro, dvs. den skal læses sådan, at kapitalbehovet er 1,4 gange så stort som afviklingsfonden ifølge Goldman Sachs.

Kilde: Merler og Wolff (2013) samt Eurostat.

Ifølge en analyse fra New York University Stern's Volatility Laboratory har europæiske banker dog et kapitalbehov på mere end 650 mia. euro, jf. tabel 1. Der opereres i denne analyse med begrebet "Systemic Expected Shortfall", der måler, hvor meget en bank er underkapitaliseret i en situation, hvor der er et betydeligt negativt chok med en systemisk komponent.

Analysen er baseret på offentligt tilgængelig information om markedspriser og kapitalniveau. Analysen identificerer, hvor stor en del af udviklingen, som markedet tilskriver forholdene i de enkelte institutter, og hvor meget, der tilskrives forholdene i det finansielle system som helhed. Gearingen er baseret på markedsinformationer om priserne på finansielle aktiver udstedt af de finansielle institutioner frem for på historiske regnskabsdata. Herved bliver gearingsmålet en indikator for bankernes fremtidige kreditværdighed og solvens, idet priserne ideelt set afspejler kapitalmarkedernes vurdering af og forventninger til instituttets risikoeksponering. Endvidere tages der højde for, at såkaldte halerisici (dvs. risikoen for et meget negativt forløb) for de enkelte institutter kan have en systemisk komponent (dvs. sandsynligheden for, at en bank pådrager sig store tab afhænger af, om andre banker også pådrager sig store tab).

Ifølge analysen er europæiske banker med høj eksponering over for de såkaldte GIPS-lande⁹ særligt risikofyldte. De er dermed en mulig kilde til systemisk risiko. Kapitalbehovet på 650 mia. euro er som en illustration omtrent 12 gange så stort som den planlagte afviklingsfond på 55 mia. euro, mens det laveste skøn for rekapitaliseringsbehovet er på samme niveau som afviklingsfonden. Det likvide beredskab i den fælles afviklingsfond vil dermed (når den er opbygget) næppe være i stand til at dække det betydelige rekapitaliseringsbehov, der muligvis eksisterer eller potentielt kan opstå i den europæiske banksektor. For at skabe troværdighed omkring afviklingsfonden er det derfor vigtigt, at medlemslandenes pengeinstitutter og/eller stater har stillet garantier, så fonden har mulighed for hurtigt at kunne rejse kapital under en krise.

Det er muligt, at sundhedstjekket på kort sigt kan få negativ indvirkning på realøkonomien. AQR har bl.a. til formål at harmonisere bankernes hensættelsespolitik og behandlingen af dårlige lån. I det omfang ECB's gennemgang viser, at der er behov for større hensættelser, vil det ramme bankernes indtjening, og det kan give sig udslag i både øget rentemarginal og lavere udlån. Større tab og øgede hensættelser i løbet af de seneste år er en vigtig forklaring på de fortsat høje udlånsrenter i fx Spanien.

Hvordan håndteres utilstrækkeligt kapitaliserede banker?

Et centralt spørgsmål er, hvordan rekapitaliseringen af en bank vil ske, hvis en bank ikke er i stand til at rejse den fornødne kapital på markedet. En plausibelt scenario er, at ECB's gennemgang afslører, at en bank, der opfylder alle nuværende lovkrav – men ikke nødvendigvis de nye krav, som indføres frem mod 2019 – ikke kan leve op til kravene i stress-testet og dermed ikke er tilstrækkeligt kapitaliseret.

Under den eksisterende regulering, dvs. EU's kapitalkravsdirektiv, kan en bank tvinges til at rejse kapital, hvis dens CET1 udgør under 4,5 pct. af RWA. Selv om en banks CET1 er over 4,5 pct. af RWA har ECB dog, ligesom de nationale tilsynsmyndigheder, stadig mulighed for – diskretionært – at kræve, at den skal øge den egentlige kernekapital.

Hvis et institut ikke består stresstesten, vil det derfor skulle styrke sit kapitalgrundlag. Tidsrammen herfor afhænger af, hvilken type stressscenario som instituttet ikke består. Hvis instituttets egentlige kernekapitalprocent (CET1/RWA-forholdet) kommer under tærskelværdien i grundscenariet, skal instituttet inden for kort tid styrke sit kapitalgrundlag. Hvis instituttets egentlige egenkapital kun kommer lige under tærskelværdien i det mere ekstreme scenario, så har instituttet en længere tidsfrist. Desuden vil tidsfristen afhænge af, hvornår i stresstestens forløb, at kernekapitalprocenten kommer under tærskelværdien: Instituttet har fx en længere tidsfrist, hvis det kan leve op til kapitalkravene i det første halvandet år af perioden 2014-16.

