

Bestyrelsen og direktionen for
Danske Bank A/S
Holmens Kanal 2-12
1092 København K

17. juni 2013

Ref. ls/mja/hkm/pl

J.nr. 6250-0044

IRB risikovægte for erhvervs- og institutporteføljerne

Finanstilsynet har truffet en afgørelse om bankens anvendelse af IRB risikovægte for erhvervs- og institutporteføljerne til kapitaldækningsformål. Denne skal ses på baggrund af, at det følger af § 20 i bekendtgørelse nr. 1399 af 16. december 2011, "Bekendtgørelse om kapitaldækning" (herefter kapitaldækningsbekendtgørelsen), at der kun kan gives tilladelse til anvendelse af IRB-metoden i medfør af bekendtgørelsens § 19, hvis virksomhedens systemer til styring og rating af eksponeringer med kreditrisiko opfylder kravene i bilag 8, pkt. 113-242.

FINANSTILSYNET
Århusgade 110
2100 København Ø

Tlf. 33 55 82 82
Fax 33 55 82 00
CVR-nr. 10 59 81 84
finansstilsynet@ftnet.dk
www.finanstilsynet.dk

ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET

1. Afgørelse og ankevejledning

Finanstilsynet påbyder Danske Bank følgende, jf. punkt 156, 166, 170 og 225 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen:

- Banken skal for erhvervsporteføljen, eksklusiv poster med modpartsrisiko, nærmere analysere problemstillingerne vedrørende lave TTC PD værdier i de bedste ratingklasser, misligholdte lån med individuel nedskrivning og LGD modellerne. Under hensyntagen til disse problemstillinger skal banken øge forsigtighedsmargener og dermed øge risikovægtene for erhvervsporteføljen, eksklusiv poster med modpartsrisiko, med mindst 10 procentpoint i forhold til kapitaldækningsopgørelsen pr. ultimo 2012. Banken kan i forbindelse hermed foretage en tilsvarende reduktion i tillæggene i søjle 2.

Risikovægtene skal være øget i kapitaldækningsopgørelsen pr. 31. december 2013. Banken skal inden da forelægge tilsynet, hvordan den vil øge risikovægtene.

Tilsynet påbyder banken følgende, jf. punkt 156, 166, 170 og 225 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen:

- Banken skal sikre, at TTC PD værdierne for poster med modpartsrisiko øges svarende til forøgelsen for resten af erhvervsporteføljen. Banken kan i forbindelse hermed ikke reducere tillæggene i søjle 2,

da de ikke er store nok til både at dække forøgelsen af risikovægtene for erhvervsporteføljen eksklusiv poster med modpartsrisiko og forøgelsen af risikovægtene for poster med modpartsrisiko.

TTC PD værdierne, og dermed risikovægtene, skal være øget i kapitaldækningsopgørelsen pr. 31. december 2013. Banken skal inden da forelægge tilsynet, hvordan den vil øge TTC PD værdierne og dermed risikovægtene.

Indtil ændringerne er implementeret, skal banken sikre, at der i søjle 2 bliver taget højde for risikoen forbundet med de meget lave TTC PD værdier. Tilsynet skønner umiddelbart, at der er behov for et tillæg i størrelsesordenen 2 mia. kr.

Tilsynet påbyder banken følgende, jf. punkt 166 og 170 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen samt § 124, stk. 1 og 4, i lov om finansiel virksomhed:

- Banken skal sikre, at den for instituteksponeringer samlet set i søjle 1 og søjle 2 afsætter tilstrækkelig kapital til, hvad der svarer til en stigning i kapitalkravet pr. medio 2012 på 2 mia. kr. Stigningen skal som minimum fastholdes, indtil tilsynet har taget stilling til bankens nye model for bankeeksponeringer.

Dette skal være sket i kapitaldækningsopgørelsen pr. 30. juni 2013.

Tilsynet påbyder banken følgende, jf. § 124, stk. 1 og 4, i lov om finansiel virksomhed:

- Banken skal ved opgørelsen af tillæggene ved Pillar 1+ metoden ophøre med at reducere tillæggene med et beløb, der pr. ultimo 4. kvartal 2012 var 2,8 mia. kr., svarende til en positiv forskel mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab.

Dette skal være sket i kapitaldækningsopgørelsen pr. 30. juni 2013.

Finanstilsynets afgørelser kan, senest 4 uger efter at afgørelsen er modtaget, indbringes for Erhvervsankenævnet, Langelinie Allé 17, postboks 2000, 2100 København Ø, jf. § 372, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Det er forbundet med et gebyr at klage til Erhvervsankenævnet.

2. Sagsfremstilling

Banken har den 23. maj 2013 modtaget et udkast til nærværende afgørelse, og banken fremkom den 3. juni med bemærkninger hertil. Bankens væsentligste bemærkninger er kommenteret i afsnit 4.5 nedenfor.

Baggrunden for afgørelsen er, at det gennem længere tid har været tilsynets opfattelse, at banken har kreditrisici, som ikke er tilstrækkeligt afdækket i

søjle 1, hvilket er baggrunden for nogle af de tillæg, som banken har i søjle 2. Tilsynets vurdering er blandt andet baseret på tilsynets gennemgang af konkrete engagementer i forbindelse med kreditundersøgelser og på gennemgang af bankens IRB modeller.

På den baggrund har tilsynet som beskrevet nedenfor haft fokus på niveauet for bankens IRB risikovægte ved forskellige analyser, som er gennemført i den senere tid.

I den oprindelige tilladelse af 26. november 2007 til anvendelse af IRB metoden til kapitaldækningsformål var det en betingelse, at "Danske Bank shall continue to make improvements if required in guidelines from CEBS and Finanstilsynet's interpretation of the Danish capital adequacy rules".

Tilsynet har i brev af 5. september 2012 givet Danske Bank en tilbagemelding om tilsynets analyse af danske IRB bankers risikovægte for erhvervsporteføljen. Den væsentligste konklusion fra denne analyse var, at bankens gennemsnitlige risikovægt i kapitaldækningsopgørelsen for danske erhvervskunder forekom lav. Endvidere fremgik det af tilsynets tilbagemelding, at de første resultater fra en nordisk analyse ligeledes viste, at bankens risikovægtsniveau var lavt.

Disse konklusioner fremgik endvidere af tilsynets plancher fra det afsluttede møde den 6. september 2012 med bankens bestyrelse, direktion og revision. Desuden fremgik de af tilsynsmyndighedernes¹ Joint Risk Assessment Decision (JRAD), hvor banken fik et udkast den 31. august 2012 og den endelige JRAD den 20. november 2012.

Banken har dermed fået data, der underbygger et behov for øgede risikovægte. Banken har ikke af egen drift umiddelbart selv reageret herpå.

På baggrund af dataanalysens resultater blev derfor igangsat en dialog med bankens IRB eksperter for i højere grad at kortlægge årsagerne til de anvendte værdier samt drøfte det lave niveau for bankens gennemsnitlige risikovægt. I forbindelse med denne dialog fremgik det, at det var bankens vurdering, at tilsynets konklusioner ikke var tilstrækkelig robuste, da de hovedsageligt byggede på sammenligning med danske IRB banker. Banken vurderede, at sammenligning med nordiske peers ville give et mere retvisende billede. Hertil kom, at banken mente, at medtagelsen af poster med modpartsrisiko² som en del af erhvervsporteføljen ligeledes kunne give anledning til misvisende resultater.

¹ Tilsynsmyndighederne fra Danmark, UK, Finland og Luxembourg.

² Kreditrisikoen forbundet med repoforretninger og derivater

Tilsynet har på den baggrund indhentet supplerende oplysninger for blandt andet at korrigere for omfanget af modpartsrisiko, og samtidig er den nordiske analyse af risikovægte blevet færdiggjort. Resultaterne af disse analyser viser fortsat, at den anvendte gennemsnitlige risikovægt for bankens erhvervsportefølje er lav. Dertil kommer, at også EBAs analyse af store erhvervs kunder viser, at banken anvender en lav gennemsnitlig risikovægt.

Tilsynet har drøftet disse resultater med banken, og i den forbindelse har banken foretaget en analyse baseret på andre IRB institutters søjle 3 rapporter. Banken vurderer, at der ikke er grund til at betragte banken som en outlier. Af drøftelserne har fremgået, at tilsynet er ikke enig i bankens konklusion på analysen.

For poster med modpartsrisiko har tilsynet modtaget supplerende oplysninger til vurdering af risikovægtene for denne portefølje. Det fremgår af materialet, at risikovægtene for poster med modpartsrisiko er meget lave, hvilket skyldes en kombination af lave PD værdier og høj sikkerhedsdækning.

