

STAFF MEMO

Hvordan virker ulike kapitalkrav på bankene i dårlige tider?

NR. 8 | 2021

HENRIK ANDERSEN,
CHARLOTTE HØEG
HAUGEN, JAMA
JOHNSEN, LARS-
TORE TURTVEIT OG
BENT VALE



NORGES BANK

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

© 2021 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online)

ISBN 978-82-8379-208-9 (online)

Hvordan virker ulike kapitalkrav på bankene i dårlige tider?

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

Henrik Andersen, Charlotte Høeg Haugen, Jama Johnsen, Lars-Tore Turtveit og Bent Vale¹

Bruk av kapitalbuffere kan dempe faren for at bankene forsterker tilbakeslag. Men andre krav kan hindre bankene fra å bruke bufferne motsyklisk, særlig om konsekvensene av å bryte andre krav er mer alvorlige enn konsekvensene av å bryte bufferkrav. I dette memoet analyserer vi hvordan kapitalbufferne virker i dårlige tider når bankene også skal oppfylle krav til uvektet kjernekapitalandel (LR) og krav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (MREL). Resultatene viser at den delen av MREL som de største norske bankene vil kunne bruke mest ren kjernekapital til å oppfylle, er det risikovektede etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen («Prudential formula»). Ifølge beregningene må bankene bruke en betydelig del av bufferkapitalen til å oppfylle dette kravet, i alle fall om bankene utsteder lite etterstilt gjeld. Det innebærer at flere banker bare kan bryte deler av bufferkravene uten å bryte MREL. Analysene viser også at denne overlappen mellom bufferkrav og tilsynsformelen kan bli større i dårlige tider. Om kravet til motsyklisk buffer og andre bufferkrav settes ned, vil det risikovektede etterstillingskravet til MREL reduseres tilsvarende, slik at bufferne kan virke etter hensikten. Dersom bankene utsteder rikelig etterstilt gjeld, kan de også falle ned i en større del av bufferkapitalen uten å bryte MREL.

Nøkkelord: banker, kapitalbuffere, kapitalkrav, MREL

1. Innledning

Etter den globale finanskrisen i 2008 innførte myndighetene flere bufferkrav utover minstekravene til kapital i bankene. Kapitalbufferne skal gjøre bankene mer robuste og fungere som støtdempere mot økte tap, slik at de kan opprettholde utlån og annen virksomhet i dårlige tider uten å bryte minstekrav. På den måten kan kapitalbufferne dempe faren for at bankene forsterker tilbakeslag ved å stramme inn på utlån.

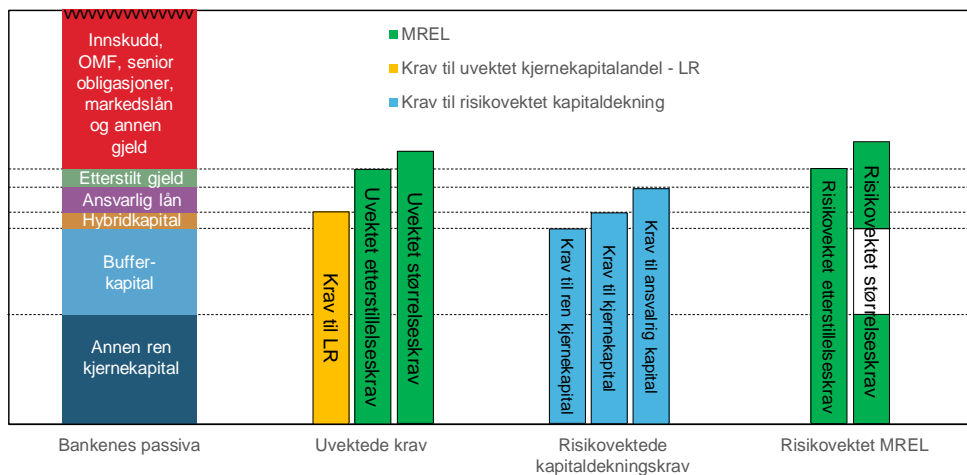
Kapitaldekningsreglene legger til rette for at bankene kan bruke kapitalbufferne i perioder med høye tap. Dersom banker bryter minstekravene til kapitaldekning, har Finanstilsynet adgang til å pålegge restriksjoner og tilbakekalle konsesjonen, mens brudd på bufferkrav gir automatiske

¹ Synspunktene og konklusjonene i denne publikasjonen er forfatterens egne og er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank. De må derfor ikke rapporteres som Norges Banks synspunkter. Vi takker Monique Erard, Torbjørn Hægeland, Petter Jacobsen, Sverre Mæhlum, Ylva Søvik og Sindre Weme for nyttige kommentarer og innspill, samt Kaja Dørum Haug for god hjelp med bakgrunnsinformasjon og figurer. Eventuelle feil og mangler er utelukkende forfatterens ansvar.

begrensninger på utbetaling av utbytte og enkelte andre utbetalinger. Når bankene bryter bufferkrav, kaller vi det å falle ned i kapitalbufferne. Noen av bufferkravene kan i krisetider også settes ned, slik at bankene kan ta økte tap og fortsette å yte lån uten å bryte bufferkrav.²

Andre krav til tapsbærende kapital kan hindre kapitalbufferne fra å virke etter hensikten. I tillegg til risikovektede minstekrav og bufferkrav til kapitaldekning skal bankene oppfylle krav til uvektet kjernekapitalandel og krav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld. Bufferkravene skal oppfylles med ren kjernekapital. Bankene kan oppfylle krav til uvektet kjernekapitalandel (leverage ratio – LR) med den samme rene kjernekapitalen som de bruker til å oppfylle de risikovektede kapitalkravene, se figur 1. Den samme rene kjernekapitalen kan også med noen viktige unntak brukes til å oppfylle krav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (Minimum Required Eligible Liabilities and Own Funds – MREL).³ Når bankene benytter den samme rene kjernekapitalen til å oppfylle forskjellige krav, kaller vi det overlapp.

Figur 1 Illustrasjon på bankenes passiva samt kapital og gjeld som bankene kan benytte til å oppfylle ulike kapitalkrav.¹



1) Søylen helt til venstre illustrerer bankenes passiva, det vil si finansiering. Søylene til høyre illustrerer kapitalkravene bankene står ovenfor. Figuren er ikke i skala og gir derfor ikke et nøyaktig bilde av passiva og størrelsesforholdet mellom kravene. Lengden på søylene skal vise hvilke kapitaltyper som bankene kan bruke til å oppfylle de ulike kravene. Det gjennomslittige feltet i midten av søylen til høyre illustrerer at risikovektet størrelseskrav ikke kan oppfylles med kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene. Det samme gjelder det risikovektede minstekravet til etterstillelse på 13,5 prosent. Dette er ikke illustrert i figuren, fordi tilsynsformelen vil bli et mer bindende risikovektet etterstillelseskrav for de norske bankene. Søylene for uvektet og risikovektet størrelseskrav strekker seg bare inn i den delen av det røde feltet som er senior obligasjoner.

Kilde: Norges Bank

² For eksempel kan krav til motsyklisk kapitalbuffer settes ned under tilbakeslag med store tap i bankene.

³ MREL er minstekrav til kapital og gjeld som kan absorbere tap og til gjeld som greit kan konverteres til ny egenkapital hvis banken må krisehåndteres.

Om bankene benytter mye ren kjernekapital til å oppfylle LR og MREL, vil ikke nødvendigvis bankene kunne falle ned i de risikovektede kapitalbufferne uten å bryte krav til LR og MREL. I slike tilfeller vil ikke kapitalbufferne virke som støtdempere, fordi bankene må opprettholde kapitalnivået for å oppfylle LR og MREL. Det forutsetter at bankene vurderer konsekvensene av å bryte LR og MREL som mer alvorlige enn konsekvensene av å bryte bufferkrav. Om slike problemer med overlapp er aktuelle for norske banker, avhenger derfor av konsekvensene av å bryte ulike krav og hvilke krav bankene benytter mest kapital til å oppfylle. Et alternativ for bankene er å oppfylle LR med hybridkapital og MREL med hybridkapital, ansvarlig lånekapital og etterstilt seniorgjeld. Hvis bankene velger å gjøre det, vil ikke MREL og LR hindre bruk av kapitalbufferne.

Det er i hovedsak sentralbanker og makrotilsynsmyndigheter som har analysert hvordan ulike kapitalkrav virker samlet, og de fleste av disse analysene har vurdert hvordan LR kan påvirke bankenes muligheter til å bruke de risikovektede kapitalbufferne. Analyser av banker i Sverige, Danmark og Tsjekkia viser at LR kan kreve mer kapital enn risikovektede kapitaldekningskrav, se Finansinspektionen (2016), Danmarks Nationalbank (2018) og Pfeifer m. fl. (2016), noe som kan begrense handlingsrommet til å bruke kapitalbufferne. For eksempel finner Pfeifer (2020) at LR kan hindre tsjekkiske banker fra å tære på kapitalbufferne i ekstreme situasjoner. På den annen side finner Brei og Gambacorta (2016) at LR er mest bindende i gode tider. Det taler for at muligheten for å tære på bufferne øker i perioder når bankene kan ha behov for det.

Danmarks Nationalbank har gjennomført en av få analyser av hvordan risikovektede kapitaldekningskrav, LR og MREL virker samlet. Analysen viser at de fleste største danske bankene kan komme til å bruke mer ren kjernekapital til å oppfylle MREL enn de risikovektede kapitaldekningskravene, se Danmarks Nationalbank (2020). Imidlertid gjelder den danske analysen i hovedsak de danske MREL-reglene før BRRD 2 ble implementert i Danmark.⁴

Selv om andre kapitalkrav ikke hindrer bankene fra å bruke kapitalbufferne, kan ulike forhold bidra til at bankene ikke ønsker å bruke bufferne. Bankene kan ønske å unngå konsekvensene av å bryte bufferkrav, for eksempel restriksjoner på utbyttebetalinger. Bankenes finansieringskostnader kan dessuten øke hvis kapitaldekningen faller under markedets forventninger, såkalte stigmaeffekter. I tillegg kan forventninger om store framtidige tap bidra til at bankene ønsker å opprettholde eller øke kapitaldekningen.

I dette memoet analyserer vi hvordan de ulike kravene til tapsbærende kapital fungerer sammen og hvordan de påvirker bankenes mulighet til å bruke kapitalbufferne i dårlige tider. Vi analyserer ikke øvrige forhold som kan påvirke bankenes insentiver til å bruke bufferne, for eksempel restriksjoner på utbyttebetalinger og stigmaeffekter. Avsnitt 2 beskriver ulike kapitalkrav, og

⁴ BRRD står for Bank Recovery and Resolution Directive.

avsnitt 3 forklarer situasjoner der de ulike kapitalkravene overlapper. Avsnitt 4 beskriver datasettet som vi benytter. Avsnitt 5 beregner kapitalkrav for banker i Norge og fremskriver kravene med ulike forutsetninger om sentrale størrelser i dårlige tider. Avsnitt 6 diskuterer mulige andre medsykliske effekter, og avsnitt 7 diskuterer tiltak for å bedre bankenes mulighet til å bruke kapitalbufferne i dårlige tider. Avsnitt 8 konkluderer.

2. Beskrivelse av ulike kapitalkrav

Bankene har en sentral rolle i samfunnsøkonomien. De tilbyr tjenester som er avgjørende for den økonomiske veksten, blant annet lån til foretak og privatpersoner.⁵ Tilgangen på slike tjenester svekkes ofte under bankkriser. Bankkriser er derfor kostbare for samfunnet.

Mer egenkapital i bankene bedrer deres evne til å bære tap og reduserer faren for kriser. Myndighetene stiller derfor krav til tapsbærende kapital i bankene. Sammen med andre reguleringer bidrar det til at bankene kan tåle perioder med økte tap uten bruk av offentlige midler.

Reguleringen inneholder tre kategorier av kapitalkrav som bankene må møte samtidig:

- Krav til risikovektet kapitaldekning skal sikre at bankenes kapital er tilstrekkelig i forhold til tapsrisiko.
- Krav til uvektet kjernekapitalandel (LR) skal sikre at bankene finansierer utlån og andre eiendeler med en tilstrekkelig andel kjernekapital uavhengig av tapsrisiko og hvordan denne beregnes.
- Krav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (MREL) skal sikre effektiv krisehåndtering av banker uten bruk av offentlige midler.

Bankene kan oppfylle LR med den samme kapitalen som de bruker til å oppfylle krav til risikovektet kapitaldekning. Den samme kapitalen kan også med noen viktige unntak brukes til å oppfylle MREL.

2.1. Krav til risikovektet kapitaldekning

De risikovektede kravene skal samsvare med bankenes tapsrisiko, slik at banker med risikable eksponeringer må holde mer kapital enn banker med sikrere aktiva.

Bankenes risikovektede kapitaldekning beregnes som bankenes kapital i prosent av et risikovektet beregningsgrunnlag:

$$\text{Kapitaldekning} = \frac{\text{Kapital}}{\text{Beregningsgrunnlag}}$$

⁵ Bankene yter lån, tar imot innskudd, gjennomfører betalinger og hjelper kunder med å håndtere risiko.

Telleren i kapitaldekningsbrøken, det vil si kapitalen, kan bestå av ulike kapitalkvaliteter. Myndighetene stiller krav til kapitaldekning målt med både ren kjernekapital, kjernekapital og ansvarlig kapital. Selv om alle kravene skal være oppfylt, er det vanligst å beregne og rapportere kapitaldekning med ren kjernekapital, som er egenkapital med noen fratrekk⁶. Kjernekapital skiller seg fra ren kjernekapital ved at den også inkluderer hybridkapital⁷, mens ansvarlig kapital både inkluderer hybridkapital og ansvarlige lån⁸.

Nevneren i kapitaldekningsbrøken, beregningsgrunnlaget, beregnes ved å vekte bankenes eksponeringer med risikovekter. Jo høyere risiko det er for tap på en eksponering, desto høyere skal risikovekten være og jo mer kapital må banken holde bak eksponeringen.

Kredittrisiko, det vil si risiko for tap på utlån, utgjør størstedelen av beregningsgrunnlaget. I tillegg må bankene beregne kapitalkrav for markedsrisiko og operasjonell risiko. Disse kravene utgjør en liten del av bankenes kapitalkrav.

Kapitaldekningsreglene åpner for at bankene kan bruke ulike metoder for å beregne risikovekter. De største norske bankene får egne krav til MREL, og de fleste av disse bankene bruker interne modeller til å beregne risikovektene, såkalte IRB-modeller. De øvrige norske bankene bruker standardmetoden. Det er den enkleste metoden. Under standardmetoden er risikovektene standardiserte og fastsatt i regelverket.