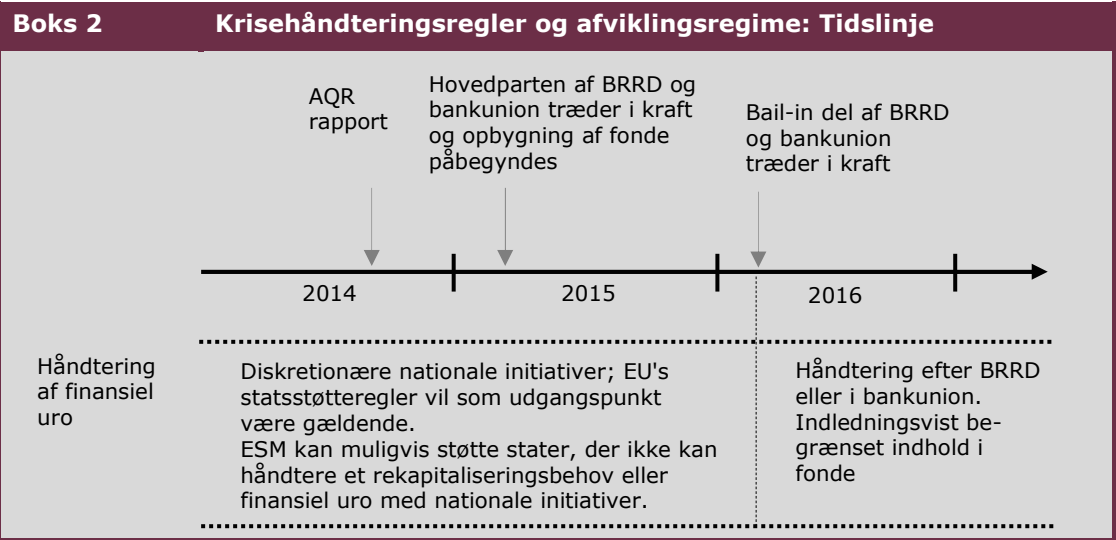
⁹ Dvs. Grækenland, Irland, Spanien og Portugal.

I dag er der væsentlige forskelle på regler og praksis for afvikling af banker fra land til land. Primo 2015 træder EU's direktiv om bankafvikling (BRRD) i kraft. Direktivet indebærer en harmonisering af reglerne for afvikling og genopretning på tværs af EU. Bail-in-delen af direktivet – dvs. det forhold, at bankens aktionærer og kreditorer skal betale, før staten træder til – implementeres dog først pr. 1. januar 2016, dvs. tidligere end oprindeligt aftalt, men lang tid efter, at det igangværende sundhedstjek er afsluttet. Frem til 2016 opereres altså inden for rammerne af EU's statsstøtteregler. I sommeren 2013 udsendte Europa-Kommissionen et kommuniké for, hvordan EU's statsstøtteregler skal anvendes for banker frem til, at de nye nationale regler for afvikling af nødlidende institutter (BRRD) træder i kraft.¹⁰ Kommunikéet om, hvordan EU's statsstøtteregler skal anvendes for den finansielle sektor, omfatter dels specifikke krav til tidslinjen for en restrukturingsproces og dels et princip om, at der så vidt muligt skal være byrdefordeling mellem aktionærer, kreditorer og stater. Det er hensigten, at byrdefordelingsprincippet skal fungere som en generel rettesnor for anvendelsen af statsstøttereglerne, indtil bail-in-delen af BRRD bliver indfaset pr. 1. januar 2016. Selve bankunionen med fælles hæftelse og afviklingsregime har længere udsigter. Tidslinjen for krisehåndteringsregler og afviklingsregime er beskrevet i boks 2.