For institutporteføljen modtog tilsynet i forbindelse med det årlige IRB statusmøde i september 2012 blandt andet valideringsresultater for bankens PD model for banker. Denne viste, at modellen ikke har fungeret tilfredsstillende gennem længere tid. Banken arbejder derfor på at udvikle en ny model.

Banken har således haft mulighed for og burde selv have øget solvensbehovet som følge heraf.

For instituteksponeringer har tilsynet ikke de samme muligheder for at sammenligne med nordiske peers som for erhvervsporteføljen. Til gengæld er resultaterne af EBAs analyser på dette område i højere grad repræsentative, end de er for store erhvervs kunder. Resultaterne af EBAs analyse viser, at bankens risikovægte for bankeeksponeringer er meget lave, hvilket i høj grad skyldes lave PD værdier.

Tilsynets analyser og bankens analyse er nærmere beskrevet i afsnittene 2.1 - 2.4 nedenfor. Afsnit 2.5 indeholder en beskrivelse af bankens søjle 2 tillæg, som tager højde for de kreditrisici, der ikke er dækket af de nuværende IRB risikovægte i søjle 1. Afsnit 3 beskriver det retlige grundlag, og afsnit 4 indeholder tilsynets konklusion, herunder kommentarer til bankens væsentligste bemærkninger i hørings svaret af 3. juni 2013.

2.1 Nordisk analyse

Tabel 1 sammenholder risikovægten for Danske Bank koncernens erhvervsportefølje med et uvægtet gennemsnit af risikovægtene for de svenske og norske IRB banker, som var omfattet af den nordiske analyse.

Det er kun risikovægte for erhvervseksponeeringer omfattet af IRB metoden, som fremgår. Risikovægte for de erhvervseksponeeringer, som i de pågældende banker er omfattet af standardmetoden, er således ikke indeholdt i tallene. Det samme gælder i de følgende tabeller.

På baggrund af den nordiske analyse er det tilsynets vurdering, at den anvendte gennemsnitlige risikovægt for erhvervsporteføljen³ i Danske Bank koncernen er lav i forhold til andre nordiske IRB banker. Som det fremgår af tabel 1, gælder dette også, når der korrigeres for omfanget af modpartsrisiko, og der kun sammenlignes med banker, der primært anvender den avancerede IRB metode (AIRB banker).

Tabel 1

	Danske Bank	Alle banker ⁴	AIRB banker ⁵
Samlet erhverv	29	[Udeladt]	[Udeladt]
Erhverv u/ modpartsrisiko	37	[Udeladt]	[Udeladt]

Note: Risikovægtene er angivet i procent og er beregnet på baggrund af data fra 4. kvartal 2011 og for en enkelt bank 2. kvartal 2012. Risikovægten for Danske Bank indgår ikke i beregning af gennemsnitstallene. Gennemsnittet på tværs af alle banker omfatter både avancerede (AIRB) og grundlæggende (FIRB) IRB banker. For samlet erhverv er risikovægtene for alle banker beregnet på koncernniveau og omfatter defaults. For erhverv uden modpartsrisiko for Danske Bank er risikovægten ligeledes beregnet på koncernniveau og omfatter defaults. For erhverv uden modpartsrisiko omfatter risikovægtene for de øvrige banker kun de nordiske lande – samt Baltikum for 2 af bankerne, heraf 1 af AIRB bankerne – og er beregnet ekskl. defaults.

For risikovægten i tabel 1 for Danske Bank for erhvervsporteføljen uden poster med modpartsrisiko gælder, at risikovægten er beregnet inklusiv defaults i modsætning til risikovægtene for de andre banker. Banken har oplyst, at effekten af at ekskludere defaults fra beregningen af risikovægten for den samlede erhvervsportefølje er et fald i risikovægten fra 29 til 26. Forskellen mellem risikovægten på 37 for Danske Bank og de [Udeladt] for andre banker, som primært anvender AIRB, er således reelt større.

Endvidere påvirker bankens anvendelse af en Through the Cycle (TTC) tilgang risikovægten. I den eksisterende konjunktursituation mindsker TTC tilgangen det anvendte PD niveau og dermed også risikovægten. For den danske erhvervsportefølje har banken selv foretaget en konsekvensberegning af effekten af at anvende TTC estimer fremfor Point in Time (PIT) PD estimer. Denne beregning viste, at den anvendte risikovægt faldt med 8 procentpoint i forhold til anvendelse af PIT estimer. Da de banker, der sammenlignes med i tabel 1, hovedsageligt anvender hybride modeller, vurderes effekten af bankens TTC tilgang i forhold til de øvrige bankers tilgang at være ca. 4 procentpoint.

³ Omfatter her hele erhvervsporteføljen, inkl. erhvervsporteføljen i Realkredit Danmark

⁴ Gennemsnittene omfatter [Udeladt] banker

⁵ Gennemsnittene omfatter [Udeladt] banker

Samlet set betyder dette, at effekten af at anvende TTC samt effekten af, at defaults ikke er inkluderet i bankens risikovægt, må antages stort set at ophæve hinanden.

For erhvervsporteføljen uden modpartsrisiko viser tallene i tabel 1 risikovægte for Danske Bank på koncernniveau, mens risikovægtene for de øvrige banker kun omfatter de nordiske lande samt Baltikum⁶. Det betyder, at forskelle i porteføljesammensætningen på tværs af lande må forventes at give anledning til naturlige forskelle i de anvendte risikovægte. Eksempelvis må man forvente lavere risikovægte i de svenske og norske banker end i Danske Bank, da de andre banker i højere grad har aktiviteter i lande, hvor den nuværende krise har været mildere end i Danmark. Endvidere finder tilsynet, at Danske Banks eksponeringer i Irland påvirker den samlede risikovægt væsentligt. Forskellen mellem Danske Banks risikovægt og de svenske og norske bankers risikovægte er således reelt større, end det fremgår af tabel 1.

I forbindelse med dialogen omkring risikovægtsniveauet har banken fremført, at forskellen i anvendte risikovægte mellem de svenske banker og Danske Bank er mindsket siden dataanalysen. Dette skyldes ifølge banken, at svenske banker i den mellemliggende periode har fået godkendelse til i højere grad at anvende AIRB. Endvidere har banken fremført, at Danske Bank i højere grad end de andre nordiske banker anvender AIRB, således at disse banker potentielt kan opnå yderligere lempelser.

Tilsynet har på den baggrund indhentet opdaterede oplysninger om de svenske bankers risikovægte. Korrigeres for nye modelgodkendelser, falder den ovennævnte gennemsnitlige risikovægt for erhvervsporteføljen, inklusiv poster med modpartsrisiko, fra [Udeladt] ultimo 2011 til [Udeladt]. Korrigeres tallene for de svenske og norske AIRB banker, falder risikovægten fra [Udeladt] ultimo 2011 til [Udeladt]. Der er således tale om ændringer, som ikke ændrer ved det overordnede billede.

Tilsynet har i denne opgørelse ikke kvantificeret yderligere udrulningspotentiale for de banker, som primært anvender AIRB. Tilsynet anerkender naturligvis, at anvendelse af AIRB alt andet lige medfører lavere risikovægte. Tilsynet vurderer dog ikke, at de potentielle lettelser vil være så store, at det rykker konklusionerne væsentligt, jf. afsnit 2.3 nedenfor om bankens analyse af søjle 3 rapporter.

Tilsynet vurderer, at analysen samlet set viser en risikovægtforskelle mellem banken og gennemsnittet af de svenske og norske AIRB banker på mindst

⁶ Risikovægtene for [Udeladt] ud af [Udeladt] banker omfatter Baltikum, heraf for [Udeladt] AIRB bank

10 procentpoint, når der korrigeres for AIRB omfang, bankens anvendelse af TTC og forskelle i geografiske porteføljesammensætninger.

2.2 Opfølgning på den danske analyse

Som opfølgning på bankens vurdering af, at modpartsrisiko kunne give anledning til misvisende resultater i tilsynets danske dataanalyse, har tilsynet indhentet oplysninger om modpartsrisiko fra banken og andre danske banker. Tilsynet har således kunnet justere de gennemsnitlige risikovægte fra den danske dataanalyse. Tabel 2 viser et uvægtet gennemsnit af risikovægte for danske banker med og uden justering for omfanget af modpartsrisiko. Risikovægten for Danske Bank er beregnet kun for danske modparter i banken og omfatter ikke erhvervsporteføljen i Realkredit Danmark.

Tabel 2

	Danske Bank	Danske banker ⁷
Samlet erhverv	21	51
Erhverv u/ modpartsrisiko	34	62

Note: Risikovægtene er angivet i procent. Gennemsnittet for de danske banker omfatter ikke Danske Bank. Risikovægten for Danske Bank er beregnet på baggrund af data fra 3. kvartal 2011 og omfatter kun danske modparter ekskl. modparter i Realkredit Danmark. Risikovægten for Danske Bank inkluderer ikke defaults. De resterende risikovægte er beregnet på baggrund af data fra 2. kvartal 2011 og inkluderer defaults.