Det risikovektede kravet til kapitaldekning består av flere deler. Bankene har minstekrav til ren kjernekapitaldekning på 4,5 prosent, kjernekapitaldekning på 6 prosent og total kapitaldekning på 8 prosent.

I tillegg til minstekravene har bankene flere bufferkrav:

- **Bevaringsbufferen** ligger fast på 2,5 prosent. Den skal dekke tap som følger av syklisk systemrisiko og sikre at kapitaldekningen ikke faller under minstekravet i kraftige nedgangsperioder.
- **Systemrisikobufferen** er på 4,5 prosent.⁹ Bufferen skal demme opp for systemrisiko som ikke dekkes av andre virkemidler. Nivået på bufferen er begrunnet med langsiktig strukturell systemrisiko, for eksempel at bankene er tett sammenkoblet og har relativt like utlånsporteføljer. Størrelsen på bufferkravet skal vurderes minst annet hvert år, og Norges Bank skal gi Finansdepartementet råd om nivået på systemrisikobufferkravet.

⁶ Blant annet eiendeler som ikke nødvendigvis vil ha verdi i en tapssituasjon, for eksempel goodwill og utsatt skattefordel.

⁷ Hybridkapital er en blanding av gjeld og egenkapital. Hybridkapital har rentekuponger, men kan skrives ned eller konverteres til egenkapital. I tillegg kan banken velge å ikke betale renter på hybridkapital. Eksempler på hybridkapital er fondsobligasjoner og betingede konvertible obligasjoner (CoCo).

⁸ Ansvarlige lån har mange av de samme egenskapene som hybridkapital, men ansvarlige lån har ikke like strenge restriksjoner til blant annet løpetid og dekker tap etter hybridkapital.

⁹ Krav til systemrisikobuffer ble økt fra 3 til 4,5 prosent fra utgangen av 2020 for banker som bruker IRB-metoden. For øvrige banker gjelder økningen fra utgangen av 2022.

- **Bufferen for systemviktige banker** er på 1 eller 2 prosent for systemviktige banker. Problemer i store og systemviktige banker kan påføre samfunnet større negative konsekvenser enn problemer i andre banker. Systemviktige banker må derfor holde en ekstra kapitalbuffer. Finanstilsynet gir årlig råd til Finansdepartementet om hvilke banker som er systemviktige. Banker med eiendeler som utgjør minst 10 prosent av BNP for Fastlands-Norge eller har en markedsandel på minst 5 prosent i det norske utlånsmarkedet, regnes som systemviktige og får et ekstra bufferkrav på 1 prosent. Bufferkravet øker til 2 prosent dersom forvaltningskapitalen og/eller utlånene er minst det dobbelte av grenseverdiene. DNB og Kommunalbanken AS er nå definert som nasjonalt systemviktige og har krav til systemviktighetsbuffer på henholdsvis 2 og 1 prosent. Fra utgangen av juni 2022 skal også Nordea Eiendomskreditt AS klassifiseres som systemviktig og ha bufferkrav på 1 prosent.
- **Den motsykliske kapitalbufferen**, som nå er på 1 prosent¹⁰, skal bidra til at bankene bygger kapital i gode tider når finansielle ubalanser bygger seg opp eller har bygd seg opp. Det bidrar til at bankene har mer kapital å tære på i dårligere tider med store tap. Ved et økonomisk tilbakeslag som gir eller vil kunne gi høye utlånstap og klart redusert tilgang på kreditt, kan bufferkravet settes ned for å øke bankenes utlånskapasitet. Norges Bank fastsetter kravet til motsyklisk kapitalbuffer hvert kvartal.

Summen av bufferkravene nevnt over kalles det kombinerte kapitalbufferkravet. Bufferkravene og minstekravene til kapitaldekning beskrevet over er såkalte pilar 1-krav. I tillegg kommer pilar 2-krav som skal dekke risiko som ikke er tilstrekkelig dekket av de andre kravene, blant annet markedsrisiko i bankporteføljen, konsentrasjonsrisiko og risiko ved egne pensjonsforpliktelser. Pilar 2-kravene er individuelle og avhenger av Finanstilsynets vurdering av risikoen i den aktuelle banken. Pilar 2-krav består av et formelt krav, som fastsettes som enkeltvedtak, og en kapitalkravsmargin som Finanstilsynet meddeler banken. Kapitalkravsmarginen er ikke et formelt krav, men skal bidra til at bankene kan opprettholde normal utlånsaktivitet og tilgang til markedsfinansiering i dårlige tider. I dag skal norske banker oppfylle pilar 2-krav med ren kjernekapital, men norske banker vil kunne benytte annen kapital når EUs nye kapitaldekningsdirektiv (CRD V)¹¹ innføres i Norge. Under CRD V skal pilar 2-krav dekkes med samme kapitalkvalitet som minstekravene, det vil si minst 75 prosent av kapitalen må være kjernekapital og 75 prosent av kjernekapitalen må være ren kjernekapital.

¹⁰ Kravet til motsyklisk kapitalbuffer er vedtatt økt til 1,5 prosent med virkning fra 30. juni 2022. Norges Banks komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet varslet i september at slik komiteen vurderer den økonomiske utviklingen og utsiktene til tap og utlånskapasitet i bankene, vil bufferkravet økes til 2,0 prosent i desember, med virkning fra 31. desember 2022. I tillegg ser komiteen for seg at bufferkravet på noe sikt skal tilbake til 2,5 prosent.

¹¹ [Directive \(EU\) 2019/878 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures.](#)

2.1.1. Konsekvenser av å bryte krav til risikovektet kapitaldekning

Bufferkravene legges på toppen av minstekravene og det formelle pilar 2-kravet. Det innebærer at bankene vil bryte bufferkravene før de bryter det formelle pilar 2-kravet og deretter minstekravene. Bufferkravene skal derfor oppfylles med ren kjernekapital, det vil si den kapitalen som dekker tap først.

Brudd på bufferkrav, formelt pilar 2-krav og minstekravene gir Finanstilsynet adgang til å pålegge ulike restriksjoner.¹² Det kan være pålegg om å begrense utbetaling av bonus eller pålegg om ikke å utbetale utbytte og renter på kapitalen. Finanstilsynet kan også kreve endringer i driften, for eksempel endringer i organiseringen av virksomheten eller reduksjon i risikoen ved virksomheten. I tillegg gir kapitaldekningsreglene¹³ Finanstilsynet adgang til å tilbakekalle konsesjonen til banker som bryter kapitalkrav.

Kapitaldekningsreglene legger til rette for at bankene kan bruke kapitalbufferne i perioder med høye tap. Konsekvensene av å bryte bufferkrav skal derfor være mildere enn konsekvensene av å bryte minstekrav. Ifølge Basel III-rammeverket skal det bidra til at bankene kan opprettholde sin virksomhet i dårlige tider, se Baselkomiteen (2010) og Baselkomiteen (2019).

Banker som ikke oppfyller bufferkrav får automatiske restriksjoner (maximum distributable amount – MDA) på utbetalinger som bonus til ansatte, utbytte, renter på hybridkapital og tilbakekjøp av egne aksjer (§ 10 i den norske CRR/CRD IV-forskriften).¹⁴ Ifølge Basel III-rammeverket er de automatiske restriksjonene minimale for banker som bare faller litt ned i bufferne. Det begrunnes med at bufferne skal kunne brukes, og ikke er å anse som nye minstekrav (se Baselkomiteen (2010) og Baselkomiteen (2019)). I regelverket beregnes de automatiske restriksjonene etter hvor stor del av det samlede bufferkravet som bankene ikke oppfyller. Om bruddet er under 25 prosent, det vil si at en bank med samlede bufferkrav på 8 prosent har falt ned i bufferne med under 2 prosentenheter, kan banken fremdeles utbetale inntil 60 prosent av resultat etter skatt i utbytte. Det tilsvarer omtrent utbytteneivået som norske banker har hatt i perioder da de har oppfylt bufferkravet med god margin.

Banker som ikke oppfyller bufferkrav, må etter § 10 i CRR/CRD IV-forskriften levere en oppkapitaliseringsplan til Finanstilsynet innen 5 virkedager. Kapitalplanen skal blant annet inneholde en tidsramme for når banken igjen vil oppfylle bufferkravene.

Siden kapitalkravsmarginen ikke er et formelt krav, vil banker som ikke har tilstrekkelig kapitalkravsmargin normalt bare være gjenstand for økt tilsynsmessig oppfølging, det vil si mildere konsekvenser enn ved brudd på

¹² Se [Finansforetaksloven § 14-6](#).

¹³ Se artikkel 18 punkt d [CRD IV](#).

¹⁴ Den paragrafen spiller artikkel 141 i [CRD IV](#) og [CRD V](#).

bufferkrav, formelt pilar 2-krav og minstekrav. I dette memoet behandler vi derfor kapitalkravsmarginen som en del av bankenes overskuddskapital.

2.2. Krav til uvektet kjernekapitalandel (LR)

Etter finanskrisen innførte myndighetene et uvektet krav (Leverage Ratio – LR). LR skal sikre at bankene finansierer eiendelene med en minimum andel egenkapital, uavhengig av eiendelenes beregnede risiko.

Risikovektede kapitalkrav vil ikke alltid sikre at bankenes kapital er tilstrekkelig i forhold til deres tapsrisiko. Beregningen av risikovektede kapitalkrav bygger i stor grad på historiske data for tap og mislighold. Siden faktisk risiko ikke kan observeres direkte i historiske data, vil ikke de risikovektede kapitalkravene fange opp alle endringer i risiko. Dersom bankene underestimerer risikoen og risikovektene blir for lave, vil den risikovektede kapitaldekningen gi inntrykk av at bankenes evne til å tåle tap er bedre enn den faktisk er.

Før finanskrisen falt risikovektene i bankene. Det bidro til at bankene kunne oppfylle risikovektede krav til kapitaldekning, selv om egenkapitalandelen deres falt. Etter krisen innførte myndighetene derfor LR som en sikkerhetsmekanisme (back stop) for det vektete kravet. Kravet skal ikke være bindende for flertallet av bankene.

LR beregnes som kjernekapital som andel av et uvektet eksponeringsmål, som i hovedsak tilsvarer bankens eiendeler (eksponeringer), både balanseførte og ikke-balanseførte¹⁵:

$$LR = \frac{\text{Kjernekapital}}{\text{Eksponeringsmål}}$$

LR setter en absolutt grense for hvor stor total eksponering en bank kan ha med en gitt kapitalbeholdning. I dag er minstekravet til LR 3 prosent. I tillegg har systemviktige norske banker et uvektet bufferkrav på 3 prosent. Øvrige norske banker har et uvektet bufferkrav på 2 prosent. Disse to bufferkravene blir ikke videreført i de norske reglene når EUs bankpakke fra 2019 (CRR 2¹⁶ og CRD V) blir tatt inn i EØS-avtalen og implementert i Norge, trolig i løpet av 2022.

2.2.1. Konsekvenser av å bryte uvektede kapitalkrav

Konsekvensene av å bryte LR samsvarer med konsekvensene av å bryte risikovektede kapitalkrav. Banker som ikke oppfyller krav til uvektet

¹⁵ Ikke-balanseførte eiendeler omfatter blant annet derivater og utrukne kredittlinjer.

¹⁶ Regulation (EU) 2019/876 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards leverage ratio, the net stable funding ratio, requirements for own funds and eligible liabilities, counterparty credit risk, market risk, exposures to central counterparties, exposures to collective investment undertakings, large exposures, reporting and disclosure requirements, and Regulation (EU) No 648/2012.

kjernekapitalandelsbuffer må levere en oppkapitaliseringsplan til Finanstilsynet innen fem virkedager.¹⁷ Både brudd på bufferkrav og minstekrav til LR gir Finanstilsynet adgang til å pålegge restriksjoner og endringer i driften.¹⁸ Finanstilsynet kan også tilbakekalle konsesjonen til banker som bryter kapitalkrav.¹⁹

2.3. MREL

Finanskrisen viste viktigheten av å kunne videreføre kjernefunksjoner i systemkritiske²⁰ banker uten bruk av offentlige midler. Dette kalles krisehåndtering i regelverket. Det er et viktig prinsipp for myndighetene at en banks aksjonærer og kreditorer, som risikotagere i banken, skal bære tapene når banken rammes av krise. Det må gjelde for alle banker. For kriserammede banker som regnes som systemkritiske, må dessuten bankens kreditorer bidra med ny egenkapital under krisehåndteringen, slik at systemkritiske banker blir oppkapitalisert og deres kjernefunksjoner videreført. Myndighetene har derfor innført krav om at de systemkritiske bankene må ha tilstrekkelig ansvarlig kapital og gjeld som raskt kan nedskrives eller konverteres til ny egenkapital, såkalt intern oppkapitalisering. Minstekravet til slik kapital og gjeld kalles MREL (Minimum requirement for own funds and eligible liabilities) i Europa. Formålet med MREL er å legge til rette for at banker og myndigheter kan forebygge og håndtere kriser effektivt og tidlig uten at skattebetalerne må bære tap. Tidlige inngrep skal sikre at viktige banker kan krisehåndteres uten driftsavbrudd. MREL reduserer faren for at det offentlige må dekke tapene («bail-out») og øker muligheten for intern oppkapitalisering («bail-in»).

Siden det er bankens aksjonærer og kreditorer som bærer tapene ved intern oppkapitalisering, er det et annet viktig prinsipp at ingen kreditor eller aksjonær skal komme dårligere ut ved krisehåndtering av en bank enn om banken i stedet var blitt avvirket under offentlig administrasjon, det vil si at banken ble stengt. Prinsippet kalles «No creditor worse off (NCWO)».

Mindre banker, som krisemyndighetene tar sikte på å avvikle om de rammes av krise, trenger ikke å holde kapital og gjeld som kan konverteres til ny egenkapital. For disse bankene er det tilstrekkelig at de oppfyller kapitalkravene.

De nåværende norske reglene for MREL trådte i kraft 1. januar 2019. Disse reglene bygger på det opprinnelige BRRD fra 2014²¹ og en kommisjonsforordning fra 2016. Etter disse reglene skal all kapital og gjeld

¹⁷ se Finanstilsynet (2017b) og CRR/CRD IV-forskriften § 8, fjerde ledd.

¹⁸ Se [Finansforetaksloven § 14-6](#).

¹⁹ Artikkel 18 punkt (d) i CRD IV, se [Directive 2013/36/EU of the European Parliament and the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC](#).

²⁰ En bank regnes som systemkritisk dersom den vil utgjøre en systemrisiko hvis de blir kriserammet.