ECB's gennemgang af institutterne afsluttes i oktober 2014. Hvis gennemgangen viser, at der er et stort rekapitaliseringsbehov i et eller flere lande, skal det efter det oplyste håndteres nationalt. Nogle af de gældsplagede lande vil muligvis ikke kunne håndtere et sådant rekapitaliseringsbehov med nationale initiativer. De vil kunne søge støtte hos ESM, men p.t. foreligger der ikke et klart regelsæt, som specificerer under hvilke betingelser, ESM kan yde støtte til en stat, der vil rekapitalisere bankerne. I EU-regi har det været diskuteret, om ESM skal have bemyndigelse til at kunne foretage direkte rekapitalisering af banker, men det er ikke noget, der er blevet vedtaget endnu.

I euroområdet er der således ikke en overordnet rekapitaliseringsplan, som kan sættes i værk til efteråret. Når ECB's undersøgelse er færdig til efteråret, vil der heller ikke være implementeret et veldefineret afviklings-/genopretningsregime, som kan håndtere store, nødlidende institutter. Begge disse forhold rejser et dilemma for ECB: På den ene side er det væsentligt for ECB's videre troværdighed som tilsynsmyndighed, at de institutter, som 'godkendes', er tilstrækkeligt solide og dermed kan klare væsentlige uforudsete hændelser uden statslig hjælp; på den anden side kan det skabe fornyet usikkerhed, hvis sundhedstjekket afslører store problemer i den europæiske banksektor. Markedsdeltagerne er bevidste om det dilemma, som ECB står i, og markedsdeltagernes begrænsede forventninger til AQR, jf. tidligere omtale, skal formentlig ses i sammenhæng hermed.

¹⁰ Jf. "Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis"
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-672_en.htm



Litteratur

EBA (2013): *EU-wide Transparency Exercise 2013*.

Kraka (2013): *Større danske kreditinstitutters overgang til IRB-metoden*.

Merler, S., og G. Wolff (2013): *Uncertainty: Recapitalisation under European Central Bank Supervision, Bruegel Policy Contribution Issue 2013/18*.

Larsen, N. W. (2014): *Revision af pengeinstitutter: Hvor meget information kan en revisor overskue?*, Krakas finanskrisekommissions sekretariat.

Appendiks A.1. Anvendte forkortelser og særlige udtryk

AQR	Asset quality review. AQR er med til at fastlægge bankernes 'startposition' for stresstestene. AQR og stresstest af bankerne udgør tilsammen ECB's gennemgang af sundhedstilstanden i de banker, der vil blive omfattet af det nye fælles tilsyn pr. 1. november 2014.
Bail-in	Ved bail-in er det aktionærer og kreditorer, der betaler, fx ved at aktieværdien udvandes og særlige gældstyper konverteres til egenkapital.
Bail-out	Et tiltag, hvor stater eller EU tilfører kapital til et nødlidende institut. Finansieringen kan evt. komme fra en afviklingsfond opbygget vha. indbetalinger fra pengeinstitutterne selv.
BRRD	EU-direktiv, der bl.a. opstiller regler for medlemslandenes håndtering af nødlidende banker. Bankunionen vil være baseret på samme principper.
CET1	Common equity tier 1 kapital, dvs. egentlig kernekapital.
CRD IV	EU's kapitalkravsdirektiv. Baseret på anbefalingerne fra Basel komitéen opstiller direktivet nye krav til bl.a. pengeinstitutternes kapitaldækning.
EBA	EU's banktilsynsmyndighed.
ECB	Den europæiske centralbank.
EFSF	Den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet. Blev oprettet af eurolandene medio 2010 som en reaktion på gældskrisen i Grækenland.
ESM	Den europæiske krisehåndteringsmekanisme.
ESRB	Det europæiske udvalg for systemiske risici.
IRB	Metode til opgørelse af aktivers risikovægt, jf. RWA. Institutter, der opfylder særlige krav, typisk større institutter, kan få tilladelse til at anvende metoden. Øvrige institutter anvender den såkaldte standardmetode.
RWA	Risikovægtede aktiver. Udtrykker et instituts aktiver vægtet efter, hvor risikable de er.
SIFI	Systemic Important Financial Institutes. Kreditinstitutter, der betragtes som så vigtige, at en konkurs vil kunne føre til omfattende finansiell ustabilitet.