En sammenligning af risikovægtene viser, at Danske Bank har lave risikovægte for den danske erhvervsportefølje. Dette gælder uanset, om poster med modpartsrisiko indgår i analysen eller ikke gør det. Det skal dog tages i betragtning, at de øvrige danske bankers risikovægte inkluderer defaults, og at kun en af bankerne er en AIRB bank.

For at gøre sammenligningsgrundlaget bedre har tilsynet fra relevante svenske banker indhentet data, der udelukkende dækker danske eksponeringer. Sammenligningsgrundlaget for erhvervsporteføljen er således blevet udvidet til også at omfatte tal for svenske bankers danske erhvervsporteføljer.

Tabel 3

	Danske Bank	Banker i Danmark ⁸	AIRB banker ⁹
Erhverv u/ modpartsrisiko	34	[Udeladt]	[Udeladt]

Note: Risikovægtene er angivet i procent. Gennemsnittene omfatter ikke Danske Bank. Risikovægten for Danske Bank er beregnet på baggrund af data fra 3. kvartal 2011 og omfatter kun danske modparter ekskl. modparter i Realkredit Danmark. Risikovægten for Danske Bank inkluderer ikke defaults. De resterende risikovægte er beregnet på baggrund af data fra 2. og 4. kvartal 2011 og er for så vidt angår de danske banker beregnet inklusiv defaults.

⁷ Gennemsnittet omfatter 4 banker

⁸ Gennemsnittet omfatter 6 banker

⁹ Gennemsnittet omfatter 3 banker

Tabel 3 viser, at risikovægten for bankens danske portefølje fortsat forekommer meget lav, når svenske bankers danske IRB erhvervsporteføljer inkluderes i den gennemsnitlige risikovægt, og porteføljerne således må antages at blive mere homogene. [Udeladt]

2.3 Bankens analyse af søjle 3 rapporter

Tilsynet har drøftet resultaterne af analyserne i de foregående afsnit med banken. I den forbindelse har banken argumenteret for, at der skal anvendes så opdaterede tal som muligt. Banken har derfor foretaget sin egen analyse af nordiske IRB institutters risikovægte på baggrund af oplysninger i institutternes søjle 3 rapporter for 2012. I analysen, der fremgår af et sæt plancher, fremfører banken en række argumenter for, hvorfor der kan forventes at være forskelle på institutternes risikovægte.

Bankens overordnede konklusion på analysen er, at når der tages højde for de forhold, der kan forklare forskelle i risikovægte, så er banken på niveau med sine peers.

Tilsynet er enig i, at det er relevant at inddrage opdaterede oplysninger. Samtidig finder tilsynet dog, at anvendelsen af søjle 3 rapporter har visse svagheder. Eksempelvis kan risikovægtene ikke altid justeres for poster med modpartsrisiko, porteføljesammensætning samt blandet anvendelse af standardmetode, FIRB og AIRB. Det har i højere grad været muligt at justere for disse forskelle i tilsynets analyser. Tilsynet finder derfor, at tilsynets analyser har visse fordele, selv om de primært er baseret på tal for 2011.

Af drøftelserne med banken har fremgået, at tilsynet samlet set ikke er enig i bankens konklusion, og tilsynet finder, at bankens analyse af søjle 3 rapporter for 2012 understøtter, at bankens risikovægte er lave. Baggrunden for tilsynets vurdering fremgår nedenfor.

Et af de centrale argumenter i bankens analyse er, at banken anvender den avancerede IRB metode på en større del af sin portefølje end de øvrige nordiske institutter. Banken vurderer således, at forskellene i risikovægtene vil blive indsnævret, efterhånden som de øvrige institutter får tilladelse til at øge anvendelsen af den avancerede IRB metode. Herudover forsøger banken at kvantificere, hvor meget de øvrige IRB institutters risikovægte kan forventes at falde på basis af erfaringerne fra et enkelt svensk institut, som har fået tilladelse til at øge anvendelsen af den avancerede IRB metode fra 2011 til 2012. Endvidere har banken estimeret effekten på risikovægten, hvis banken anvendte FIRB fremfor AIRB.

Af drøftelserne med banken har fremgået, at tilsynet anerkender bankens argument om, at anvendelse af den avancerede IRB metode ofte vil give lavere risikovægte end anvendelse af den grundlæggende IRB metode.

[Udeladt] På den baggrund finder tilsynet, at banken overvurderer den potentielle besparelse, som andre institutter vil kunne opnå.

Et andet af bankens argumenter er, at en sammenligning af IRB institutters risikovægte skal tage højde for forskelle i kreditkvaliteten i institutternes porteføljer. Tilsynet anerkender også dette argument, men tilsynet finder ikke, at det er et argument, der taler for, at banken skulle have lavere risikovægte end andre nordiske IRB institutter. Tværtimod finder tilsynet, at særligt de geografiske forskelle mellem institutternes porteføljer taler for, at banken som beskrevet i afsnit 2.1 og 2.2 bør have højere risikovægte end nordiske peers. Ligeledes tilsiger tilsynets erfaringer fra gennemgang af bankens engagementer ikke, at banken generelt skulle have en portefølje af bedre kreditkvalitet end andre institutter, jf. også afsnit 2.5 nedenfor om søjle 2 tillæg.

I forhold til de konkrete resultater har banken oplyst en risikovægt for Danske Bank koncernen pr. ultimo 2012 på 36 pct. eksklusiv poster med modpartsrisiko og en risikovægt på 32 pct., når eksponeringer i Irland holdes ude af analysen. Tilsynet finder det mest relevant at anvende risikovægten på 32 pct. i sammenligningen med nordiske peers, da ingen af disse institutter har væsentlige eksponeringer i Irland.

Udover justeringen for Irland har banken ikke korrigeret for andre geografiske forskelle i porteføljesammensætninger. Ved sammenligningen med IRB institutter fra Sverige og Norge finder tilsynet, at dette kan føre til en undervurdering af de reelle forskelle, fordi banken har en større andel af sin portefølje i Danmark, som er relativt hårdere ramt af krisen end de andre nordiske lande. Nogle institutter har dog større eksponeringer i Baltikum, som også er ramt af krisen.

Banken har beregnet en gennemsnitlig risikovægt på tværs af alle institutter på 45 pct. Som tidligere nævnt giver søjle 3 rapporterne dog ikke mulighed for at gøre risikovægtene helt sammenlignelige. Tilsynet vurderer derfor, at gennemsnittet reelt er højere.

Banken har endvidere forsøgt at kvantificere, hvilken risikovægt tre udvalgte peers ville få, hvis de havde tilladelse til at anvende den avancerede IRB metode i lige så høj grad som Danske Bank. Banken estimerer, at dette medfører, at den gennemsnitlige risikovægt på tværs af alle institutter vil være 40 pct., hvilket skal sammenlignes med bankens 32 pct. Som nævnt ovenfor finder tilsynet, at banken overvurderer den potentielle besparelse for disse institutter, og at ovennævnte gennemsnit derfor reelt er højere end 40 pct.

Tilsynet vurderer dermed, at bankens analyse af søjle 2 rapporter for 2012 viser en forskel i de anvendte risikovægte for erhvervseksponeeringer, bortset fra poster med modpartsrisiko, på mindst 10 procentpoint, når der justeres for AIRB omfang, bankens anvendelse af TTC og forskelle i geografiske porteføljesammensætninger. Dette svarer til resultatet af tilsynets analyser beskrevet i afsnit 2.1.

[Udeladt]

2.4 EBA analyse af low default porteføljer

På europæisk plan i regi af EBA har banken leveret data til en dataanalyse af såkaldte "low default" porteføljer, hvilket omfatter stater, institutter samt store erhvervsvirksomheder.

Overordnet set viser resultaterne af denne analyse, at banken er en outlier både for så vidt angår store erhvervsvirksomheder og institutter, jf. nedenstående. For stater anvender banken standardmetoden, og en sammenligning med andre bankers risikovægte for denne del af porteføljen har således ikke været relevant.

På baggrund af de foreløbige resultater blev banken udvalgt til at deltage i et interview hos EBA. Dette interview fandt sted d. 24. april 2013.

2.4.1 Erhvervsporteføljen

Til analysen af store erhvervsvirksomheder har banken indsendt en liste med de største kunder, som er blevet sammenholdt med de øvrige [Udeladt] deltagende bankers store erhvervs-kunder. På den baggrund er der identificeret en række kunder, der findes i mere end en bank. For banken omfatter dette [Udeladt] kunder, som banken har indsendt oplysninger for.

Analysen af store erhvervsvirksomheder i EBA regi viser, at bankens anvendte risikovægte for disse kunder er meget lavere end de andre IRB bankers risikovægte for de samme kunder.