²¹ [Directive 2014/59/EU of The European Parliament and of The Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms](#).

som brukes til å oppfylle MREL, være etterstilt innen 1. januar 2024, det vil si ha lavere prioritet enn seniorgjeld og ikke-prioriterte innskudd. EØS-landene er i ferd med å implementere EUs nye bankpakke fra 2019 som inneholder nye regler for MREL. Den delen av bankpakken som gjelder krisehåndtering blir referert til som BRRD 2²². Finansdepartementet vil trolig fastsette nye forskrifter om MREL etter BRRD 2 i løpet av 2022. Når Finanstilsynet i desember 2021 fatter enkeltvedtak om MREL for de viktigste norske bankene, vil vedtakene utformes i tråd med bestemmelsene i BRRD 2.²³

2.3.1. Dagens norske MREL-regler

MREL etter gjeldende norske regler er summen av et krav til tapsabsorberingsbeløp og et krav til rekapitaliseringsbeløp:

- **Tapsabsorberingsbeløpet** gjelder alle banker og skal sikre at bankenes eiere og kreditorer dekker tap, slik at ikke skattebetalerne må bære tapene. Kravet til tapsabsorberingsbeløp er det største av uvektet krav til kjernekapitalandel og samlede krav til kapitaldekning (minstekrav, pilar 2-krav og bufferkrav).
- **Rekapitaliseringsbeløpet** skal sikre at viktige banker som har store tap kan videreføre driften ved at gjeld raskt kan konverteres til ny egenkapital. Kravet til rekapitaliseringsbeløp er det samme som kravet til tapsabsorberingsbeløp fratrukket størrelsen på motsyklisk buffer om samlede krav til kapitaldekning (risikovektet krav) er større enn uvektet krav.

Om risikovektet krav er større enn uvektet krav, blir dermed MREL etter dagens norske regler:

$$\text{Vektet krav i MREL} = 2 \cdot (P1 + P2 + CBR) - CCyB,$$

hvor $P1$ og $P2$ er henholdsvis pilar 1- og pilar 2-kravet, CBR er det kombinerte kapitalbufferkravet og $CCyB$ er kravet til motsyklisk kapitalbuffer.

Finanstilsynet hadde ved utgangen av 2020 fastsatt MREL for de 14 norske bankene som regnes som systemkritiske.²⁴ MREL kan med noen viktige unntak oppfylles med kapitalen som benyttes for å overholde kapitaldekningskravene og etterstilt seniorgjeld (senior non-preferred). Etterstilt seniorgjeld er en ny gjeldsklasse som tar tap før vanlig seniorgjeld, men etter ansvarlige lån. Fram til 1. januar 2024 kan i tillegg vanlig seniorgjeld brukes i avtakende grad, så lenge den tilfredsstiller krav til blant annet løpetid. Kravet er at bankene må fase inn den manglende etterstilte gjelden lineært

²² Directive (EU) 2019/879 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2014/59/EU as regards the loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms and Directive 98/26/EC.

²³ Se Finanstilsynet (2021): «Nærmere om etterstilt gjeld», 16. september 2021.

²⁴ DNB, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebanken Vest, Sparebank 1 SMN, Sparebanken Sør, Sparebank 1 Østlandet, Sparebank 1 Nord-Norge, Bank Norwegian, OBOS-banken, Sbanken, Sparebank 1 BV, Sparebanken Møre, Sparebanken Sogn og Fjordane og Sparebanken Øst.

over årene 2021, 2022 og 2023, slik at forventet behov for etterstilt gjeld er fullt ut oppfylt pr. 1. januar 2024.

Ved utgangen av 2020 var tapsabsorberingsbeløp og rekapitaliseringsbeløp beregnet med risikovektet krav høyere for de norske bankene enn når beløpene var beregnet med uvektet krav. Siden motsyklisk buffer inngår i tapsabsorberingsbeløpet beregnet med risikovektet krav til kapitaldekning, faller de norske bankenes MREL med reduksjoner i motsyklisk buffer og motsatt. Det gjelder ikke om MREL beregnet med uvektet krav skulle binde.

2.3.2. MREL etter BRRD 2

I BRRD 2 består MREL av et krav til etterstillelse og et krav til størrelse. Kravene avhenger av bankenes størrelse og systemviktighet. Banker med en totalbalanse større enn 100 mrd. euro som ikke er globalt systemviktige («G-SII»), klassifiseres som europeisk systemkritiske («top-tier»). Det er bare DNB blant de norske bankene som har en totalbalanse større enn 100 mrd. euro. Banker som har en totalbalanse mindre enn 100 mrd. euro, men som likevel vil utgjøre en systemrisiko hvis de blir kriserammet, klassifiseres som nasjonalt systemkritiske («fished»).

2.3.2.1. Krav til etterstillelse

BRRD 2 innfører regler for hvor mye av MREL som må være etterstilt vanlig seniorgjeld, såkalt etterstillelseskrev. Mer etterstilt gjeld reduserer faren for at krisehåndteringsmyndighetene bryter NCWO-prinsippet og reduserer dermed juridisk usikkerhet når de skal oppkapitalisere en kriserammet bank.

De nye reglene inneholder flere absolutte minstekrav til *etterstillelse*. Etterstillelseskrevet må i utgangspunktet være minst 8 prosent av en banks samlede balanse («Total Liabilities and Own Funds – TLOF»)²⁵, minst 5 prosent av uvektet eksponeringsbeløp og minst 13,5 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag. De uvektede etterstillelseskrevene kan oppfylles med all ansvarlig kapital, inklusive kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene, og gjeld som er etterstilt vanlig seniorgjeld. Kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene, kan ikke brukes til å oppfylle det risikovektede etterstillelseskrevet på 13,5 prosent.

For banker som klassifiseres som europeisk og nasjonalt systemkritiske kan krisehåndteringsmyndigheten beregne etterstillelseskrevet med tilsynsformel («Prudential formula») som er to ganger samlet minstekrav under pilar 1 og 2 pluss alle bufferkravene, altså:

²⁵ Krisehåndteringsmyndigheten kan ikke benytte midler fra det nasjonale krisetiltaksfondet uten at minst 8 prosent av TLOF har vært gjenstand for intern oppkapitalisering. Minstekravet til etterstillelse på 8 prosent kan reduseres noe for enkelte banker dersom visse kriterier er oppfylt, blant annet dersom det ikke er sannsynlig at det kan bli problemer med prinsippet om NCWO. For en europeisk systemkritisk bank skal imidlertid dette TLOF-kravet ikke medføre et samlet etterstillelsesbeløp som overskrider 27 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

$$\text{Vektet etterstillelseskrav (tilsynsformel)} = 2 \cdot (P1 + P2) + CBR,$$

hvor $P1$ og $P2$ er henholdsvis pilar 1- og pilar 2-kravet og CBR er det kombinerte kapitalbufferkravet.

I motsetning til det vektete etterstillelseskravet på 13,5 prosent kan kravet etter tilsynsformelen oppfylles med bufferkapital. I utgangspunktet kan tilsynsformelen bare gjelde for 30 prosent av de bankene som er europeisk eller nasjonalt systemkritiske, men krisehåndteringsmyndigheten har diskresjon til å øke denne prosentandelen om den vil ta hensyn til spesielle forhold ved banksektoren i landet. Ifølge Finansdepartementets høringsnotat om EUs bankpakke fra 2020 vil mellom 30 og 100 prosent av de systemkritiske norske bankene få etterstillelseskrav etter tilsynsformelen.²⁶

2.3.2.2. Størrelseskrav

De nye reglene viderefører også at MREL beregnes som summen av et tapsabsorberingsbeløp og et rekapitaliseringsbeløp pluss en markedstillitsbuffer. Disse omtales samlet som størrelseskravet. Størrelseskravet kan oppfylles med vanlig seniorgjeld gitt noen betingelser. I de fleste tilfeller vil størrelseskravet til MREL være større enn etterstillelseskravet, slik at de fleste bankene vil bruke en del vanlig seniorgjeld til å oppfylle størrelseskravet.

Størrelseskravet beregnes etter en risikovektet metode (risikovektet størrelseskrav) og en uvektet metode (uvektet størrelseskrav) som begge skal oppfylles til enhver tid:

- Risikovektet størrelseskrav beregnes som to ganger samlet minstekrav til kapital under pilar 1 og 2 pluss bevaringsbuffer, systemrisikobuffer og systemviktigbuffer, det vil si:

$$\text{Vektet størrelseskrav} = 2 \cdot (P1 + P2) + CBR - CCyB$$

I tillegg innfører de nye reglene et absolutt minstekrav for de viktigste bankene²⁷ om at MREL må være minst 13,5 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

- Uvektet størrelseskrav beregnes som to ganger kravet til uvektet kjernekapitalandel. Det absolutte minstekravet for uvektet størrelseskrav i de nye reglene er 5 prosent av uvektet eksponeringsbeløp for de viktigste bankene.²⁸

²⁶ Se «Høring – gjennomføring av bankpakken mv.»

²⁷ Banker klassifisert som europeisk og nasjonalt systemkritiske. For globalt systemviktige finansinstitusjoner («G-SII») er minstekravet for risikovektet størrelseskrav 18 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag. Det er ingen G-SIIer i Norge.

²⁸ Banker klassifisert som europeisk og nasjonalt systemkritiske. For globalt systemviktige finansinstitusjoner er minstekravet for uvektet størrelseskrav 6,75 prosent av uvektet eksponeringsbeløp.

Risikovektet størrelseskrav blir lavere under de nye reglene enn risikovektet krav til tapsabsorberingsbeløp og rekapitaliseringsbeløp etter dagens norske regler, fordi motsyklisk buffer ikke teller med.²⁹ I tillegg teller de andre bufferkravene bare med en gang under de nye reglene. Risikovektet størrelseskrav kan ikke oppfylles med kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene.³⁰ Det gjelder ikke for uvektet størrelseskrav. Siden uvektet størrelseskrav kan oppfylles med bufferkapitalen, kan bankenes muligheter til å bruke bufferkapitalen begrenses mer om uvektet størrelseskrav binder.

2.3.3. Konsekvenser av å bryte MREL

MREL er et minstekrav.³¹ Etter artikkel 45k i BRRD 2 er derfor myndighetene forpliktet til å innføre, eller i hvert fall vurdere, tiltak ved brudd på MREL. Artikkelen åpner for et bredt spekter av tiltak. Eksempelvis kan de kreve at banken setter i verk deler av gjenopprettingsplanen sin og i verste fall vurdere om banken er kriserammet. Banker som oppfyller bufferkravene til risikovektet kapitaldekning, men likevel bryter forbudet mot å bruke bufferkapitalen til å oppfylle det risikovektede størrelseskravet, får ikke automatiske begrensninger på utbytter og andre utbetalinger. Krisehåndteringsmyndigheten må imidlertid vurdere å innføre slike restriksjoner. Dersom bruddet varer i ni måneder eller mer, skal slike begrensninger under enkelte forutsetninger innføres etter artikkel 16a (3) i BRRD 2.

Banker som ikke oppfyller bufferkravene til risikovektet kapitaldekning, får derimot automatiske begrensninger på utbetalinger (se avsnitt 2.1.1). Ut i fra slike begrensninger kan MREL virke som et mykere krav enn bufferkravene til risikovektet kapitaldekning. Men siden krisehåndteringsmyndigheten etter artikkel 45k har mulighet til å innføre flere andre tiltak mot en bank som bryter MREL, er det ikke opplagt at MREL alt i alt er et mykere krav enn bufferkravene.³²

Hvilket krav en bank oppfatter som hardest, kan ha konsekvenser for hvordan den vil opptre ved brudd på et av kravene. Hvis banken oppfatter MREL som et mykere krav enn bufferkravet, er det ikke opplagt at banken vil være bekymret for å bryte MREL samtidig om den skulle bryte kapitalbufferkravene. Selv om det er usikkert hvilke tiltak krisehåndteringsmyndigheten vil innføre ved brudd på MREL, forutsetter vi i dette memoet at konsekvensene av å bryte MREL vil være mer alvorlige enn konsekvensene av å bryte bufferkrav.

²⁹ Under dagens regler skal MREL oppfylles med etterstilt gjeld etter 2024. Størrelseskravet etter BRRD 2 kan oppfylles med høyere prioritert vanlig seniorgjeld gitt noen betingelser. Kravene til kvalitet på kapitalen er altså noe ulik mellom dagens regler og det kommende størrelseskravet.

³⁰ Se artikkel 128, fjerde underavsnitt i CRD V [Directive \(EU\) 2019/878 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures](#).

³¹ Etter finansforetaksloven (ffl.) §20-9 skal MREL til enhver tid være oppfylt.

³² Bestemmelsene i artikkel 45 k omfatter brudd på MREL utover dobbelbruk av bufferkapitalen.

3. Overlapp mellom risikovektede kapitalbuffere, LR og MREL (EUs bankpakke fra 2019, inklusive BRRD 2)

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

Om bankene benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle LR og MREL enn de risikovektede kapitalkravene, vil ikke nødvendigvis bankene kunne tære på overskuddskapital eller falle ned i bufferkapitalen uten å bryte krav til LR og MREL. Det vil da være en overlapp mellom bufferkravene og LR og MREL. I en slik situasjon vil ikke en reduksjon i bufferkrav alltid gi bankene lavere totale kapitalkrav. Dette gjelder om bankene har mindre margin til krav for LR og MREL enn til bufferkravene for risikovektede kapitalkrav. Problemer med overlapp er mest aktuelle om det er kravet til LR eller de uvektede kravene til MREL som binder, og bankene vurderer konsekvensene av å bryte disse kravene som alvorligere enn konsekvensene av å bryte bufferkrav. Det samme gjelder om risikovektet krav til MREL binder, og bankene oppfyller dette kravet med ingen eller meget liten margin, se avsnittene 3.3 og 3.4.