Appendiks A.2 Supplerende tabeller og figurer

Tabel 2 Udvalgte kreditinstitutters kapitalisering, 2. kvartal 2013			
	Land	CET1 ift. RWA	CET1 ift. samlede aktiver
		----- Pct. -----	
Banker omfattet af AQR			
KBC Group NV	Belgien	13,7	
Bank of Cyprus PLC	Cypern	10,5	7,5
OP-Pohjola Group	Finland	13,7	
Groupe Crédit Agricole	Frankrig	10,2	
Groupe BPCE	Frankrig	10,5	3,5
BNP Paribas	Frankrig	12,2	3,7
Société Générale	Frankrig	11,1	2,8
Eurobank Ergasias, S.A.	Grækenland	9,6	
National Bank of Greece, S.A.	Grækenland	6,3	
Alpha Bank, S.A.	Grækenland	12,7	9,2
Piraeus Bank, S.A.	Grækenland	13,8	8,7
SNS Bank N.V.	Holland	12,2	
ABN AMRO Bank N.V.	Holland	13,3	3,8
ING Bank N.V.	Holland	11,8	4,0
Permanent tsb plc.	Irland	15,9	
Allied Irish Banks plc	Irland	10,0	5,4
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	Italien	11,0	4,5
Intesa Sanpaolo S.p.A.	Italien	11,2	4,9
UniCredit S.p.A.	Italien	11,4	5,3
Banco Popolare - Società Cooperativa	Italien	10,1	4,2
Unione Di Banche Italiane Società Cooperativa Per Azioni	Italien	12,1	5,9
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg	Luxembourg	16,3	
Bank of Valletta plc	Malta	11,3	
Espírito Santo Financial Group, SA	Portugal	9,5	
Caixa Geral de Depósitos, SA	Portugal	9,5	5,7
Banco BPI, SA	Portugal	10,6	5,7
Banco Comercial Português, SA	Portugal	5,6	3,2
Nova Ljubljanska banka d. d., Ljubljana	Slovenien	8,5	
Nova Kreditna Banka Maribor d.d.	Slovenien	6,5	
Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona	Spanien	9,8	
Banco Santander, S.A.	Spanien	10,0	
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.	Spanien	10,0	5,4
Banco Popular Español, S.A.	Spanien	8,4	4,6

WGZ Bank AG	Tyskland	11,4	
Landesbank Berling Holding AG	Tyskland	10,5	
Hypo Real Estate Holding AG	Tyskland	23,2	
HSH Nordbank AG	Tyskland	12,0	3,8
Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	Tyskland	11,4	3,8
Norddeutsche Landesbank-Girozentrale	Tyskland	9,8	3,4
DZ Bank AG	Tyskland	13,2	2,9
Landesbank Baden-Württemberg	Tyskland	14,0	4,1
Deutsche Bank AG	Tyskland	13,3	2,2
DekaBank Deutsche Girozentral	Tyskland	12,8	2,5
Bayerische Landesbank	Tyskland	10,9	3,9
Commerzbank AG	Tyskland	12,1	3,9
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG	Østrig	8,2	
Erste Group Bank AG	Østrig	10,1	4,8
Udvalgte banker, ikke omfattet af AQR			
Sydbank	Danmark	14,2	7,2
Danske Bank	Danmark	15,1	3,5
Jyske Bank	Danmark	14,1	6,3
Nykredit	Danmark	16,6	3,7
HSBC HOLDINGS plc	Storbritannien	12,1	5,1
BARCLAYS plc	Storbritannien	11,0	2,8
LLOYDS Banking Group plc	Storbritannien	12,2	4,0
Royal Bank of Scotland Group plc	Storbritannien	11,1	4,0
Svenska Handelsbanken AB	Sverige	18,2	3,7
Swedbank AB	Sverige	17,9	4,3
Skandinaviska Enskilda Banken AB	Sverige	15,0	3,4
Nordea Bank AB	Sverige	14,0	3,6