Helt konkret er der foretaget en analyse af risikovægtene for udvalgte store erhvervsvirksomheder, der viser, at banken i gennemsnit tildeler disse virksomheder en risikovægt, som ligger [Udeladt] procentpoint lavere end gennemsnittet. Denne analyse inkluderer [Udeladt] af bankens modparter og dermed kun et udsnit af de [Udeladt] udvalgte modparter.¹⁰ Denne analyse viser, at det i særdeleshed er lave PD værdier, der forårsager de lave risikovægte, og i mindre, men ikke uvæsentlig, grad LGD.

¹⁰ Analysen omfatter kun virksomheder, der som minimum har en PD fra 4 af de deltagende banker, og samtidig skal de enkelte banker have mindst 15 modparter med i analysen.

Sammenligningen af risikovægte for konkrete modparter er foretaget både for bankens regulative parameterværdier og for såkaldte hypotetiske værdier for LGD og løbetid¹¹. For de to analyser er resultatet for banken stort set det samme.

For at opnå mere viden om den identificerede afvigelse af risikovægten for den udvalgte portefølje har tilsynet modtaget uddybende oplysninger vedrørende størrelsen af afvigelserne for PD i forhold til andre banker. Disse oplysninger viser, at for bankens kunder omfattet af analysen med PD værdier med den regulative minimumsværdi på 0,03 pct. er bankens PD værdier i gennemsnit [Udeladt] procentpoint lavere end gennemsnittet for de andre banker – svarende til knap en faktor [Udeladt]¹². Sammenlignes i stedet med medianen, er PD for de andre banker en faktor [Udeladt] højere end i Danske Bank. Endvidere viser oplysningerne, at for bankens kunder omfattet af analysen med PD værdier mellem 0,042 pct. og 0,06 pct. er bankens PD værdier i gennemsnit [Udeladt] procentpoint lavere end gennemsnittet for de andre banker – svarende til cirka en faktor [Udeladt]¹³. Anvendes i stedet medianen, er PD for de andre banker cirka en faktor [Udeladt] højere end i Danske Bank. For de fleste af de øvrige ratingklasser er forskellen i samme størrelsesorden, men antallet af virksomheder omfattet af analysen i hver af disse klasser er meget begrænset.

Udover ovennævnte analyser er der også foretaget en række andre analyser baseret på de udvalgte modparter. Disse peger alle i retning af, at Danske Banks risikovægte er meget lavere end andre bankers risikovægte for de samme modparter.

Banken har anført, at EBA klart har givet udtryk for, at EBAs analyser ikke har en karakter, der gør dem egnede til at fastsætte solvenskrav over for enkelte kreditinstitutter. Tilsynet er enig i, at der ikke alene på baggrund af EBAs analyser kan fastsættes solvenskrav. Tilsynet finder dog også, at EBAs analyse af erhvervseksposeringer i høj grad understøtter konklusionerne fra tilsynets egne analyser om relativt lave risikovægte for bankens erhvervsportefølje. EBAs analyse omhandler dog kun et begrænset udsnit af bankens store erhvervsvirksomheder, som er et low default segment. Det er således kun et begrænset antal modparter, der er omfattet af analysen, og modparterne er hovedsagligt placeret i de bedre ratingklasser. Analysens resultater er derfor ikke nødvendigvis repræsentative for hele bankens erhvervsportefølje. Ligeledes er der i EBAs analyse ikke taget højde for, at banken i modsætning til en del af de øvrige banker anvender en TTC metode.

¹¹ Eksempelvis anvendes der LGD værdier for usikrede lån, således at forskelle i sikkerhedsdækning ikke påvirker resultaterne.

¹² [Udeladt]

¹³ [Udeladt]

Det er på den baggrund tilsynets vurdering, at EBA analysens meget markante forskelle ikke kan overføres på den samlede erhvervsportefølje. Danske Banks risikovægte for erhvervsporteføljen er således lavere end for sammenlignelige banker, men ikke i det omfang som fremgår af EBAs analyse af low default porteføljer.

EBAs analyse viser således, at banken i forhold til andre banker anvender meget lave PD værdier for de bedste modparter. Tilsynets egne analyser peger ligeledes i denne retning.

2.4.2 Institutporteføljen

For engagementer med institutter har EBA foretaget samme analyser som for store erhvervsvirksomheder. Det vil sige, at Danske Banks risikovægte for institutter, som banken har engagement med, er blevet sammenlignet med andre bankers risikovægte for de samme institutter. Resultaterne af disse analyser viser, at banken også er en outlier for så vidt angår de omfattede institutter¹⁴. Analyserne viser således, at banken i gennemsnit tildeler de udvalgte institutter en risikovægt, som ligger [Udeladt] procentpoint lavere end gennemsnittet af andre bankers risikovægte for de samme institutter¹⁵. Det er i særdeleshed lave PD værdier, der forårsager den lavere risikovægt. Analyserne viser dog også, at Danske Bank har en højere grad af sikkerhedsdækning for engagementer med institutter end sine europæiske peers.

For denne portefølje har tilsynet ligeledes efterspurgt mere detaljerede oplysninger om PD. Disse oplysninger viser, at for institutter med den regulative PD minimumsværdi på 0,03 pct. er bankens PD værdier i gennemsnit [Udeladt] procentpoint lavere end gennemsnittet for de andre banker – svarende til cirka en faktor [Udeladt]¹⁶. Sammenlignes i stedet med medianen, er PD for de andre banker en faktor [Udeladt] højere end i Danske Bank for institutter med en PD værdi på 0,03 pct. For de fleste af de øvrige ratingklasser er forskellen i samme størrelsesorden, men antallet af institutter i hver af disse klasser er meget begrænset.

I forhold til analysen af store erhvervsvirksomheder omfatter EBAs analyse af institutter en langt større andel af bankens portefølje. Det er således ca. halvdelen af bankens institutteksponeringer, som er omfattet af analysen, hvor det tilsvarende tal for porteføljen af store erhvervsvirksomheder er un-

¹⁴ Banken har indberettet oplysninger for [Udeladt] institutter, som alle er inkluderet i analysen. Disse institutter er således alle som minimum i 4 andre banker.

¹⁵ Intervalangivelsen skyldes, at forskellen er større, når bankens regulative værdier anvendes, end når de hypotetiske værdier anvendes.

¹⁶ [Udeladt]

der 5 pct. Hertil kommer, at institutterne ikke er udvalgt til kun at omfatte en del af ratingskalaen, hvilket er tilfældet for erhvervsporteføljen. Det er på den baggrund tilsynets vurdering, at resultaterne af EBAs analyser i langt højere grad kan antages at være repræsentative for bankens totale institutportefølje, end det er tilfældet med erhvervsporteføljen.

2.4.3 AIRB ctr. FIRB samt TTC ctr. PIT og hybrid

For alle analyserne af engagementer med store erhvervsvirksomheder og med institutter gælder, at de omfatter både AIRB og FIRB banker, hvorfor Danske Bank i nogle tilfælde må forventes at have en lavere risikovægt end gennemsnittet. EBA har dog foretaget nogle overordnede analyser for AIRB institutter særskilt. Disse analyser har ikke ændret på bankens placering med både lavere PD og LGD end gennemsnittet.

Det er på den baggrund tilsynets vurdering, at resultaterne af EBAs analyser er relevante, uanset at der ikke altid skelnes mellem AIRB og FIRB banker. Dette gælder særligt, da det i særdeleshed er bankens lave PD værdier, der har forårsaget afvigelse.

Tilsvarende kan det overvejes, hvilken rolle forskellene i konjunktoregenskaber for de deltagende bankers modeller spiller. [Udeladt]

Under alle omstændigheder er det dog klart, at den markante forskel mellem Danske Bank og gennemsnittet kun i lille omfang kan forklares ved forskelle i modellernes konjunktoregenskaber.

2.5 Bankens søjle 2 tillæg

Ved sin opgørelse af koncernens solvensbehov anvender Danske Bank bl.a. en Pillar 1+ metode svarende til 8+ metoden i vejledning af 7. februar 2013 om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov for kreditinstitutter. Denne indebærer, at der til IRB risikovægtene og de øvrige risikovægte i søjle 1 er forskellige tillæg for risici, som vurderes ikke at være tilstrækkeligt afdækket af risikovægtene i søjle 1.

Dette omfatter bl.a. et tillæg på 7,8 mia. kr. for makroøkonomisk usikkerhed. Banken indførte et sådant tillæg i 2009 på baggrund af, at tilsynet vurderede, at bankens IRB vægte og vægte for eksponeringer omfattet af standardmetoden ikke i fuldt omfang tog højde for koncernens kreditrisici. Tilsynets vurdering var baseret på engagementsgennemgange ved kreditundersøgelser og på gennemgange af bankens IRB modeller.