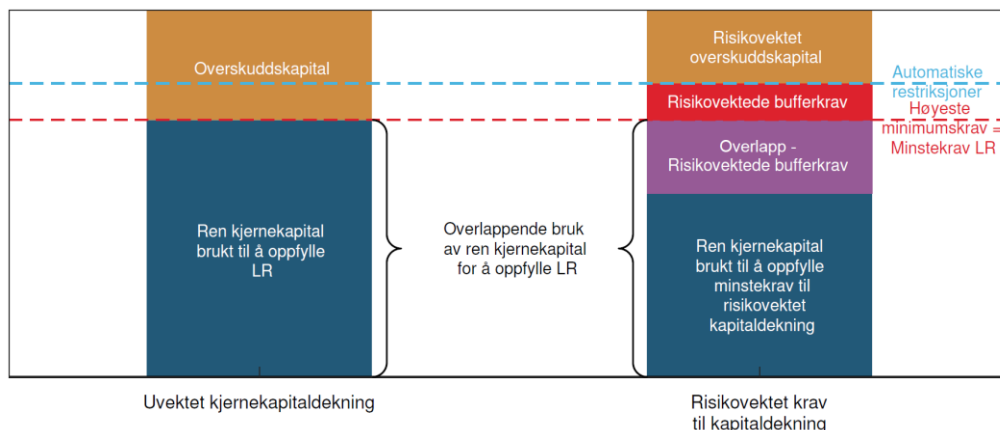
Denne delen ser nærmere på ulike situasjoner, der krav til LR og MREL under BRRD 2 og resten av EUs bankpakke fra 2019 kan hindre bankene fra å bruke kapitalbufferne. Siden kapitalbufferne skal oppfylles med ren kjernekapital, vurderer vi overlapp ved å se på hvor mye ren kjernekapital de ulike kravene legger beslag på. Ren kjernekapital brukt til å oppfylle LR og MREL (mørkeblått felt til venstre i figur 2 - 5) beregnes ved å ta utgangspunkt i samlede krav fra LR og MREL og deretter trekke fra beholdning av hybridkapital, ansvarlig lånekapital og MREL-godkjent gjeld som kan brukes til å oppfylle disse kravene. Ren kjernekapital brukt til å oppfylle risikovektede kapitaldekningskrav er ren kjernekapital som banken bruker for å oppfylle det mest bindende risikovektede kravet. Om for eksempel en bank har lite eller ingen hybridkapital eller ansvarlig lånekapital, kan banken bruke mer ren kjernekapital til å oppfylle minstekrav til kjernekapitaldekning (6 prosent) og/eller minstekrav til total kapitaldekning (8 prosent) enn minstekrav til ren kjernekapitaldekning (4,5 prosent).

3.1. Overlapp mellom risikovektede kapitalbuffere og LR

Bankene kan oppfylle minstekrav til LR med ren kjernekapital brukt til å oppfylle de risikovektede kapitalbufferne. Figur 2 viser et stilisert eksempel, der en bank benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle minstekrav til LR enn minstekrav til risikovektet kapitaldekning. I en slik situasjon kan ikke bankene tære på alle kapitalbufferne uten å bryte LR. Det er derfor en overlapp mellom LR og kapitalbufferne. I figuren er mørkeblå områder minstekrav, lilla og røde områder kapitalbufferne og oransje områder overskuddskapital (inkludert kapitalkravsmargin). Det lilla feltet viser den delen av de samlede kapitalbufferne som banken ikke kan bruke uten å bryte LR, det vil si overlappen mellom de to kravene. Det oransje feltet og det røde feltet viser kapitalen tilgjengelig for å absorbere tap uten å bryte minstekrav. Den lyseblå

stiplede linjen viser kapitalnivået som utløser automatiske restriksjoner på utbetaling av utbytte o.l. (MDA).

Figur 2 Stilisert eksempel på overlapp mellom risikovektede kapitaldekningskrav og LR. Ren kjernekapital i kronebeløp



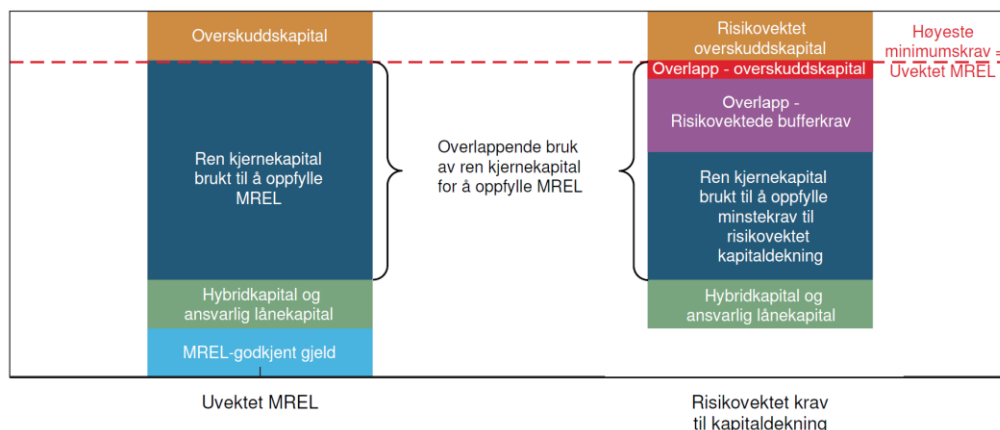
Kilde: Norges Bank

3.2. Overlapp mellom risikovektede kapitalbuffer og uvektet størrelseskrav (MREL)

Bankene kan oppfylle uvektet størrelseskrav med MREL-godkjent gjeld og all ansvarlig kapital, inklusive ren kjernekapital brukt til å oppfylle risikovektede kapitalbuffer. Figur 3 illustrerer en situasjon der det er antatt at en bank benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle uvektet størrelseskrav enn minstekrav til risikovektet kapitaldekning, det vil si at mørkeblått felt til venstre i figuren er større enn mørkeblått felt til høyre. Deler av uvektet størrelseskrav er oppfylt med MREL-godkjent gjeld (lyseblå felt) samt hybridkapital og ansvarlig lånekapital (grønt felt). Men banken må også bruke kapitalbufferne (lilla felt) og en del av risikovektet overskuddskapital (rødt felt) til å oppfylle uvektet størrelseskrav. I en slik situasjon kan ikke banken tære på all risikovektet overskuddskapital uten å bryte MREL. Den kan heller ikke tære på kapitalbufferne. Bankene kan imidlertid utstede mer hybridkapital, ansvarlige lån og MREL-godkjent gjeld, slik at overskuddskapitalen øker.

Figur 3 Stilisert eksempel på overlapp mellom risikovektede kapitaldekningskrav og uvektet størrelseskrav (MREL). Ren kjernekapital i kronebeløp

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

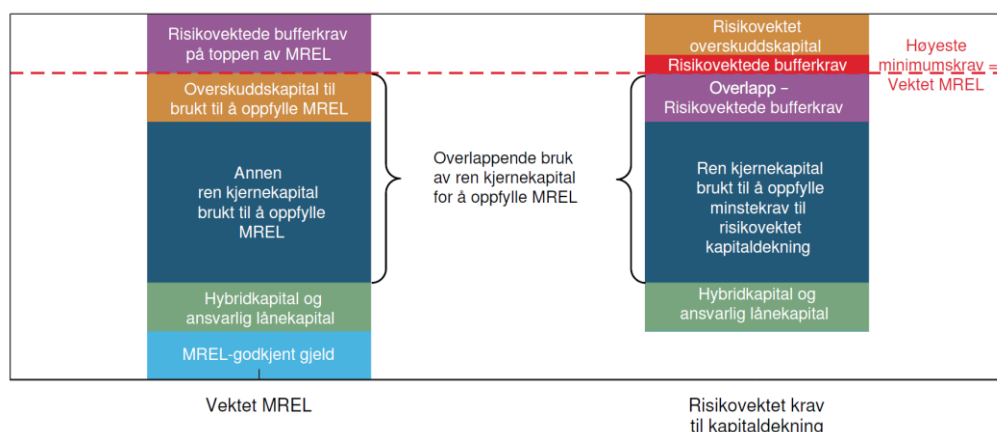


Kilde: Norges Bank

3.3. Overlapp mellom kapitalbuffer og risikovektet størrelseskrav (MREL)

Bankene kan ikke oppfylle risikovektet størrelseskrav med ren kjernekapital som de har brukt til å oppfylle bufferkrav. Bufferkravene kommer derfor på toppen av risikovektet størrelseskrav, se lilla felt til venstre i figur 4. Tanken er at bankene skal kunne falle ned i kapitalbufferne uten å bryte det risikovektede størrelseskravet.

Figur 4 Stilisert eksempel på overlapp mellom risikovektede kapitaldekningskrav og risikovektet størrelseskrav (MREL). Ren kjernekapital i kronebeløp



Kilde: Norges Bank

Risikovektede størrelseskrav kan imidlertid begrense mulighetene til å falle ned i kapitalbufferne dersom bankene har lite MREL-godkjent gjeld. Bankene kan oppfylle risikovektet størrelseskrav med risikovektet overskuddskapital. Figur 4 illustrerer en slik situasjon, der en bank oppfyller deler av risikovektet

størrelseskrav med overskuddskapitalen. I figur 4 oppfyller banken akkurat risikovektet størrelseskrav, og den bruker hele den risikovektede overskuddskapitalen (oransje felt til venstre og høyre) til å oppfylle størrelseskravet. Deler av risikovektet størrelseskrav er oppfylt med MREL-godkjent gjeld (lyseblå felt) samt hybridkapital og ansvarlig lånekapital (grønt felt). Siden banken i figur 4 benytter hele overskuddskapitalen til å oppfylle det risikovektede størrelseskravet i MREL, vil banken bryte størrelseskravet om den tærer på overskuddskapitalen. Banken tærer på overskuddskapitalen før de tærer på den rene kjernekapitalen brukt til å oppfylle bufferkravene. Banken i figur 4 vil derfor alltid bryte MREL før den bryter bufferkravene, og banken vil dermed ikke kunne falle ned i kapitalbufferne uten å bryte MREL.

La oss se nærmere på hva som skjer når banken i denne situasjonen får tap, slik at den må tære på risikovektet overskuddskapital. Da kommer den i brudd med MREL fordi det ikke er tillatt å bruke noe av bufferkapitalen til å oppfylle risikovektet størrelseskrav. Men så lenge banken har overskuddskapital, vil den ikke bryte bufferkravet etter kapitaldekningsreglene.

Først når banken bryter kapitalbufferkravet, vil de automatiske restriksjonene på utbytte og andre utbetalinger tre i kraft. Om den så også kommer i brudd med risikovektet størrelseskrav utover det å bruke bufferne dobbelt, kan krisehåndteringsmyndigheten innføre flere andre tiltak mot banken. Eksempelvis kan de kreve at banken setter i verk deler av gjenopprettingsplanen sin og i verste fall vurdere om banken er kriserammet (se avsnitt 2.3.3).

3.4. Overlapp mellom kapitalbufferne og etterstillelseskrav med tilsynsformelen

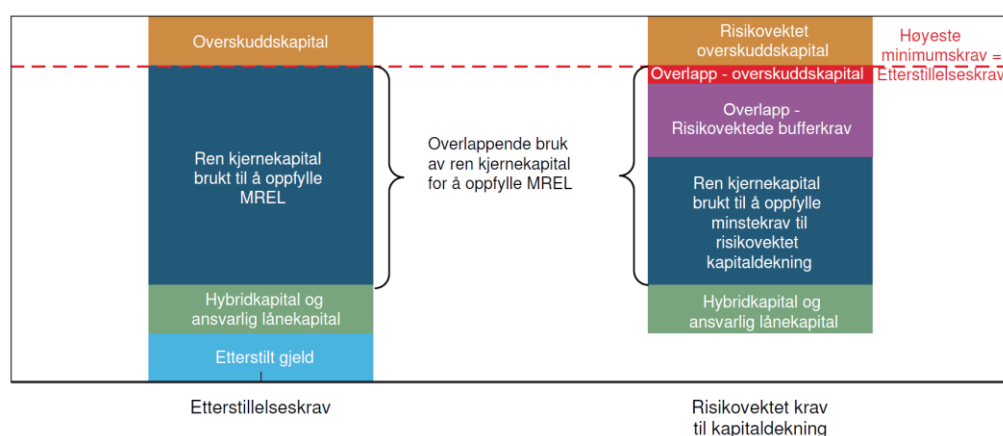
De norske bankene har forholdsvis mye utestående seniorobligasjoner. En god del av seniorobligasjonene vil kunne brukes til å oppfylle størrelseskravet. Det vil derfor være lite sannsynlig at noen av bankene vil komme i situasjonene vi har drøftet i avsnitt 3.2 og 3.3 med liten margin til størrelseskravet i MREL. Derimot har norske banker så langt utstedt for lite etterstilt gjeld til å oppfylle kommende krav. Om de norske bankene ikke utsteder betydelig med etterstilt gjeld, er det en fare for at de vil oppfylle etterstillelseskrav med ganske liten margin. Da kan de være avhengige av å ha mye risikovektet overskuddskapital for ikke å komme i brudd med etterstillelseskravet i dårlige tider, selv om de ikke bryter bufferkravet.

De største norske bankene vil bli omfattet av risikovektet etterstillelseskrav beregnet med tilsynsformelen. I motsetningen til risikovektet størrelseskrav, kan bufferkapitalen benyttes til å oppfylle krav etter tilsynsformelen, se avsnitt 2.3.2.

Figur 5 illustrerer en situasjon, der det er antatt at en bank bruker mer ren kjernekapital til å oppfylle etterstillelseskravet etter tilsynsformelen enn minstekrav til risikovektet kapitaldekning, det vil si at mørkeblått felt til venstre

er større enn mørkeblått felt til høyre i figuren. Deler av etterstillingskravet er oppfylt med etterstilt gjeld (lyseblå felt) samt hybridkapital og ansvarlig lånekapital (grønt felt), men banken må bruke kapitalbufferne (lilla felt) og en del av risikovektet overskuddskapital (rødt felt) til å oppfylle etterstillingskravet. I en slik situasjon kan ikke banken tære på all risikovektet overskuddskapital uten å bryte MREL. Den kan heller ikke tære på kapitalbufferne. Merk at i eksemplet i denne figuren kan banken komme i brudd med etterstillingskravet før den bryter bufferkrav.

Figur 5 Stilisert eksempel på overlapp mellom risikovektede kapitaldekningskrav og etterstillingskrav med tilsynsformelen (MREL). Ren kjernekapital i kronebeløp



Kilde: Norges Bank

Om bankene har større margin til kapitaldekningskrav enn til MREL, vil MREL brytes først om kapitaldekningen går ned. Tilsvarende vil bufferkravet brytes først om marginen til MREL er større enn marginen til bufferkravet.