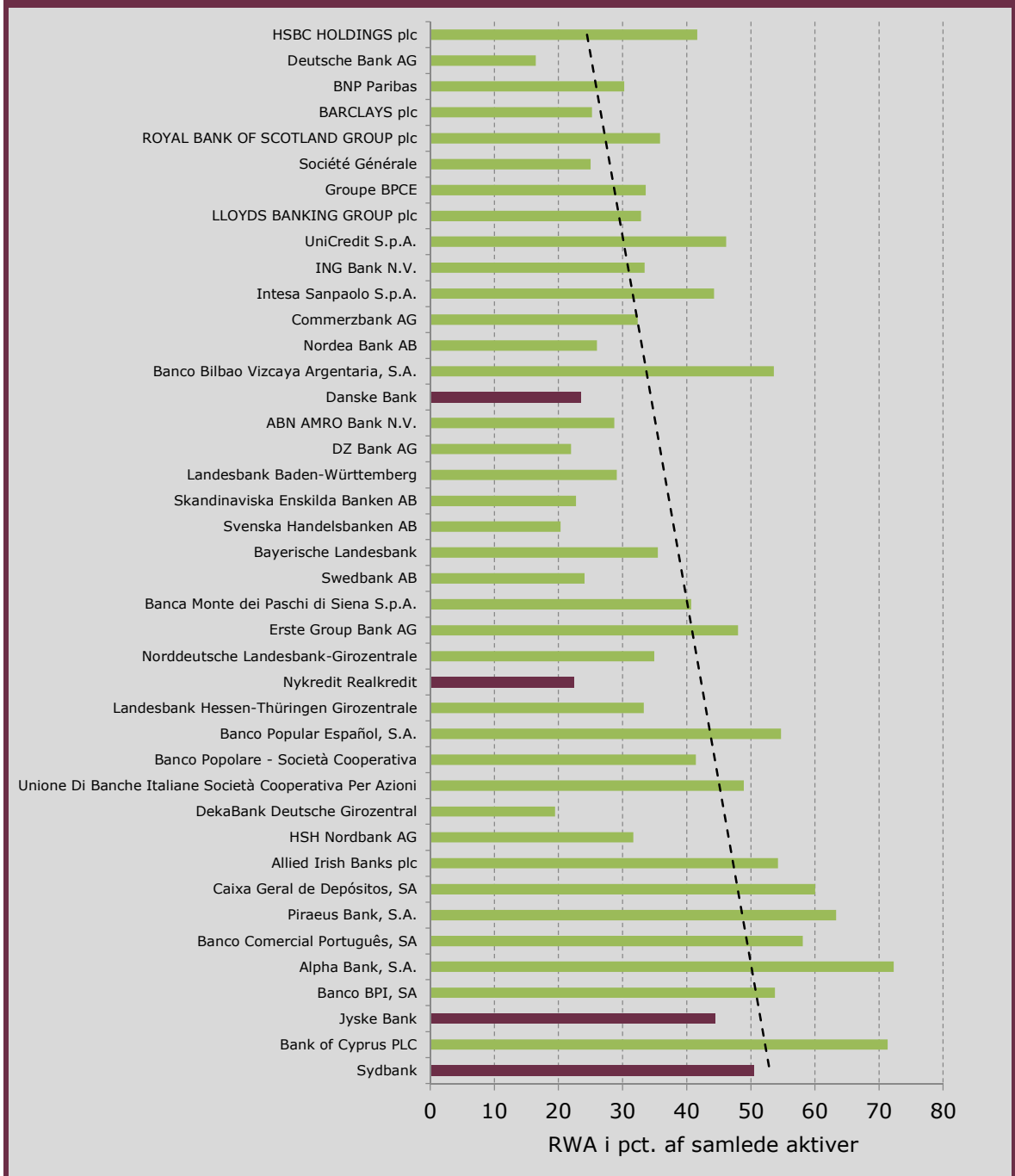
Anm.: Tabellen omfatter 47 af de 128 banker, der er omfattet af AQR. Opgørelsen af CET1-kapital følger definitionen i Basel II (CRR/CRD III). Under Basel III er definitionen af CET1-kapital mere snæver, og der skal korrigeres for modpartsrisiko (Credit Value Adjustments) i opgørelsen af RWA. Begge vil påvirke ratioen negativt. Fx oplyser Danske Bank i deres årsregnskab, at dette vil reducere deres CET1-ratio med knap 2 pct.point.

Banker omfattet af AQR:

http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/en_dec_2014_03_fen.pdf?21d953cb19106056a509a22888c646a8

Kilde: Bloomberg og EBA (2013).

Figur 3 Gennemsnitlig risikovægt (RWA/ samlede aktiver), 2. kvartal 2013



Anm: Bankerne er rangeret efter samlede aktiver (faldende). Linjen angiver en regression af den gennemsnitlige risikovægt på samlede aktiver. Koefficienten er negativ og statistisk signifikant.

Kilde: Bloomberg og EBA (2013).