Siden 2009 har banken foretaget ændringer i tillægget som følge af den makroøkonomiske udvikling og bankens nedskrivninger. Tilsynet har ved forskellige lejligheder sammenholdt tillægget med resultaterne fra kreditun-

dersøgelse og IRB gennemgange for at sikre sig, at det fortsat er tilstrækkeligt.

Koncernen har endvidere et tillæg på 3,0 mia. kr. som følge af usikkerhed relateret til nye LGD modeller. Baggrunden herfor er, at tilsynet tog stilling til bankens ansøgning om de LGD modeller, som banken nu bruger. Tilsynet godkendte, at banken kan bruge modellerne til kapitaldækningsformål, men tilsynet stillede som betingelse, at banken i sin Pillar 1+ opgørelse har et tillæg på 3,0 mia. kr., som afspejler usikkerhed, som ikke er afdækket i søjle 1.

Det har således gennem en længere periode været tilsynets vurdering, at der har været risici, som ikke er tilstrækkeligt afdækket i søjle 1. Man skal dog være opmærksom på, at ovennævnte tillæg på 7,8 mia. kr. for makroøkonomisk usikkerhed ikke alene dækker erhvervsporteføljen omfattet af IRB metoden. Det dækker således også privatkundeengagementer omfattet af IRB metoden samt erhvervs- og privatkundeengagementer omfattet af standardmetoden. Endvidere dækker tillægget på 3,0 mia. kr. som følge af usikkerhed relateret til nye LGD modeller både erhvervs- og privatkundeengagementer omfattet af IRB metoden.

Tallene i tabellerne 1-3 ovenfor viser alene IRB risikovægtene, dvs. at de ikke tager højde for tillæg i søjle 2. Tilsynet har som led i den nordiske analyse foretaget en analyse, der tager højde for de søjle 2 tillæg, der vedrører erhvervsporteføljen. Denne analyse viser, at banken i højere grad ville være markedskonform, hvis der tages højde for søjle 2 tillæggene i søjle 1.

Koncernens tillæg ved Pillar 1+ metoden opgøres netto, idet de omfatter en reduktion, der pr. ultimo 4. kvartal 2012 udgjorde 2,8 mia. kr., fordi korrektivkontoen mv. overstiger de forventede tab. Af § 27, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse om opgørelse af basiskapital fremgår det således, at positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab op til en fast grænse kan tillægges basiskapitalen. Banken kunne dermed foretage et tillæg i basiskapitalen, men har i stedet valgt at foretage en reduktion i søjle 2.

3. Retligt grundlag

3.1 Krav om tilstrækkelig basiskapital og opgørelse af solvensbehovet

Af § 124, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed fremgår, at "pengeinstitutters og realkreditinstitutters bestyrelse og direktion skal sikre, at instituttet har en tilstrækkelig basiskapital og råder over interne procedurer til risikomåling og risikostyring til løbende vurdering og opretholdelse af en basiskapital af en størrelse, type og fordeling, som er passende til at dække instituttets risici".

Det fremgår af § 124, stk. 4, "at pengeinstitutters og realkreditinstitutters bestyrelse og direktion skal på baggrund af vurderingen i henhold til stk. 1 opgøre instituttets individuelle solvensbehov. Solvensbehovet skal udtrykkes som den tilstrækkelige basiskapital i procent af de risikovægtede poster. Solvensbehovet kan ikke være mindre end solvenskravet efter stk. 2, nr. 1, og minimumskapitalkravet i stk. 2, nr. 2".

Ligesom de øvrige punkter om retligt grundlag er dette resultat af den danske implementering af kapitalkravsdirektiverne (CRD). Andre europæiske banker er således underlagt tilsvarende krav.

3.2 Overordnede krav til anvendelse af IRB metoden

Det fremgår af kapitaldækningsbekendtgørelsens § 20, stk. 1, at "der kun kan gives tilladelse til anvendelse af IRB-metoden i medfør af bekendtgørelsens § 19, hvis virksomhedens systemer til styring og rating af eksponeringer med kreditrisiko opfylder kravene i bilag 8, pkt. 113-242".

Det fremgår videre af kapitaldækningsbekendtgørelsens § 20, stk. 2, at "hvis virksomheden indgår i en koncern, kan Finanstilsynet tillade, at minimumskravene i bilag 8, pkt. 113-242, opfyldes for koncernens modervirksomhed og dets dattervirksomheder set under ét".

3.3 Krav til IRB modeller og krav om estimation og forsigtighedstillæg

Det fremgår af punkt 156 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen, at "en virksomhed, der anvender statistiske modeller og andre tilsvarende metoder for tildeling af ratings til modparter, eksponeringer eller puljer, skal opfylde følgende krav:

- a) Virksomheden skal over for Finanstilsynet kunne godtgøre, at modellen har en god forudsigelsesevne, og at kapitalkravet ikke bliver misvisende som følge af modellens brug. Inputvariablene skal udgøre et fornuftigt og effektivt grundlag for prognoserne. Modellen må ikke have væsentlige systematiske fejl.

...

- e) Virksomheden skal supplere den statistiske model med kvalitative vurderinger, gennemgå de modelbaserede ratings og sikre, at modellen anvendes korrekt. Forretningsgangene for denne gennemgang skal sigte på at identificere og begrænse fejl, som skyldes modellens svagheder. De kvalitative vurderinger skal tage højde for al relevant information, der ikke bearbejdes af modellen. Virksomheden skal dokumentere, hvorledes de kvalitative vurderinger og modellens resultater kombineres".

Det fremgår af punkt 166 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen, at "egne estimater af risikoparametre skal bygge på alle relevante data, oplysninger og metoder. Estimerne skal være troværdige og intuitive og skal bygge på de faktorer, som har størst indvirkning på de respektive risikoparametre. Estimerne skal bygge på såvel historisk erfaring som empiriske data og kan ikke kun baseres på skøn. Jo færre data en virksomhed har, des mere forsigtige skal estimerne være".

Af punkt 170 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen fremgår, at "virksomheden skal tillægge dens estimater en forsigtighedsmargen, som relaterer sig til den forventede fejlmargen forbundet med estimeringen. Når virksomhedens anvendte metoder og data er mindre betryggende, og der forventes en større fejlmargen, skal virksomheden fastsætte en større forsigtighedsmargen".

3.4 Benchmarking

Af punkt 225 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen fremgår, at "virksomheden skal også anvende andre kvantitative valideringsredskaber og sammenligninger med relevante eksterne datakilder (benchmarking). Analyserne skal baseres på data, som er relevante for porteføljen, som opdateres regelmæssigt, og som dækker en relevant observationsperiode. Virksomhedens interne vurderinger af sine ratingsystemers præstationer skal baseres på så lang en tidsperiode som muligt".

3.5 Ændrede regler om solvensbehov

Lov om finansiel virksomhed blev ændret den 20. december 2012. Før lovændringen var det sådan, at hvis en dansk banks faktiske solvens var lavere end det opgjorte solvensbehov, fik banken en kort frist til at bringe dette i orden, og hvis dette ikke var muligt, inddrog tilsynet tilladelsen til at drive bankvirksomhed.

I de øvrige nordiske lande er det ligesom i mange andre lande derimod først, når solvensen kommer under 8 pct., at banken får en frist, og banktilladelsen inddrages. Er den faktiske solvens under det opgjorte solvensbehov men dog over 8 pct., vil tilsynsmyndigheden påbyde banken at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for igen at få en faktisk solvens, der er over solvensbehovet.

Det havde dermed tidligere samme konsekvens for en dansk bank at komme under summen af kravene i søjle 1 og søjle 2 som for en bank fra et andet nordisk land at komme under kravet i søjle 1.

For banker med en faktisk solvens over 8 pct. men under solvensbehovet har ændringen af lov om finansiel virksomhed indført danske regler, som svarer til reglerne i de øvrige nordiske lande.

§ 225, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed er nu udformet således: "Et pengeinstitut eller realkreditinstitut, der opfylder kapitalkravene i § 124, stk. 2 eller 3, men ikke opfylder det individuelle solvenskrav fastsat i medfør af § 124, stk. 5, skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at overholde dette solvenskrav. Finanstilsynet kan påbyde instituttet at foretage de nødvendige foranstaltninger inden for en af Finanstilsynet fastsat frist, som kan forlænges. Finanstilsynet kan løbende fastsætte yderligere foranstaltninger, såfremt det findes påkrævet. Finanstilsynet kan fastsætte en frist efter stk. 1 til opfyldelse af det individuelle solvenskrav fastsat i medfør af § 124, stk. 5, hvorefter tilladelsen inddrages efter stk. 1, hvis instituttet ikke foretager de nødvendige foranstaltninger efter 2. og 3. pkt."