4. Data

Vi benytter flere datakilder til å analysere hvordan ulike kapitalkrav virker sammen. Analysene våre baserer seg i stor grad på kapitaldekningsdata fra CRD IV-rapporteringen. Rapporteringen viser blant annet bankenes rene kjernekapital, annen godkjent egenkapital og tilleggskapital. I tillegg benytter vi data for bankenes risikovektede beregningsgrunnlag, uvektede eksponeringsbeløp og institusjonsspesifikke bufferkrav fra CRD IV-rapporteringen. Data fra bankenes CRD IV-rapportering benyttes også til å ekskludere bankkonsernenes kredittforetak fra MREL-kravet.³³

Vi komplementerer CRD IV-rapporteringen med data fra Finanstilsynet og bankenes egne rapporter. Forvaltningskapital fra bankenes egne rapporter er brukt til å beregne uvektede krav i MREL. Utestående etterstilt gjeld og

³³ For bankkonsernenes eksponering mot egne kredittforetak benytter vi 2020-tall for DNB og 2019-tall for de øvrige bankene.

seniorgjeld er beregnet med data fra Stamdata og Bloomberg, mens Finanstilsynet offentliggjør enkeltbankers pilar 2-krav.³⁴

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

5. Beregninger av kapitalkrav for banker i Norge og fremskrivninger i dårlige tider

Vi beregner risikovektede kapitalkrav, LR og MREL for de største bankene i Norge og vurderer hvordan de oppfyller kravene som gjelder etter BRRD 2 i 2024 og resten av EUs bankpakke fra 2019. Vi tar utgangspunkt i risikovektede beregningsgrunnlag, uvektede eksponeringsbeløp, ansvarlig kapital og gjeld ved utgangen av 2020. Vi fokuserer på hvordan LR og MREL kan hindre bankene fra å bruke de risikovektede kapitalbufferne i dårlige tider. Siden de risikovektede kapitalbufferne skal dekkes i sin helhet med ren kjernekapital, beregner vi hvor mye ren kjernekapital bankene benytter til å oppfylle de ulike kapitalkravene med utgangspunkt i bankenes beholdning av hybridkapital, ansvarlig lånekapital og etterstilt seniorgjeld, hvor sistnevnte er den rimeligste kategorien for MREL-godkjent kapital som oppfyller etterstillelseskravet. Banker som har lite hybridkapital, ansvarlig lånekapital og etterstilt seniorgjeld, må bruke mer ren kjernekapital til å oppfylle minstekravet til LR og MREL. Bankkonsernenes kredittforetak er ekskludert fra MREL-kravet, og vi justerer bankenes beregningsgrunnlag og ansvarlige kapital for dette.

Vi definerer risikovektet overskuddskapital som ren kjernekapital som ikke er brukt til å oppfylle pilar 1- og pilar 2-krav til risikovektet kapitaldekning eller bufferkravene.

5.1. Krav til størrelse og etterstilling ved MREL i norske banker

Som det er redegjort for i avsnitt 2.3.2, er det to krav til MREL ettersom ikke hele MREL må oppfylles med etterstilt gjeld; et størrelseskrav og et etterstillelseskrav. Det betyr at deler av størrelseskravet også kan oppfylles med vanlig seniorgjeld gitt noen betingelser.

5.1.1. Størrelseskrav til MREL

Norske banker har høye risikovekter sammenliknet med andre lands banker. Risikovektede størrelseskrav vil derfor normalt være mer bindende enn uvektede størrelseskrav for norske banker enn for banker i andre land. Generelt vil også det risikovektede størrelseskravet bli lavere med BRRD 2 enn under gjeldende norske regler. Det henger sammen med at det kombinerte bufferkravet kun tas med en gang under BRRD 2, sammenliknet med to ganger under BRRD. Til gjengjeld kan ikke bufferkapitalen brukes til å oppfylle det risikovektede størrelseskravet under BRRD 2, se avsnitt 2.3.

³⁴ Se «[Offentliggjøring av vedtak om pilar 2-krav for enkeltbanker](#)» på Finanstilsynets nettside.

Størrelseskravet vil normalt ikke binde for norske banker, fordi de har rikelig med seniorgjeld.

5.1.2. Etterstillingskrav til MREL

Høye risikovekter i norske banker gjør de risikovektede etterstillingskravene mer bindende enn de uvektede etterstillingskravene. Ifølge Finansdepartementets høringsnotat om EUs bankpakke fra 2020 vil mellom 30 og 100 prosent av europeiske og nasjonalt systemviktige banker i Norge få krav etter tilsynsformelen.³⁵

Basert på våre beregninger vil kravet til etterstilt gjeld kun være av betydning med tilsynsformelen og ikke om minstekravet til etterstilling på 13,5 prosent skulle bli benyttet. Bruk av tilsynsformelen får ingen stor kostnadsmessig betydning for bankene. Målt i gjennomsnittlig rente på bankenes finansiering vil forskjellen i finansieringskostnader for de to etterstillingskravene trolig bli mindre enn 1 basispunkt.

5.1.3. Norske og nordiske banker

Når Finanstilsynet i desember 2021 fatter enkeltvedtak om MREL for de viktigste norske bankene, vil vedtakene utformes i tråd med bestemmelsene i BRRD 2.³⁶ I Norge, Sverige og Danmark har bankene fått utsatt fristen for å oppfylle etterstillingskravet fullt ut til 1. januar 2024, men kravet fases inn gradvis i alle landene. I Norge har Finanstilsynet bestemt at de viktigste bankene må oppfylle et risikovektet etterstillingskrav på 13,5 prosent pr. 1. januar 2022. Dette kravet kan ikke oppfylles med ren kjernekapital som brukes til å oppfylle bufferkravet.

Norske banker vil trolig kunne få høyere risikovektede etterstillingskrav enn øvrige nordiske banker, fordi norske banker generelt har høye risikovekter. Noen store nordiske banker med svært lave risikovekter vil kunne bli bundet av uvektet etterstillingskrav, det vil si MREL-TLOF. Det vil i utgangspunktet begrense effekten av lave risikovekter for etterstillingskravet til disse bankene.

Kostnadsøkningen for store nordiske banker blir trolig mindre enn for norske banker, fordi de store nordiske bankene har lavere etterstillingskrav. Samtidig vil prisingen av etterstilt gjeld ha stor betydning for nettoeffekten av kravene. Mer etterstilt gjeld kan redusere prispåslag vanlig seniorgjeld. Det kan i så fall begrense effekten av etterstillingskrav på finansieringskostnadene.

5.2. Kredittrating og bankenes tilpasning

Utstedelse av etterstilt gjeld kan bedre bankenes kredittrating. Det kan gi bankene incentiver til å utstede etterstilt gjeld utover gjeldende krav. Ratingbyrået S&Ps kredittrating av banker påvirkes av tapsutsiktene for vanlig

³⁵ Se «Høring – gjennomføring av bankpakken mv.». ».

³⁶ Se «Nærmere om etterstilt gjeld» på Finanstilsynets hjemmeside.

seniorgjeld ved intern oppkapitalisering. S&P gir inntrykk av å foretrekke slik krisehåndtering framfor likvidering av banken. Risikoen for vanlig seniorgjeld antas å være høyere ved likvidering.

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

Ratingbyrået Fitch har tidligere vært eksplisitte på at rating oppgraderes ved tilstrekkelig etterstilt gjeld, eksempelvis ble SpareBank 1 SR-Banks seniorgjeld oppgradert i desember 2020 etter en utstedelse av etterstilt seniorgjeld. Nordea har trolig også oppnådd bedre rating for vanlig seniorgjeld ved å utstede etterstilt seniorgjeld godt over gjeldende krav. Rating kan slik påvirke bankenes tilpasning utover regulatoriske krav.

Ved annonsering av rating opplyser også ratingbyrå at ratingen senkes dersom myndighetene i ettertid fastsetter lavere krav til etterstilt gjeld. Ratingbyråene diskuterer i liten grad «no creditor worse off» i sine publikasjoner om kredittratinger, men de nevner ulikheter i kreditorhierarki mellom land.³⁷

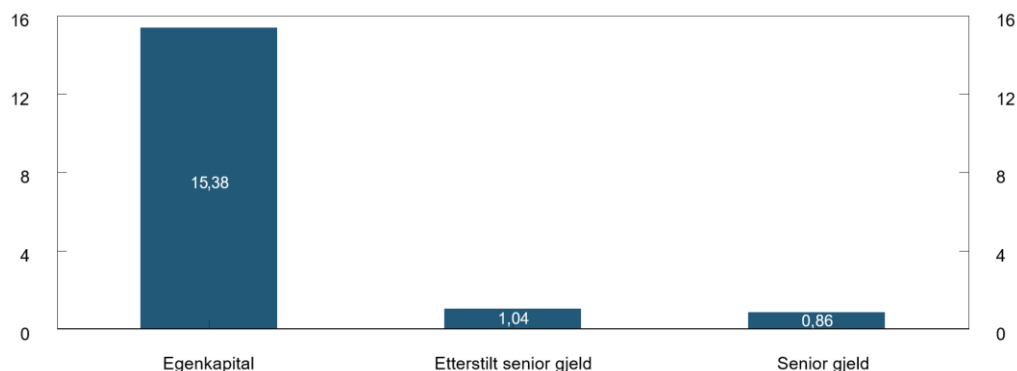
Det er også ulike krisehåndteringsstrategier i ulike land, og disse kan endre seg for spesifikke banker basert på nye «vurderinger av offentlig interesse». Hos S&P har alle de 6 store nordiske bankene forbedret rating som følge av tilstrekkelig «ekstra tapskapasitet», noe som trolig påvirkes av omfanget av etterstilt seniorgjeld.

5.3. Finansieringskostnadene kan påvirke tilpasningen

Kostnaden ved de ulike finansieringsinstrumentene vil trolig ha vesentlig betydning for bankenes tilpasning til MREL. Vanlig seniorgjeld er det rimeligste instrumentet som bankene delvis kan benytte til å oppfylle MREL. 2. september 2021 kostet vanlig seniorgjeld for store norske og nordiske banker med fem års løpetid Nibor pluss 40-50 basispunkter, se figur 6. For etterstilt seniorgjeld var kostnaden rundt 20 basispunkter høyere.

³⁷ Se for eksempel S&P Global Ratings: «[The Resolution Story For Europe's Banks: More Flexibility For Now, More Resilience Eventually](#)». 20. september 2020.

Figur 6 Finansieringskostnader. Egenkapitalkostnad før skatt, kostnad for senior og etterstilt seniorgjeld inklusive 3 måneders NIBOR pr. 2. september 2021. Store norske og nordiske banker. Prosent.



Kilder: Nordic Bond Pricing og Norges Bank

Prisforskjeller mellom de ulike finansieringsinstrumentene skaper insentiv for å bruke vanlig seniorgjeld der det er mulig, og kun benytte etterstilt seniorgjeld der det er nødvendig for å oppfylle etterstillelseskravene. Denne priseffekten på bankenes tilpasning er normalt også synlig i bankenes oppfyllelse av krav til kapitaldekning og kjernekapitaldekning. Bankene oppfyller generelt krav til kapitaldekning på rimeligste måte. Den mest kostbare kapitalen er ren kjernekapital, som ofte utgjør rundt 90 prosent av regnskapsmessig egenkapital. Norske banker utsteder sjeldent egenkapital, og egenkapitalen øker normalt ved tilbakehold av overskudd.

Ut fra bankenes lønnsomhetsmål og prising i aksjemarkedet kan egenkapitalkostnaden anslås til rundt 12 prosent etter skatt eller i overkant av 15 prosent før skatt, basert på et utvalg av store bankers lønnsomhetsmål, se figur 6. Kostnaden ved etterstilt seniorgjeld er derfor pr. september 2021 mindre enn en tidel av egenkapitalkostnaden. Banker med lite utstedt etterstilt seniorgjeld kan bruke ren kjernekapital til å oppfylle etterstillelseskrav. Men store kostnadsforskjeller skaper insentiv til å utstede etterstilt seniorgjeld og heller betale ut overskytende ren kjernekapital som utbytte til aksjonærene. En slik tilpasning vil sannsynligvis redusere de reelle finansieringskostnadene noe.

5.4. Overlapp mellom kapitalkrav etter innføringen av BRRD 2

I dette avsnittet vurderer vi hvordan kapitalbufferne til de norske bankene kan overlape med minstekrav til LR og MREL når BRRD 2 er fullt ut innført i 2024. Vi tar utgangspunkt i bankenes balanse ved utgangen av 2020. Vi antar at bankene utsteder så mye etterstilt gjeld at de oppfyller det mest bindende kravet under MREL (etterstillelseskravet) med en margin tilsvarende 1 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget. Som en forenkling, forutsetter vi ingen øvrige balanseendringer eller endringer i risikovektet beregningsgrunnlag og uvektede eksponeringsbeløp. Videre legger vi til grunn at bankene oppfyller vedtatte endringer i bufferkrav, det vil si et krav til

motsyklisk buffer på 1,5 prosent og krav til systemrisikobuffer på 4,5 prosent. I tillegg forutsetter vi at de norske bufferkravene til LR blir tatt ut av de norske reglene før 2024.

Om minstekrav til LR eller MREL krever mer ren kjernekapital enn det mest bindende risikovektede minstekravet til kapitaldekning, oppstår det en overlapp med bufferkravene, se avsnitt 3. For eksempel vil det være en overlapp mellom bufferkravene og MREL i en situasjon der en banks minstekrav til risikovektet kapitaldekning krever 100 i ren kjernekapital, mens banken benytter 150 i ren kjernekapital til å oppfylle etterstillelseskravet etter tilsynsformelen. Da må banken bruke 50 av bufferkapitalen for å oppfylle MREL. Om bankens samlede bufferkrav er 100, kan den da bare bruke halvparten av kapitalbufferne før den bryter etterstillelseskravet uten reduserte bufferkrav.

5.4.1. Overlapp med uendret margin til MREL og uendret krav til motsyklisk buffer

Om bankene benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle minstekrav til LR og MREL enn de risikovektede kapitalkravene, vil ikke bankene nødvendigvis kunne tære på overskuddskapitalen eller falle ned i bufferne uten å bryte krav til LR og MREL. Kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene, kan ikke brukes til å oppfylle risikovektet størrelseskrav og risikovektet etterstillelseskrav på 13,5 prosent, se avsnitt 2.3.2. Dersom bankene bruker mer ren kjernekapital til å oppfylle disse kravene enn risikovektede kapitaldekningskrav, må bankene bruke risikovektet overskuddskapital til å oppfylle disse kravene under MREL. Om bankene bruker overskuddskapital til å oppfylle MREL, vil ikke bankene kunne falle ned i kapitalbufferne uten å bryte MREL, avsnitt 3.3.

Kapital som brukes til å oppfylle bufferkravene, kan brukes til å oppfylle uvektet størrelseskrav, uvektet etterstillelseskrav og risikovektet etterstillelseskrav beregnet med tilsynsformelen. Om bankene benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle disse kravene under MREL enn de risikovektede kapitalkravene, vil ikke bankene kunne falle ned i hele bufferkapitalen uten å bryte MREL, se avsnitt 3.2 og 3.4.

Reduksjon i bufferkrav vil redusere etterstillelseskrav etter tilsynsformelen like mye. Dette etterstillelseskravet hindrer derfor ikke at bankene får frigitt kapital ved reduksjon i bufferkrav. Risikovektet størrelseskrav faller også med reduksjon i andre buffekrav enn motsyklisk buffer.

Siden bufferkravene skal oppfylles med ren kjernekapital, beregner vi hvor mye ren kjernekapital bankene benytter til å oppfylle minstekrav til LR og MREL. Dette kapitalbehovet sammenlikner vi med hvor mye ren kjernekapital bankene benytter til å oppfylle risikovektede minstekrav til kapitaldekning. Først beregner vi hvor mye ren kjernekapital det mest bindende risikovektede minstekravet til kapitaldekning krever. Deretter beregner vi hvor mye ren kjernekapital bankene benytter for å oppfylle LR og MREL. Det gjøres ved å beregne samlet krav til LR og MREL og deretter trekke fra hybridkapital,

ansvarlig lånekapital og etterstilt gjeld som kan brukes til å oppfylle disse minstekravene.³⁸ Banker som har lite hybridkapital, ansvarlig lånekapital og etterstilt seniorgjeld, må bruke en stor andel ren kjernekapital til å oppfylle LR og MREL.

Resultatene viser at den delen av MREL som de største norske bankene³⁹ vil kunne bruke mest ren kjernekapital til å oppfylle, er det risikovektede etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen. Uvektede krav under MREL er ikke bindende for norske banker.

Ifølge beregningene er det betydelig overlapp mellom dette kravet og bufferkravene for de fleste store norske bankene med de forutsetningene vi har lagt til grunn, se tabell 1. Det innebærer at flere banker bare kan falle ned i deler av bufferne uten å bryte MREL. Flere av bankene bruker det meste av bufferkapitalen til å oppfylle etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen. En viktig årsak til dette er at bankene har høy margin til bufferkravene for kapitaldekning ved utgangen av 2020, mens vi her kun legger til grunn 1 prosentenhet margin for MREL. Det er også en liten overlapp mellom bufferkravene og minstekrav til LR for fire banker.

Tabell 1 Andel av kombinert bufferkrav som ikke kan brytes uten å bryte minstekrav til LR og MREL.¹⁾

	Bank 1	Bank 2	Bank 3	Bank 4	Bank 5	Bank 6	Bank 7	Bank 8	Bank 9	Bank 10	Bank 11	Bank 12	Bank 13
Krav til uvektet kjernekapitalandel	8 %	0 %	4 %	0 %	0 %	0 %	7 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
MREL													
Uvektet størrelseskrav	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vektet størrelseskrav	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilsynsformelen - etterstillingskrav	89 %	87 %	91 %	69 %	78 %	43 %	65 %	0 %	45 %	90 %	52 %	32 %	38 %
Vektet minstekrav til etterstilling (13,5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
TLOF - etterstillingskrav (8 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Uvektet minstekrav til etterstilling (5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

1) Krav til motsyklisk buffer på 1,5 prosent og margin til MREL på 1 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

Kilde: Norges Bank

5.4.2. Overlapp ved reduksjon i bufferkrav

Effekten av reduksjoner i bufferkrav avhenger av om bankene benytter bufferkapitalen til også å oppfylle minstekrav til LR og MREL. Om det er tilfelle, vil ikke alltid en reduksjon i bufferkrav gi bankene lavere kapitalkrav. Problemstillingen er bare relevant om uvektede krav i MREL binder og bankene benytter den motsykliske bufferkapitalen til å oppfylle dette kravet. De risikovektede kravene i MREL hindrer ikke at en reduksjon i bufferkrav frigjør ren kjernekapital for bankene. Risikovektet størrelseskrav kan ikke oppfylles med den motsykliske bufferkapitalen. Men om motsyklisk buffer settes ned, kan kapitalen som frigjøres, brukes til å oppfylle risikovektet

³⁸ Vi benytter bankenes beholdning av hybridkapital, ansvarlig lånekapital og etterstilt gjeld ved utgangen av 2020, og vi forutsetter at bankene utsteder tilstrekkelig ekstra etterstilt gjeld til å få 1 prosentenhet margin til MREL.

³⁹ DNB, OBOS-banken, Sbanken, Sparebank 1 BV, Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebank 1 Østlandet, Sparebanken Møre, Sparebanken Sogn og Fjordane, Sparebanken Sør, Sparebanken Vest og Sparebanken Øst.

størrelseskrav. Risikovektet etterstillingskrav beregnet med tilsynsformelen faller like mye som reduksjoner i bufferkrav (se formel på side 13).

Vi starter med å anta at kravet til motsyklisk buffer holdes uendret på 1,5 prosent og beregner hvor stor del av kravet til motsyklisk buffer bankene kan bryte før de bryter LR eller MREL. Om minstekrav til LR eller MREL binder opp mer ren kjernekapital enn summen av risikovektet minstekrav til kapitaldekning, bevaringsbuffer, systemrisikobuffer og buffer for systemviktige banker, må bankene bruke hele eller deler av motsyklisk buffer til å oppfylle LR eller MREL.

Resultatene viser at fire av bankene må bruke deler av den motsykliske bufferkapitalen til å oppfylle etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen, se tabell 2. Disse fire bankene bruker samtidig de resterende bufferne i sin helhet til å oppfylle etterstillingskravet. Beregningene tyder på at ingen av de største norske bankene må bruke den motsykliske bufferkapitalen til å oppfylle uvektede krav i MREL.

Tabell 2 Andel av motsyklisk buffer som ikke kan brytes uten å bryte minstekrav til LR og MREL.¹⁾

	Bank 1	Bank 2	Bank 3	Bank 4	Bank 5	Bank 6	Bank 7	Bank 8	Bank 9	Bank 10	Bank 11	Bank 12	Bank 13
Krav til uvektet kjernekapitalandel	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
MREL													
Uvektet størrelseskrav	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vektet størrelseskrav	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilsynsformelen - etterstillingskrav	14 %	26 %	47 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	42 %	0 %	0 %	0 %
Vektet minstekrav til etterstilling (13,5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
TLOF - etterstillingskrav (8 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Uvektet minstekrav til etterstilling (5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

1) Krav til motsyklisk buffer på 1,5 prosent og margin til MREL på 1 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

Kilde: Norges Bank

Etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen, som de største norske bankene vil kunne bruke mest ren kjernekapital til å oppfylle, faller like mye som reduksjoner i krav til motsyklisk buffer og andre bufferkrav. Da kan bankene bruke den frigjorte kapitalen fra reduksjoner i bufferkrav. Bufferne får dermed virke som støtdempere. Når krav til motsyklisk buffer reduseres til null, vil kapitalen som de største norske bankene bruker til å oppfylle de resterende bufferkravene være tilstrekkelig til å oppfylle etterstillingskravet, se tabell 3. Overlapp mellom bufferkravene og MREL blir dermed mindre om kravet til motsyklisk buffer settes ned.⁴⁰

⁴⁰ Overlapp i prosentpoeng går ned. Men siden samlet bufferkrav (nevneren i overlappen) blir mindre med motsyklisk bufferkrav på null, blir overlappen i prosent større.

Tabell 3 Andel av bufferkapitalen som benyttes til å oppfylle minstekrav til LR og MREL dersom motsyklisk buffer reduseres.¹⁾

	Bank 1	Bank 2	Bank 3	Bank 4	Bank 5	Bank 6	Bank 7	Bank 8	Bank 9	Bank 10	Bank 11	Bank 12	Bank 13
Krav til uvektet kjernekapitalandel	9 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	8 %	0 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %
MREL													
Uvektet størrelseskrav	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Vektet størrelseskrav	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilsynsformelen - etterstillelseskrav	90 %	88 %	92 %	66 %	77 %	36 %	61 %	0 %	39 %	91 %	45 %	22 %	30 %
Vektet minstekrav til etterstillelse (13,5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
TLOF - etterstillelseskrav (8 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Uvektet minstekrav til etterstillelse (5 %)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

1) Krav til motsyklisk buffer på 0 prosent og margin til MREL på 1 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

Kilde: Norges Bank

5.4.3. Overlapp med utstedelse av mer etterstilt gjeld og reduksjon i krav til motsyklisk buffer

Beregningene i 5.4.1 og 5.4.2 kan overvurdere hvor stor overlappen vil bli, fordi de tar utgangspunkt i bankenes store beholdning av ren kjernekapital ved utgangen av 2020. Under pandemien har utbyttebegrensninger bidratt til at bankene har holdt tilbake en stor del av overskuddet. Det har trukket opp den rene kjernekapitalen. En stor beholdning ren kjernekapital reduserer behovet for å utstede etterstilt gjeld i beregningene. Dermed bruker bankene relativt mye ren kjernekapital og relativt lite etterstilt gjeld til å oppfylle MREL, noe som gir en stor overlapp mellom MREL og bufferkravene i beregningene, se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av hvordan overlappen påvirkes av endringer i sammensetningen på bankenes gjeld og kapital.

Utbytterestriksjonene opphørte fra utgangen av september i år. Økte utbytter kan redusere andelen ren kjernekapital som bankene bruker til å oppfylle MREL.

MREL overlapper mindre med kapitalbufferne om bankene utsteder så mye etterstilt gjeld at de oppnår en margin til MREL som er større enn 1 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget. Hensyn til kredittrating og relativt lave kostnader ved etterstilt seniorgjeld kan bidra til at bankene velger å tilpasse seg med en høyere margin til MREL (se avsnitt 5.2 og 5.3), slik at MREL overlapper mindre med bufferkapitalen. Endrer vi antakelsen om at bankene tilpasser seg med en margin til MREL fra 1 til 6 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget, og forutsetter at kravet til motsyklisk kapitalbuffer reduseres til null, kan bankene falle ned i en betydelig større del av bufferne uten at MREL brytes, se tabell 4.⁴¹ Det taler for at bankene bør utstede nok etterstilt gjeld til at de kan tære på kapitalbufferne uten å bryte MREL.

⁴¹ I beregningene er det også antatt at kravet til motsyklisk buffer er redusert til null.

Tabell 4 Andel av kombinert bufferkrav som ikke kan brytes uten å bryte minstekrav til LR og MREL dersom motsyklisk buffekrav reduseres og margin til MREL øker.¹⁾

NORGES BANK
STAFF MEMO
NR. 8 | 2021

	Bank 1	Bank 2	Bank 3	Bank 4	Bank 5	Bank 6	Bank 7	Bank 8	Bank 9	Bank 10	Bank 11	Bank 12	Bank 13
Krav til uvektet kjernekapitalandel	9%	0%	5%	0%	0%	0%	8%	0%	6%	0%	0%	0%	0%
MREL													
Uvektet størrelseskrav	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vektet størrelseskrav	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilsynsformelen - etterstillingskrav	25%	15%	20%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	0%
Vektet minstekrav til etterstilling (13,5 %)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TLOF - etterstillingskrav (8 %)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Uvektet minstekrav til etterstilling (5 %)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

HVORDAN VIRKER ULIKE
KAPITALKRAV PÅ BANKENE I
DÅRLIGE TIDER?

1) Krav til motsyklisk buffer på 0 prosent og margin til MREL på 6 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag.

Kilde: Norges Bank

Om bankene benytter mer ren kjernekapital til å oppfylle LR og MREL (etterstillingskravet) enn det mest bindende risikovektede minstekravet til kapitaldekning og bufferkravene, oppstår det også en overlapp med overskuddskapitalen (marginen utover bufferkravene), se avsnitt 3. Beregningene tyder ikke på at MREL (tilsynsformelen) binder opp overskuddskapital enten banken oppfyller MREL med en margin på 1 eller 6 prosent av beregningsgrunnlaget.

5.4.4. Overlapp mellom kapitalkrav i dårlige tider – analyser med Norges Banks stresstest

Formålet med kapitalbufferne er å bidra til at bankene kan opprettholde virksomheten i dårlige tider. I dette avsnittet benytter vi Norges Banks stresstest til å vurdere om MREL og LR kan hindre bankene fra å falle ned i bufferne i dårlige tider.⁴²

Norges Banks stresstest skal vurdere om bankenes kapitaldekning er tilstrekkelig til å tåle tapene i et makroøkonomisk tilbakeslag, slik at bankene ikke forsterker tilbakeslaget. I stresstesten anslår Norges Bank utviklingen til ni store norske banker.⁴³ Beregningene inneholder framskrivninger på de fleste størrelsene som er relevante for å vurdere overlapp mellom kapitalkrav, blant annet bankenes rene kjernekapital, hybridkapital, ansvarlig lånekapital, beregningsgrunnlag og forvaltningskapital.

Tilbakeslag kan påvirke overlapp mellom kapitalkrav på flere måter. Uro i finansmarkedene og økte priser på finansiering kan påvirke hvordan bankene finansierer seg. I tillegg øker som regel tapene i dårlige tider. Det kan tære på bankenes kapital og redusere kapitaldekningen. I dårlige tider vurderes dessuten ofte bankenes eiendeler som mer risikable. Det kan øke risikovektene og dermed beregningsgrunnlaget.⁴⁴ Endringer i bankenes

⁴² Se [Rapporten Finansiell stabilitet 2021](#), kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av stresstesten.

⁴³ DNB Bank, SpareBank 1 SR-Bank, Sparebanken Vest, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør, SpareBank 1 Østlandet, SpareBank 1 Nord-Norge, Sbanken og Sparebanken Møre

⁴⁴ Det er først og fremst IRB-bankene som kan få en økning i beregningsgrunnlaget når utlånene vurderes som mer risikable. Under IRB-metoden beregner bankene risikovektene med en formel som er fastsatt av myndighetene. IRB-bankenes egne tapestimater er sentrale i formelen, blant annet estimater på sannsynligheten for at kunder misligholder lån (PD) og andelene av lånene som går tapt ved mislighold (LGD). Risikovekten vokser både med økninger i PD og LGD.

kapital, finansiering, eiendeler og risiko kan påvirke hvor mye LR og MREL overlapper med bufferkravene.

I stresstesten blir økonomien utsatt for store forstyrrelser som forsterkes av sårbarheter i det norske finansielle systemet. Forstyrrelsene gir et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi, der BNP ved utgangen av 2024 ligger mer enn 8 prosent lavere enn i Norges Banks referansebane. Eiendomsprisene antas å falle mye, og forstyrrelsene leder til dyrere finansiering for bankene.

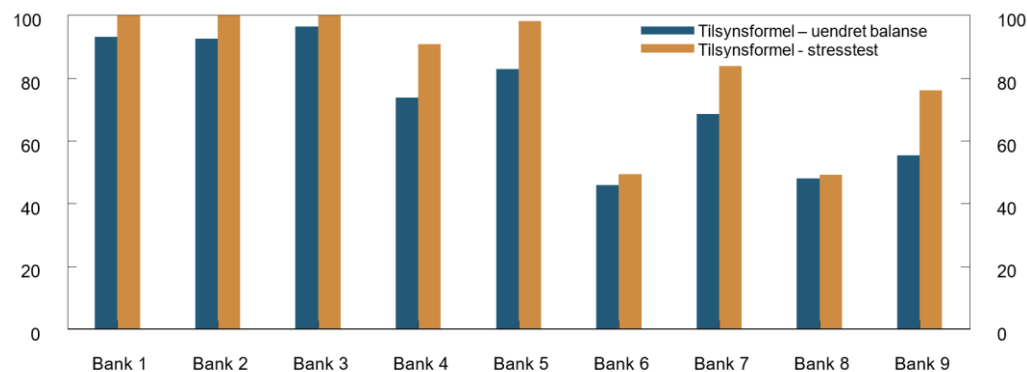
Det legges til grunn flere beregningstekniske forutsetninger om den økonomiske politikken. Styringsrenten settes til null og blir liggende der ut stressperioden. Det settes ikke i verk ekstraordinære finanspolitiske tiltak. Kravet til motsyklisk kapitalbuffer holdes i første omgang uendret på dagens gjeldende nivå, det vil si 1 prosent, gjennom hele analyseperioden.