3.6 Vurdering af den tilstrækkelige kapital og solvensbehovet

Af punkt 27 i bilag 1 til kapitaldækningsbekendtgørelsen fremgår om metoder til opgørelse af den tilstrækkelige basiskapital, at "uanset, hvilken metode der anvendes, skal bestyrelse og direktion vurdere, om metoden giver et fornuftigt resultat".

Af punkt 28 i bilag 1 til kapitaldækningsbekendtgørelsen fremgår, at "ved vurderingen af den tilstrækkelige basiskapital skal alle væsentlige risici, som virksomheden er udsat for, indgå. Virksomheden skal derfor selv foretage en vurdering af, hvilke væsentlige risici virksomheden er udsat for".

3.7 Forskel mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab

Af § 27, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse om opgørelse af basiskapital fremgår bl.a., at "den supplerende kapital i pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningselskaber består af:

...

4) Et positivt beløb som fremkommer ved, at der fra de regnskabsmæssige værdireguleringer og hensættelser på aktiver og forpligtelser uden for handelsbeholdningen bortset fra kapitalandele, aktiver omfattet af securitisering, securitiseringspositioner og materielle aktiver uden modparter fratrækkes opgørelsen af forventede tab på de pågældende aktiver og forpligtelser, jf. bilag 8 i bekendtgørelse om kapitaldækning.

..."

Videre fremgår det af § 27, stk. 3, i bekendtgørelse om opgørelse af basiskapital, at "supplerende kapital efter stk. 1, nr. 4, medtages kun for aktiver og forpligtelser, hvor de risikovægtede poster uden for handelsbeholdningen opgøres ved anvendelse af en intern metode, jf. § 143, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed, og må maksimalt udgøre 0,6 pct. af de risikovægtede poster for aktiver og forpligtelser, som er omfattet af den interne metode.

Ved opgørelsen af denne procenandel skal securitiseringspositioner med en risikovægt på 1.250 pct. ikke medregnes”.

Dette indebærer, at positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab op til en fast grænse kan tillægges basiskapitalen.

Det fremgår hverken af bekendtgørelsen eller af tilsynets vejledning om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov for kreditinstitutter fra 7. februar 2013, at institutter, der undlader at indregne et sådant tillæg i basiskapitalen, i stedet kan foretage et fradrag i solvensbehovet ved opgørelsen i søjle 2.

Vejledningen er tværtimod baseret på det generelle 8+ princip, at der tages udgangspunkt i minimumskravet på 8 pct. af de risikovægtede poster (søjle 1) med tillæg for risici og forhold, som ikke fuldt ud afspejles i opgørelsen af de risikovægtede poster. Med andre ord antages almindelige risici at være dækket af 8 pct.-kravet, og der skal derfor tages stilling til, i hvilket omfang et institut har risici derudover, som nødvendiggør et tillæg i solvensbehovet (søjle 2).

3.8 Forskellige estimater til risikovægte og interne formål

Af punkt 171 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen fremgår, at ”hvis en virksomhed anvender forskellige estimater til beregning af risikovægte og til interne formål, skal det dokumenteres, og virksomheden skal kunne godtgøre overfor Finanstilsynet, at estimaterne er hensigtsmæssige”.

4. Konklusion

4.1 Erhvervsporteføljen eksklusiv poster med modpartsrisiko

Tilsynet har indhentet supplerende oplysninger om de svagheder, som banken har påpeget ved analysen af 5. september 2012 af erhvervsporteføljer på tværs af danske banker, og har inddraget nordiske IRB banker i sammenligningen med bankens risikovægt. Disse supplerende analyser viser fortsat, at risikovægten for bankens erhvervsportefølje er meget lav.

Tilsynet finder, at bankens analyse af søjle 3 rapporter for 2012 ikke ændrer ved disse konklusioner. Tilsynet vurderer således, at denne analyse viser en forskel i de anvendte risikovægte på mindst 10 procentpoint, når der justeres for AIRB omfang, bankens anvendelse af TTC og forskelle i geografiske porteføljesammensætninger.

Hertil kommer, at EBAs analyse viser, at for de store erhvervskunder, som banken har fælles med andre banker, tildeler banken meget lavere risikovægte end de andre banker omfattet af analysen. Dette skyldes især meget lave PD værdier, men lave LGD værdier bidrager også.

Af reglerne om IRB metoden, der følger af kapitalkravsdirektivet, fremgår det, at IRB estimerne skal være forsigtige. Således fremgår det af punkt 166 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen bl.a., at "jo færre data en virksomhed har, des mere forsigtige skal estimerne være". Endvidere fremgår det af punkt 170, at "virksomheden skal tillægge dens estimer en forsigtighedsmargen, som relaterer sig til den forventede fejlmargen forbundet med estimeringen. Når virksomhedens anvendte metoder og data er mindre betryggende, og der forventes en større fejlmargen, skal virksomheden fastsætte en større forsigtighedsmargen".

Der må forventes en større fejlmargen for bl.a. de gode erhvervskunder, som er omfattet af EBAs analyse, idet datagrundlaget i form af konstaterede misligholdelser er begrænset. Her er der således behov for en større forsigtighedsmargen.

Det er tilsynets indtryk, at banken generelt ikke indarbejder en større forsigtighedsmargen i sine estimer, idet banken nærmere forsøger at opgøre estimerne så præcist som muligt, uanset om eksempelvis data er begrænsede. De ovennævnte analyser bekræfter, at andre banker i deres estimer for erhvervsengagementer tillægger en væsentlig større forsigtighedsmargen, end Danske Bank gør.

Det har gennem en længere periode været tilsynets vurdering, at der har været risici, som ikke er tilstrækkeligt afdækket i søjle 1. Banken har derfor en række tillæg i søjle 2. Tilsynets egne analyser, bankens analyse samt EBAs analyser bekræfter således behovet for disse tillæg. Videre er det tilsynets vurdering, at banken vil fremstå mere på niveau med peers, hvis tillæggene vedrørende IRB porteføljerne flyttes til søjle 1, og der dermed i højere grad tages højde for alle kreditrisici vedrørende IRB porteføljerne i søjle 1.

Tilsynet finder, at en sådan benchmarking er relevant. Således fremgår det af punkt 225 i bilag 8 til kapitaldækningsbekendtgørelsen bl.a., at "virksomheden skal også anvende andre kvantitative valideringsredskaber og sammenligninger med relevante eksterne datakilder (benchmarking)".

Endvidere fremgår det af punkt 156, litra e, at "virksomheden skal supplere den statistiske model med kvalitative vurderinger, gennemgå de modelbaserede ratings og sikre, at modellen anvendes korrekt. Forretningsgangene for denne gennemgang skal sigte på at identificere og begrænse fejl, som skyldes modellens svagheder. De kvalitative vurderinger skal tage højde for al relevant information, der ikke bearbejdes af modellen. Virksomheden skal dokumentere, hvorledes de kvalitative vurderinger og modellens resultater

kombineres". Kvalitative vurderinger og al relevant information omfatter bl.a. benchmarking.

Endelig fremgår det af punkt 166 bl.a., at "egne estimater af risikoparametre skal bygge på alle relevante data, oplysninger og metoder", hvilket også omfatter benchmarking.

Af de samlede kreditrisikotillæg i søjle 2 på 10,8 mia. kr. er det 6 - 7 mia. kr., som vedrører bankens erhvervseksponeeringer omfattet af IRB metoden. De resterende tillæg vedrører privatkunder omfattet af IRB metoden samt erhvervs- og privatkunder omfattet af standardmetoden.

Hvis de 6 - 7 mia. kr. flyttes til søjle 1, vil det forøge den gennemsnitlige risikovægt for erhvervsporteføljen, eksklusiv poster med modpartsrisiko, med ca. 10 procentpoint.

Tilsynets hidtidige implementering af reglerne om søjle 2 betød, at det ikke var afgørende, hvorvidt risiciene var dækket i søjle 1 eller søjle 2. Den ændrede implementering har medført, at det i højere grad er vigtigt at få af dækket risici i søjle 1.

Tilsynet vurderer således, at det før ændringen af lov om finansiel virksomhed pr. 20. december 2012 var relevant at inddrage Danske Banks søjle 2 tillæg i den samlede vurdering af, om koncernens IRB risikovægte er på et acceptabelt niveau. Efter lovændringen finder tilsynet det imidlertid ikke længere relevant at inddrage bankens søjle 2 tillæg ved denne vurdering.

Af tilsynets plancher fra det afsluttende møde med bankens bestyrelse, direktion og revision den 6. september 2012 og tilsynsmyndighedernes¹⁷ JRAD fra 20. november 2012 fremgår om søjle 2 tillæggene bl.a. følgende:

"Finanstilsynet will examine the possibility of including add-ons in pillar 1 instead of pillar 2 in order to have the uncertainty reflected in the estimates and to make it more comparable with banks from other countries".