I stresstesten bidrar økte utlånstap og risikovekter til at kapitaldekningen faller betydelig. Bankenes tap øker kraftig og utgjør på det meste om lag 2 prosent av utlån. Det er lavere enn under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, men høyere enn under finanskrisen. Tapene reduserer bankenes rene kjernekapital, og overskuddskapitalen til noen av bankene går tapt. Økt kredittrisiko trekker samtidig bankenes risikovekter noe opp. Oppgangen i risikovekter øker bankenes beregningsgrunnlag gjennom anslagsperioden. Det bidrar til å svekke kapitaldekningen. De fleste bankene går igjen med noe overskudd fra og med 2024, og kapitaldekningen holder seg om lag uendret fra 2024 til 2025.

Vi tar utgangspunkt i stresstestens framskrivninger på bankenes kapital, gjeld, beregningsgrunnlag og eksponeringsmål ved utgangen av 2024. Vi antar at bankene førtidig utsteder så mye etterstilt gjeld at de oppfyller det mest bindende kravet under MREL med en margin tilsvarende 1 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget før nedgangen inntreffer. Deretter opprettholder bankene denne beholdningen av etterstilt gjeld under tilbakeslaget. I tillegg antar vi at seniorgjeld som kan brukes til å oppfylle størrelseskravet, vokser i takt med samlet senior gjeld.

I stresstesten holder bankenes LR seg høyt over det kommende minstekravet på 3 prosent. Vi fokuserer derfor på overlappen mellom bufferkravene og MREL. Med våre forutsetninger om etterstilt gjeld øker overlappen mellom bufferkravene og MREL (tilsynsformelen) for alle de ni bankene, se figur 7. Tre av bankene må bruke alle de resterende kapitalbufferne og deler av overskuddskapitalen for å oppfylle tilsynsformelen.

Figur 7 Andel av kapitalbufferne som bankene¹⁾ benytter til å oppfylle MREL (tilsynsformelen).²⁾ Største norskeide bankkonsern. Prosent.



1) DNB Bank, SpareBank 1 SR-Bank, Sparebanken Vest, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør, SpareBank 1 Østlandet, SpareBank 1 Nord-Norge, Sbanken og Sparebanken Møre.

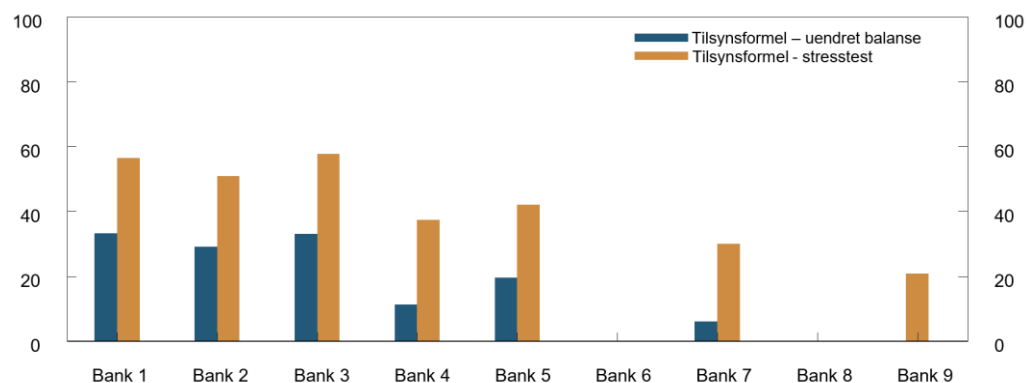
2) Krav til motsyklisk buffer på 1 prosent i hele analyseperioden. Bankene tilpasser seg med en margin til MREL på 1 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag i 2021.

Kilde: Norges Bank

Økningen i overlap er drevet av oppgangen i risikovekter som øker beregningsgrunnlaget. Kravet beregnet med tilsynsformelen utgjør en betydelig større andel av beregningsgrunnlaget enn minstekrav til risikovektet kapitaldekning, se avsnitt 2.3.2.1. Når beregningsgrunnlaget går opp, øker beholdningen av ren kjernekapital som bankene bruker til å oppfylle tilsynsformelen betydelig mer enn beholdningen av ren kjernekapital som dekker minstekrav til kapitaldekning. Dermed øker overlappen.

Endrer vi antakelsen om at bankene tilpasser seg med en margin til MREL fra 1 til 6 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget, og forutsetter at kravet til motsyklisk kapitalbuffer reduseres til null i 2022, kan bankene falle ned i en betydelig større del av kapitalbufferne uten at MREL brytes. Overlappen mellom bufferkravene og MREL (tilsynsformelen) øker likevel for sju av de ni bankene i stresstesten, se figur 8. Det illustrerer at overlappen mellom bufferkrav og MREL kan gå opp i dårlige tider, og særlig om risikovektene øker. Beregningene viser dessuten at overlappen kan bli betydelig i dårlige tider, selv når vi antar at bankene førtidig utsteder så mye etterstilt gjeld at de oppfyller tilsynsformelen med en margin tilsvarende 6 prosent av det risikovektede beregningsgrunnlaget før nedgangen inntreffer. Det tilsier at MREL kan hindre bankene fra å falle ned i kapitalbufferne i dårlige tider, særlig om risikovektene øker.

Figur 8 Andel av kapitalbufferne som bankene¹⁾ benytter til å oppfylle MREL (tilsynsformelen).²⁾ Største norskeide bankkonsern. Prosent.



1) DNB Bank, SpareBank 1 SR-Bank, Sparebanken Vest, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør, SpareBank 1 Østlandet, SpareBank 1 Nord-Norge, Sbanken og Sparebanken Møre.

2) Krav til motsyklisk buffer reduseres fra 1 prosent til 0 prosent i 2022, og bankene tilpasser seg med en margin til MREL på 6 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag i 2021.

Kilde: Norges Bank

6. Andre medsykliske effekter

Det kan være flere indirekte effekter mellom bufferkravene og MREL. For eksempel kan nivået på bufferkravene påvirke pris og tilgang på MREL-godkjent gjeld. Banker med mye ren kjernekapital vil normalt ha større tilgang på seniorgjeld og etterstilt seniorgjeld, fordi mer egenkapital gir obligasjonseierne bedre beskyttelse mot tap. Redusert kapitaldekning som følge av lavere bufferkrav kan derfor gi litt dyrere MREL-finansiering.

6.1. Eventuelle medsykliske effekter fra finansieringskostnader

Innføringen av BRRD og BRRD 2 svekker faren for at banker må oppkapitaliseres med offentlige midler («bail-out») og øker muligheten for intern oppkapitalisering («bail-in»). Kredittrisikoen vil da øke for gjeldsinstrumenter som i større grad kunne unngå tap og restrukturering ved bruk av «bail out». Etterstilt seniorgjeld ble innført som en ny gjeldsklasse etter at BRRD var vedtatt. Dette gjeldsinstrumentet har lavere prioritet enn vanlig seniorgjeld. Under BRRD 2 vil behovet for etterstilt seniorgjeld framkomme fra tilsynsformelen for de største norske bankene, fratrukket ansvarlig kapital. Sammen med dagens beholdning av ansvarlig kapital tilsier formelen at etterstilt seniorgjeld minst vil måtte utgjøre mellom 1,5 og 2 prosent av bankenes passiva. I nedgangsperioder med økt sannsynlighet for intern oppkapitalisering kan påslaget for etterstilt seniorgjeld gå kraftig opp. Selv om differansen mot vanlig seniorgjeld skulle øke fra om lag 20 basispunkter i september 2021 til om lag 100 basispunkter, vil effekten av etterstillingskrav på samlede finansieringskostnader trolig ikke overstige 2 basispunkter. Etterstilt gjeld har ofte løpetid på 5-7 år, og det vil derfor ta noe

tid før en krise får full virkning på bankenes finansieringskostnad. De medsykliske effektene bør derfor være begrensede.

Innføringen av etterstillelseskrav vil øke finansieringskostnadene noe mer for banker som opplever vedvarende utfordringer med svak lønnsomhet og soliditet, relativt til andre banker. Det gir en liten økning i risikoen for at slike banker vil oppleve en «negativ spiral» ettersom de kan bli gradvis mindre konkurransedyktige. Disse bankene har tidligere hatt mest nytte av den implisitte statsgarantien som har redusert prisen for særlig usikker markedsfinansiering. På den ene siden kan kravene om etterstilt gjeld styrke bankenes insentiver for å unngå høye utlånstap og svekket lønnsomhet. Samtidig kan kravene øke faren for at banker med allerede svekket inntjening velger, i den grad det er mulig, å øke risikotakingen for å bedre inntjeningen. Sistnevnte bør Finanstilsynet være oppmerksom på.

6.2. Kan krav om oppkapitalisering av krisetiltaksfondet virke medsyklisk?

BRRD krever at det bygges opp et krisetiltaksfond som kan benyttes til offentlige tiltak i krisehåndtering av banker. Krisetiltaksfondet disponeres av krisehåndteringsmyndigheten (Finanstilsynet) og kan benyttes til tiltak som bidrar til en mer effektiv krisehåndtering av en bank (finansforetaksloven (ffl.) § 20-52). Slike tiltak kan for eksempel være å dekke enkelte kreditorers tap ved intern oppkapitalisering, slik at disse kreditorene ikke kommer dårligere ut enn om banken hadde blitt avvirket under offentlig administrasjon (NCWO-prinsippet, se avsnitt 2.3). Fondets midler kan også brukes til å skyte inn egenkapital i en kriserammert bank.

Alle banker må yte et årlig bidrag til krisetiltaksfondet (ffl. § 20-51). Bidraget fra bankene skal til sammen utgjøre 1 promille av samlede garanterte innskudd. Størrelsen på fondet skal minst være 1 prosent av samlede garanterte innskudd (ffl. § 20-50). Dersom fondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller fondets utgifter, skal bankene betale tilleggsbidrag utover de årlige bidragene (ffl. § 20-51, annet ledd). Tilleggsbidraget kan dermed øke i dårlige tider om banker må krisehåndteres, slik at tilleggsbidraget virker medsyklisk. Men tilleggsbidraget fra den enkelte bank skal ikke overstige tre ganger det årlige ordinære bidraget. For 2020 ville dette tilsvart i alle fall 3,9 mrd. kroner for alle norske banker samlet⁴⁵, det vil si om lag 10 prosent av resultat etter skatt. En bank kan få utsettelse på inntil 6 måneder for innbetaling av tilleggsbidrag. Krisetiltaksfondets midler vil bare bli trukket på når systemkritiske banker blir krisehåndtert. Da vil høyst sannsynlig norsk økonomi være i en nedgangsperiode, og innbetaling av tilleggsbidrag med en så kort frist som 6 måneder vil virke medsyklisk. Imidlertid skal fondet ha adgang til alternative finansieringsordninger, herunder låneopptak, for situasjoner der fondets midler blir for små. Dermed kan fondet ta opp lån som

⁴⁵ I vår beregning av garanterte innskudd har vi bare regnet med garanterte innskudd fra private norske foretak og norske husholdninger pr. utgangen av 2020.

senere kan betales tilbake ved hjelp av tilleggsbidrag etter at krisen i økonomien er over. På den måten kan en unngå at tilleggsbidragene virker medsyklisk.

Dersom fondet blir mindre enn minstekravet, krever imidlertid ffl. § 20-50, tredje ledd at bankene skal stille garanti for det manglende beløp. Garantiansvaret for den enkelte bank skal ikke overstige 3 ganger det årlige bidrag, og garantien må først innfris etter at krisen i økonomien er over. Eksistensen av en slik garanti kan likevel virke medsyklisk. Det vil særlig være tilfelle dersom garantien må regnes med i det risikovektede og/eller det uvektede beregningsgrunnlaget.

7. Mulige tiltak fra myndighetene for å dempe overlapp mellom kapitalkrav

Selv om kapitalkravene har velbegrunnede formål, se avsnitt 2, viser både våre analyser og litteraturen at kravene kan ha utilsiktede effekter dersom de oppfylles med den samme kapitalen. Flere tiltak fra myndighetene kan redusere de utilsiktede effektene fra overlappende kapitalkrav. For det første kan risikovektede kapitaldekningskrav gjøres mer bindende ved å øke minstekrav til kapitaldekning, pilar 2-krav, bufferkrav eller risikovekter. Disse tiltakene kan redusere overlappen for de norske bankene dersom det fører til at bankene opprettholder eller øker sin margin til MREL. For det andre kan samspillet mellom kapitalkravene endres, for eksempel ved å ikke tillate bankene å oppfylle krav til LR og MREL med den samme rene kjernekapitalen som de bruker til å oppfylle de risikovektede kapitaldekningskravene. Vi har ikke vurdert kostnader ved disse tiltakene. Noen av tiltakene vil også kreve at EU endrer det europeiske bankregelverket.

7.1. Øke risikovektede kapitaldekningskrav

Overlappen mellom tilsynsformelen og bufferkravene for de norske bankene kan reduseres ved å øke risikovektede kapitaldekningskrav, se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse. De fleste tiltakene som øker risikovektede kapitaldekningskrav, vil bidra til at tilsynsformelen krever mer kapital og etterstilt gjeld. Overlappen vil derfor bare minke om de norske bankene tilpasser seg tiltakene ved å utstede mer hybridkapital, ansvarlige lån eller MREL-godkjent gjeld, noe de trolig vil gjøre om de ønsker å opprettholde marginen til MREL. Uten slike tilpasninger i bankene kan overlappen mellom tilsynsformelen og bufferkravene øke.

Risikovektede kapitaldekningskrav kan økes ved å sette opp pilar 2-krav, bufferkrav og risikovekter. Disse tiltakene kan gjennomføres innenfor dagens norske regelverk. Risikovektene kan økes direkte eller indirekte med strengere krav til IRB-modellene.

Risikovektede kapitaldekningskrav kan også økes ved å sette opp minstekrav til kapitaldekning eller ved å innføre et generelt gulv på det risikovektede

beregningsgrunnlaget. Disse tiltakene krever at EU endrer det europeiske bankregelverket. EU-kommisjonen har foreslått at et nytt gulv på IRB-bankenes beregningsgrunnlag skal fases inn fra 2025 til 2030. Det nye gulvet vil etter innfasingen sikre at IRB-bankenes beregningsgrunnlag utgjør minst 72,5 prosent av beregningsgrunnlaget beregnet med en ny standardmetode.