På baggrund af ændringen af lov om finansiel virksomhed og resultaterne af ovennævnte analyser finder tilsynet, at tiden nu er inde til at flytte tillæggene fra søjle 2 til søjle 1. Tilsynet er opmærksom på, at der mindst er tre forhold, som skal adresseres i forbindelse med, at banken flytter tillæggene.

For det første har tilsynet observeret, at TTC PD i de bedste ratingklasser er meget lave. For eksempel anvendes den regulative minimumsværdi for PD på 0,03 pct. i flere af bankens ratingklasser. Yderligere viser EBAs analyser, at PD værdierne er meget lave i de bedste ratingklasser i forhold til andre

¹⁷ Tilsynsmyndighederne fra Danmark, UK, Finland og Luxembourg.

europæiske bankers vurdering af PD for de samme kunder. Det er tilsynets opfattelse, at de lave PD-værdier har sammenhæng til bankens metode til omregning af PIT PD-værdier til TTC PD, herunder at både små og store erhvervskunder placeres i samme segment.

For det andet har tilsynet observeret, at bankens risikovægtede poster for misligholdte lån med individuel nedskrivning er meget lave. Kapitalkravet til disse lån udgør således 3,5 pct. af nedskrivningen, hvilket tilsynet finder meget lavt – ikke mindst i lyset af erfaringerne med udviklingen i nedskrivningerne i blandt andet Irland. Erfaringerne er således, at nedskrivninger på misligholdte lån kan stige langt mere end svarende til 3,5 pct. af, hvad der hidtil er nedskrevet på engagementet. Dette skal ses i sammenhæng med, at nedskrivningerne opgøres efter et neutralitetsprincip, mens risikovægtede poster skal opgøres efter et forsigtighedsprincip. En forskel på 3,5 pct. afspejler ikke forskellen mellem disse to principper.

For det tredje har tilsynet som nævnt i afsnit 2.5 ovenfor siden godkendelsen af bankens nuværende LGD modeller vurderet, at der var en usikkerhed forbundet med modellerne, som der ikke var taget tilstrækkeligt højde for i søjle 1. Der er derfor et tillæg i søjle 2. Tilsynet finder, at tiden nu er inde til, at risikoen vedrørende LGD modellerne skal afspejles i søjle 1.

Tilsynet har overvejet, om der i påbuddet skal angives et minimum for, hvad risikovægtene skal forøges med. Tilsynet er nået frem til, at det er relevant at medtage, at risikovægtene for erhvervsporteføljen, eksklusiv poster med modpartsrisiko, skal øges med mindst 10 procentpoint i forhold til kapitaldækningsopgørelsen pr. ultimo 2012.

Det fremgår således af afsnit 2.1 og 2.3, at tilsynet vurderer, at både tilsynets analyser og bankens analyse af søjle 3 rapporter fra 2012 for nordiske peers viser en forskel i de anvendte risikovægte for erhvervseksponeringer, bortset fra poster med modpartsrisiko, på mindst 10 procentpoint, når der justeres for AIRB omfang, bankens anvendelse af TTC og forskelle i geografiske porteføljesammensætninger.

Endvidere er der EBAs analyser, der isoleret set ikke muliggør en kvantificering af behovet for forøgelse af risikovægtene, men som viser meget lave risikovægte for de omfattede low default eksponeringer, herunder at banken har en risikovægt, som ligger [Udeladt] procentpoint under gennemsnittet.

Desuden finder tilsynet som nævnt ovenfor, at de 6 - 7 mia. kr., som vedrører bankens erhvervseksponeringer omfattet af IRB-metoden, skal flyttes fra søjle 2 til søjle 1. Dette forøger den gennemsnitlige risikovægt med ca. 10 procentpoint.

Tilsynet har hidtil ved sin vurdering af IRB modeller og særligt ved vurderingen af kreditrisikoen ved undersøgelser på stedet haft fokus på de svage engagementer. Tillæggene i solvensbehovet afspejler således kreditrisiko ved svage engagementer, som der ikke er taget tilstrækkeligt højde for i de risikovægtede poster. Derimod har tilsynet ved sin vurdering af behovet for tillæg i søjle 1 og 2 ikke haft tilsvarende fokus på, om der er afsat tilstrækkelig kapital til kunder med lav kreditrisiko, men hvor volumen er stor.

Banken skal derfor overveje, om der for erhvervsporteføljen ekskl. poster med modpartsrisiko i de eksisterende tillæg i søjle 2 er taget passende højde for de meget lave PD'er for kunder med lav risiko.

Der er således foretaget grundige analyser, og der har været en langvarig dialog med banken. På dette grundlag finder tilsynet derfor, at banken skal analysere nærmere, hvordan risikovægtene for erhvervsporteføljen kan øges, og forelægge tilsynet et konkret forslag. I den forbindelse skal der som minimum justeres på områderne nævnt ovenfor, og banken skal øge forsigtighedsmargenerne og dermed øge risikovægtene for erhvervsporteføljen, eksklusiv poster med modpartsrisiko, med mindst 10 procentpoint i forhold til kapitaldækningsopgørelsen pr. ultimo 2012. Banken kan i forbindelse hermed foretage en tilsvarende reduktion i tillæggene i søjle 2.

4.2 Poster med modpartsrisiko

For så vidt angår poster med modpartsrisiko har tilsynet modtaget supplerende materiale fra banken. Tilsynet har konstateret, at risikovægtene for poster med modpartsrisiko er meget lave - herunder særligt for repoforretninger. På baggrund af det supplerende materiale vurderer tilsynet, at de lave risikovægte skyldes en høj sikkerhedsdækning kombineret med, at denne portefølje er koncentreret i de bedre ratingklasser.

Tilsynet finder, at det også er problematisk for porteføljen af poster med modpartsrisiko, at banken anvender meget lave PD værdier for de bedre ratingklasser.

Banken skal derfor sikre, at TTC PD værdierne for poster med modpartsrisiko øges svarende til forøgelsen for resten af erhvervsporteføljen. Banken kan i forbindelse hermed ikke reducere tillæggene i søjle 2, da de ikke er store nok til både at dække forøgelsen af risikovægtene for erhvervsporteføljen eksklusiv poster med modpartsrisiko og forøgelsen af risikovægtene for poster med modpartsrisiko.

Dette skyldes som beskrevet i afsnit 4.1, at tilsynet i sin vurdering af behovet for tillæg i særligt søjle 2 har haft fokus på svage engagementer og ikke de kunder i de bedre ratingklasser, som udgør størstedelen af poster med modpartsrisiko.

Da der ikke er afsat kapital til risikoen forbundet med de meget lave TTC PD værdier, finder tilsynet, at banken, indtil ændringerne er implementeret, skal afsætte kapital i søjle 2 til denne risiko. Tilsynet skønner umiddelbart, at der er behov for et tillæg i størrelsesordenen 2 mia. kr.

4.3 Institutexponeringer

Tilsynet har i forbindelse med det løbende tilsyn konstateret, at bankens PD model for banker ikke har fungeret godt. Banken er selv opmærksom på problemstillingen og arbejder på at udvikle en ny model. Tilsynet er dog skeptisk overfor, om det med det foreliggende datagrundlag er muligt at udvikle en velfungerende model.

EBA's analyse viser, at for de engagementer med institutter, som banken har fælles med andre banker omfattet af analysen, tildeler banken generelt væsentligt lavere risikovægte end de andre banker. Dette skyldes primært meget lave PD værdier. Det er derfor tilsynets vurdering, at EBA's analyse understøtter, at bankens PD model for banker ikke fungerer hensigtsmæssigt.

Analysen viser dog også, at Danske Bank har en højere grad af sikkerhedsdækning for engagementer med institutter end sine europæiske peers.

Det er cirka halvdelen af bankens institutexponeringer, der er omfattet af EBA's analyse. Tilsynet finder derfor, at analysens resultater kan anses som værende repræsentative for hele bankens portefølje af engagementer med institutter.

I kraft af bankens store volumen på området finder tilsynet, at det er afgørende, at banken har velfungerende modeller, herunder at der ikke afsættes for lidt kapital til eksponeringer mod andre banker. I lyset af problemerne med modellen finder tilsynet det ikke godtgjort, at banken bør anvende lavere risikovægte end europæiske peers. Dog finder tilsynet, at det er rimeligt at tage højde for bankens højere sikkerhedsdækning.

Tilsynet finder således, at med en model, som ikke fungerer, er bidraget til de risikovægtede poster for lille. Banken har endvidere ikke kompenseret for dette ved et tillæg i søjle 2. Indtil tilsynet har truffet en afgørelse vedrørende bankens nye PD model, er tilsynet dog indstillet på, at banken på den usikrede del af porteføljen som minimum afsætter så meget kapital i søjle 2, at banken samlet set kommer på niveau med europæiske peers på tidspunktet for datagrundlaget for EBA's analyse. Dette vil svare til et tillæg på 2 mia. kr. pr. medio 2012, som er det tidspunkt, hvor EBA's data om institutexponeringer er opgjort.