7.2. Endre samspillet mellom kapitalkravene

Problemet med overlappende kapitalkrav kan dempes ved å endre samspillet mellom kapitalkravene. En mulighet er å forby bankene fra å oppfylle krav til MREL og LR med den samme rene kjernekapitalen som de bruker til å oppfylle de risikovektede kapitalkravene, se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av hvordan overlapp påvirkes av endringer i sammensetningen på bankenes gjeld og kapital. Det vil imidlertid kreve endringer i det europeiske bankregelverket. Det vil også kreve mer kapital i bankene. På den annen side er dette det eneste tiltaket som vil sikre full bufferanvendelighet.

En annen mulighet kan være å kreve at alle minstekrav til risikovektet kapitaldekning og LR skal oppfylles med ren kjernekapital. Det vil øke kravet til ren kjernekapital i bankene, blant annet fordi minstekravet til ren kjernekapitaldekning under pilar 1 øker fra 4,5 til 8 prosent (gjeldende krav til ansvarlig kapital), men samtidig vil gjennomsnittlig bufferanvendelighet øke. Dette vil også kreve endringer i det europeiske bankregelverket, men regelverket vil bli enklere.

8. Konklusjon

Tilstrekkelige kapitalbuffer i bankene demper faren for at bankene forsterker økonomiske tilbakeslag. Kapitalbufferne fungerer som støtdempere mot økte tap, slik at bankene kan opprettholde utlån og annen virksomhet i dårlige tider uten å bryte minstekrav til kapitaldekning. Men andre krav til tapsbærende kapital kan hindre bankene fra å bruke bufferne, særlig om konsekvensene av å bryte andre krav er mer alvorlige enn konsekvensene av å bryte bufferkrav.

I dette memoet analyserer vi hvordan ulike kapitalkrav virker på de norske bankene i dårlige tider. Resultatene viser at den delen av MREL som de største norske bankene vil kunne bruke mest ren kjernekapital til å oppfylle, er det risikovektede etterstillelseskravet beregnet med tilsynsformelen («Prudential formula»). Uvektede krav under MREL er ikke bindende for norske banker.

Resultatene tyder på at de største bankene må bruke en betydelig del av bufferkapitalen til å oppfylle MREL, det vil si etterstillelseskravet beregnet med tilsynsformelen, i alle fall om bankene utsteder lite etterstilt gjeld. Det innebærer at flere banker bare kan falle ned i deler av bufferkapitalen uten å bryte MREL. Analyser som bygger på Norges Banks stresstest, viser også at overlappen mellom bufferkrav og tilsynsformelen kan bli større i dårlige tider, særlig om risikovektene øker. Dersom bankene vurderer konsekvensene av å

bryte MREL som mer alvorlige enn konsekvensene av å bryte bufferkrav, kan MREL hindre bankene fra å falle ned i bufferne.

Reduksjon i motsyklisk buffer og andre bufferkrav vil virke etter hensikten for norske banker siden etterstillingskravet beregnet med tilsynsformelen («Prudential formula») binder. Overlappen mellom kravene blir mindre om bufferkrav settes ned, fordi etterstillingskravet faller med reduksjoner i bufferkrav. Da kan bankene bruke den frigjorte kapitalen fra reduksjoner i bufferkrav.

Beregningene viser at MREL overlapper mindre med kapitalbufferne om bankene utsteder mer etterstilt gjeld, slik at de oppnår en større margin til MREL. Det taler for at bankene bør utstede nok etterstilt gjeld til at de kan tære på kapitalbufferne uten å bryte MREL.

Referanser

Baselkomiteen (2010): «[Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems](#)», desember 2010

Baselkomiteen (2019): «[Risk-based capital requirements - RBC30 - Buffers above the regulatory minimum](#)», 15. desember 2019

Brei, M. og L. Gambacorta (2016): «[Are bank capital ratios pro-cyclical? New evidence and perspectives](#)», *Economic Policy* 31(86), s. 357-403

Danmarks Nationalbank (2018): «[Minimum leverage ratio requirement may overrule buffer requirements](#)» *Financial Stability – 2ND Half 2018*, nr. 22, s. 25-28, Danmarks Nationalbank.

Danmarks Nationalbank (2020): «[Can capital buffers actually help banks in the time of crisis?](#)», *Analysis*, nr. 25, Danmarks Nationalbank.

ESRB (2015): «[The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector, Addendum: Macroprudential Leverage Ratios](#)», juni 2015.

Finansinspektionen (2016) «[Leverage ratio as a minimum requirement reduces banks' buffers](#)», *FI Analysis*, Nr. 7, 10. november 2016

Finanstilsynet (2017a) «[Informasjon om Finanstilsynets offentliggjøring av vedtak om pilar 2-krav for enkeltbanker](#)», 17. april 2017.

Finanstilsynet (2017b) «[Uvektet kjernekapitalandel \(leverage ratio\)](#)», 17. april 2017.

Pfeifer, L., L. Holub, Z. Pikhart og M. Hodula (2016): «[The role of the leverage ratio in capital regulation of the banking sector](#)», *CNB Financial Stability Report 2015/2016*, s. 137-148. Czech National Bank.

Vedlegg 1 – Effekter av endringer i kapitalkrav på overlapp mellom krav til tapsbærende kapital

Endringer i risikovektede kapitalkrav kan påvirke hvor mye bufferkrav overlapper med andre krav. Avsnitt 1 i dette vedlegget beskriver hvordan økninger i risikovektede kapitalkrav kan påvirke overlapp mellom LR og risikovektede kapitalbuffer, mens avsnitt 2 diskuterer hvordan økte risikovektede kapitalkrav kan påvirke overlapp med MREL.

1. Overlapp mellom LR og risikovektede kapitalbuffer

Overlapp mellom risikovektede kapitalbuffer og minstekrav til LR kan reduseres ved å øke minstekrav og bufferkrav til risikovektet kapitaldekning. De risikovektede kapitaldekningskravene kan enten økes ved å heve pilar 2-krav eller med tiltak som øker risikovektene, for eksempel ved å innføre gulv på risikovekter eller strengere krav til IRB-modeller. Det vil øke det mørkeblå feltet til høyre i figur 2 i avsnitt 3.1 og dermed redusere det lilla området i figuren (overlappen). Våre beregninger viser at en økning i beregningsgrunnlaget på minst 11 prosent vil fjerne overlappen mellom LR og kapitalbufferne for alle bankene i avsnitt 5.4.1. Den samme overlappen forsvinner for alle bankene om de individuelle pilar 2-kravene øker med minst 0,7 prosentenheter. En økning i bufferkrav vil også gjøre større buffere tilgjengelige for bruk, det vil si øke det røde feltet i figur 2 og redusere overskuddskapital utover de risikovektede kapitaldekningskravene (risikovektet overskuddskapital).

2. Overlapp mellom MREL og risikovektede kapitalbuffer

Endringer i risikovektede kapitalkrav kan påvirke overlapp mellom risikovektede kapitalbuffer og kravene under MREL på flere måter. Overlappen mellom risikovektede kapitalbuffer og uvektet størrelseskrav kan reduseres ved å øke de risikovektede kapitaldekningskravene, for eksempel gjennom tiltak som øker risikovektene. Det vil øke det mørkeblå feltet til høyre i figur 3 i avsnitt 3.2 og dermed redusere overlappen, det vil si først rødt felt og deretter lilla felt i figuren. Samtidig vil den risikovektede overskuddskapitalen (oransje felt) falle og faren for brudd på bufferkravene øke.

Økte bufferkrav eller pilar 2-krav reduserer overskuddskapitalen som benyttes til å oppfylle risikovektet størrelseskrav i MREL, se oransje felt i figur 4 i avsnitt 3.3, men økte kapitalkrav påvirker ikke anvendeligheten til kapitalbufferne, fordi de kommer på toppen av størrelseskravet. Siden pilar 2-krav inngår både i tapsabsorberingsbeløpet og rekapitaliseringsbeløpet, vil økninger i pilar 2-krav øke risikovektet størrelseskrav mer enn økninger i bufferkrav. Økte pilar 2-krav gjør det derfor mer sannsynlig at en bank må bruke risikovektet overskuddskapital til å oppfylle risikovektet størrelseskrav. Motsyklisk buffer inngår ikke i risikovektet størrelseskrav og påvirker derfor ikke dette, men økt

krav til motsyklisk buffer reduserer overskuddskapitalen som kan brukes til å oppfylle risikovektet størrelseskrav. Banken kan dermed komme i brudd med MREL, fordi den får mindre overskuddskapital som kan brukes til å oppfylle størrelseskravet. En økning i de andre bufferkravene vil øke risikovektet størrelseskrav og risikovektede kapitaldekningskrav like mye, fordi disse bufferkravene inngår i det vektete størrelseskravet til MREL (se formelen på side 13)

Endringer i krav til motsyklisk kapitalbuffer og andre bufferkrav medfører samme endringer for etterstillelseskravet beregnet med tilsynsformelen, det vil si at dette etterstillelseskravet vil være et additivt krav til kapitaldekningskravene. Det betyr at ved en reduksjon i motsyklisk buffer vil bankene kunne benytte den ekstra overskuddskapitalen de får, se figur 5 i avsnitt 3.4.

Vedlegg 2 – Effekter av endringer i kapitalsammensetning på overlapp mellom krav til tapsbærende kapital

Endringer sammensetningen på bankenes gjeld og kapital kan påvirke hvor mye bufferkrav overlapper med andre krav. Avsnitt 1 i dette vedlegget beskriver hvordan endringer i capitalsammensetningen kan påvirke overlapp mellom LR og kapitalbufferne, mens avsnitt 2 diskuterer hvordan capitalsammensetningen kan påvirke overlapp med MREL.

1. Overlapp mellom LR og risikovektede kapitalbuffer

Endringer i capitalsammensetningen kan påvirke overlappen mellom LR og bufferkravene på flere måter. Mer hybridkapital kan redusere overlappen mellom LR og risikovektede minstekrav dersom risikovektet minstekrav til ren kjernekapitaldekning er mer bindende enn risikovektet minstekrav til kjernekapitaldekning og total kapitaldekning. Mer hybridkapital frigjør ren kjernekapital i bankenes oppfyllelse av LR. Det mørkeblå feltet til venstre i figur 2, som beregnes som krav til LR fratrukket hybridkapital, vil da krympe. Den røde stiplede linjen i figur 2 går tilsvarende ned, og det oransje feltet til venstre vil øke tilsvarende. Dersom samtidig risikovektet krav til ren kjernekapitaldekning er mer bindende enn de andre risikovektede minstekravene til kapitaldekning, vil overlappen bli mindre. I en slik situasjon vil ikke mer hybridkapital frigjøre ren kjernekapital fra kravet til ren kjernekapitaldekning, og det mørkeblå og oransje feltet til høyre i figuren forblir uendret. Likevel blir det lilla feltet, det vil si overlappen, mindre, siden det kreves mindre ren kjernekapital til å oppfylle LR. Våre beregninger viser at overlappen mellom LR og kapitalbufferne i avsnitt 5.4.1 forsvinner for alle bankene om de øker hybridkapitalen med minst 35 prosent.

Mer hybridkapital vil ikke redusere overlappen om risikovektet krav til kjernekapital eller total kapitaldekning er bindende og ren kjernekapital brukt til å oppfylle LR reduseres like mye som ren kjernekapital brukt til å oppfylle

risikovektede kapitaldekningskrav, det vil si at det frigjøres like mye ren kjernekapital fra LR og vektete kapitaldekningskrav. Da krympes de to mørkeblå feltene i figur 2 like mye. Det lilla feltet i figuren, eller overlappen, forblir uendret.

Mer ansvarlig lånekapital kan øke overlappen mellom LR og vektete minstekrav dersom risikovektet krav til total kapitaldekning er mer bindende enn minstekravene til ren kjernekapitaldekning og kjernekapitaldekning. I en slik situasjon vil mer ansvarlig lånekapital frigjøre ren kjernekapital i bankenes oppfyllelse av risikovektet krav til total kapitaldekning, det vil si krympe det mørkeblå feltet til høyre i figur 2. Samtidig vil det ikke frigjøres ren kjernekapital i bankenes oppfyllelse av LR, det vil si at det mørkeblå feltet til venstre i figuren forblir uendret. Det lilla feltet, altså overlappen, vil da øke. Den beregnede overlappen mellom LR og kapitalbufferne i avsnitt 5.4.1 øker for en av bankene dersom den skaffer mer ansvarlig lånekapital.

2. Overlapp mellom MREL og risikovektede kapitalbuffer

Mer ansvarlig lånekapital, hybridkapital og MREL-godkjent gjeld kan redusere overlappen mellom risikovektede kapitalkrav og MREL. Mer MREL-godkjent gjeld vil øke det lyseblå feltet i både figur 3 (uvektet størrelseskrav), figur 4 (risikovektet størrelseskrav) og figur 5 (etterstillelseskrav med tilsynsformelen). Ren kjernekapital brukt til å oppfylle uvektet størrelseskrav vil falle tilsvarende, det vil si redusere det mørkeblå feltet til venstre i figur 3 tilsvarende. Da vil søylene til høyre i figur 3 flyttes opp like mye som det lyseblå området øker, og rødt felt og deretter lilla felt blir mindre. Tilsvarende kan mer hybridkapital og ansvarlig kapital også redusere overlapp, gitt at ren kjernekapital brukt til å oppfylle MREL faller mer enn ren kjernekapital brukt til å oppfylle risikovektede kapitaldekningskrav.

Mer MREL-godkjent gjeld kan redusere overskuddskapital brukt til å oppfylle risikovektet størrelseskrav, det vil si redusere det oransje feltet til venstre i figur 4. Søylene til høyre i figur 4 vil flyttes opp like mye som det lyseblå området. Da blir overlappen illustrert med lilla felt mindre. Tilsvarende kan mer hybridkapital og ansvarlig lånekapital også redusere overlapp så lenge det ikke frigjøres like mye ren kjernekapital fra risikovektede kapitalkrav.

Mer MREL-godkjent gjeld reduserer også ren kjernekapital brukt til å oppfylle etterstillelseskravet beregnet med tilsynsformelen, se avsnitt 5.4.3. I figur 5 vil det mørkeblå feltet til venstre reduseres like mye som det lyseblå feltet øker. Da vil søylene til høyre i figur 5 flyttes opp like mye som det lyseblå området øker, og rødt felt og deretter lilla felt blir mindre.

Mer ansvarlig lånekapital og hybridkapital reduserer også ren kjernekapital brukt til å oppfylle etterstillelseskravet beregnet med tilsynsformelen. Våre beregninger viser at en dobling i hybridkapitalen i gjennomsnitt vil redusere overlappen mellom tilsynsformelen og kapitalbufferne i avsnitt 5.4.1 med en fjerdedel. Den samme overlappen vil nesten bli halvert om bankene dobler sin ansvarlige lånekapital.