4.4 Bankens reduktion i søjle 2

Bankens tillæg ved Pillar 1+ metoden opgøres netto og omfattede pr. ultimo 4. kvartal 2012 en reduktion på 2,8 mia. kr., fordi korrektivkontoen mv. overstiger de forventede tab. Af § 27, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse om opgørelse af basiskapital fremgår det, at positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab op til en fast grænse kan tillægges basiskapitalen. Banken kunne således foretage et tillæg i basiskapitalen, men har i stedet valgt at foretage en reduktion i søjle 2.

Tilsynets vejledning af 7. februar 2013 om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov for kreditinstitutter beskriver 8+ metoden, som svarer til bankens Pillar 1+ metode. Af denne vejledning fremgår det ikke, at banker kan foretage en sådan reduktion i tillæggene. En reduktion er heller ikke velbegrunnet, jf. nedenfor. Tilsynet finder derfor, at banken skal fjerne denne reduktion ved Pillar 1+ opgørelsen.

Tilsynet finder endvidere, at det følger af 8+ metoden, at hvis banken i stedet havde valgt at have et tillæg i basiskapitalen for positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab, skulle dette modsvares af et tilsvarende tillæg i solvensbehovet.

Et tillæg i basiskapitalen for positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab afspejler således en antagelse i IRB reglerne om, at nedskrivningerne er for store – selv ved den forsigtige opgørelse der er behov for til solvensformål. Nedskrivningerne er imidlertid det bedste bud på tab ifølge både IFRS og de danske regnskabsregler. Nedskrivningerne er således at betragte som tabte, og man kan ikke bruge en del af dem til at dække andre fremtidige tab – og slet ikke i en solvensbehovsopgørelse, som skal være forsigtig. 8+ metoden indebærer, at banken skal vurdere, hvorvidt der er særlige risici, som ikke er tilstrækkeligt dækket af søjle 1 kravet. Et tillæg for positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab er ifølge tilsynets opfattelse en sådan risiko, som derfor skal føre til et tilsvarende tillæg i solvensbehovet.

Banken skal ved opgørelsen af tillæggene ved Pillar 1+ metoden derfor ophøre med at reducere tillæggene med et beløb, som ultimo 4. kvartal 2012 udgjorde 2,8 mia. kr., svarende til en positiv forskel mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab.

4.5 Høring

Tilsynet sendte den 23. maj 2013 banken en tidligere version af nærværende afgørelse i høring. Banken sendte tilsynet sit høringssvar den 3. juni 2013. Det fremgår af høringssvaret, at banken er uenig i alle tilsynets påbud og endvidere i tilsynets afgørelse af 27. maj 2013 vedrørende aktindsigt.

Tilsynet har kommenteret bankens væsentligste argumenter nedenfor. Herudover har banken nogle mere detaljerede bemærkninger, som tilsynet har taget højde for i de relevante afsnit i nærværende afgørelse.

4.5.1 Påbud på basis af sammenligninger

Banken anfører blandt andet, at tilsynet næsten udelukkende baserer påbuddene vedrørende erhvervsporteføljerne på en række sammenligninger med andre kreditinstitutter i Danmark, Norden og EU. Banken finder, at sådanne sammenligninger ikke kan anvendes ved fastsættelse af risikovægtene ved anvendelsen IRB metoden, idet risikovægtene skal fastsættes ud fra en individuel vurdering af de konkrete risici.

Indledningsvis ønsker tilsynet at understrege en generel pointe, som i øvrigt har betydning for mange af tilsynets kommentarer. Tilsynet finder således, at en tilladelse til at anvende IRB modeller indebærer en høj grad af metodefrihed for institutterne, men det giver ikke adgang til selv at fastsætte kapitalkravet. Tilsynet må derfor nødvendigvis have en betydelig rolle i forhold til løbende at sikre et passende kapitalniveau, jf. §§ 19-20 i kapitaldækningsbekendtgørelsen om tilladelse fra tilsynet til at anvende IRB metoden. Det følger således af disse bestemmelser, at tilsynet ikke blot har en hjemmel men også en forpligtelse til at reagere, hvis tilsynet vurderer, at kapitalniveauet er for lavt. I den forbindelse finder tilsynet det naturligt og nødvendigt at inddrage både overordnede betragtninger om det samlede kapitalniveau i forhold til den konkrete portefølje og mere detaljerede observationer om konkrete modeller og engagementer.

Ligeledes ønsker tilsynet at understrege, at i Danske Banks tilfælde har tilsynet netop krævet tillæg i søjle 2 for at sikre et passende kapitalniveau i forhold til tilsynets kendskab til bankens portefølje.

Tilsynet er derfor ikke enig i, at påbuddene næsten udelukkende er baseret på sammenligninger med andre kreditinstitutter. Tværtimod har det som nævnt i afsnit 2.5 gennem længere tid været tilsynets opfattelse, at bankens IRB risikovægte er for lave til at tage højde for bankens samlede kreditrisici, hvilket er baggrunden for nogle af de tillæg, som banken har i søjle 2. Tilsynets vurdering er blandt andet baseret på gennemgang af konkrete engagementer i forbindelse med kreditundersøgelser og på gennemgang af bankens IRB modeller.

Der er således tale om kendte problemer baseret på vurderinger af de konkrete forhold i Danske Bank, men de pågældende sammenligninger med andre IRB institutter er med til at understøtte, at der er behov for tillæggene.

Hertil kommer, at EBAs analyse sammenligner kunder, som Danske Bank har fælles med andre europæiske banker. De meget store forskelle i risiko-

vægte er således netop baseret på en meget forskellig kapitaldækningsmæssig håndtering af de konkrete risici.

Herudover ønsker tilsynet at pointere, at sammenligning med eksterne datakilder er en del af kravene til IRB bankers valideringsproces. Det fremgår således af kapitaldækningsbekendtgørelsens bilag 8, pkt. 225, at virksomheden skal anvende andre kvantitative valideringsredskaber og sammenligninger med relevante eksterne datakilder (benchmarking).

Banken opfylder blandt andet dette krav ved deltagelse i samarbejdet PECD¹⁸, som faciliterer deling af data på tværs af institutter. Analyserne beskrevet i de foregående afsnit – herunder bankens egen analyse af søjle 3 rapporter – kan også betragtes som en form for validering, der supplerer den benchmarking og anden validering, som banken i øvrigt foretager. Som beskrevet i afsnit 2.3 har tilsynets analyser dog visse fordele, fordi tilsynet har haft mulighed for at justere for forhold som poster med modpartsrisiko, porteføljesammensætning samt blandet anvendelse af standardmetode, FIRB og AIRB.

Tilsynet finder således, at sammenligning på tværs af institutter er relevant som tilsynsmetode og valideringsredskab.

Endelig skal det nævnes, at brugen af sammenligninger vil blive intensiveret med de kommende regler i CRDIV. Det fremgår således af artikel 78 i CRDIV, der endnu ikke er trådt i kraft, at IRB-institutter hvert år skal beregne kapitalkravet for nogle såkaldte benchmark porteføljer defineret af EBA og indrapportere resultaterne til de kompetente myndigheder. Myndighederne skal på den baggrund identificere virksomheder, hvor kapitalkravet er underestimeret, og sikre, at der bliver rettet op på dette.

4.5.2 Adgang til sagens dokumenter

Banken har som bilag 5 til høringssvaret af 3. juni 2013 vedlagt Kromann Reumerts notat af 29. maj 2013, hvori er anført, at § 15 i forvaltningsloven ikke giver mulighed for at undtage dokumenter i deres helhed, men alene til at ekstrahere konkrete oplysninger i de foreliggende dokumenter. Endvidere anføres, at tilsynet i nærværende sag har anvendt forvaltningslovens bestemmelse, som om denne gav hjemmel til at undtage hele ”kategorier af dokumenter”.

Tilsynet er enig i, at § 15 i forvaltningsloven alene giver mulighed for i visse situationer at undtage oplysninger fra aktindsigt og bemærker følgende:

Det fremgår af tilsynets afgørelse af 27. maj 2013 vedrørende bankens ret til aktindsigt, at tilsynet, såfremt banken måtte ønske det, snarest ville levere

¹⁸ Pan-European Credit Data Consortium.

kopi af sagens dokumenter i ekstraheret form, således at alle institutspecifikke, ikke-offentlige oplysninger ville være ekstraherede. Banken har ikke efterfølgende fremsat anmodning om at modtage dokumenterne i ekstraheret form. Banken har heller ikke påklaget afgørelsen til Erhvervsankenævnet.

Der henvises i øvrigt til bilag 1 for tilsynets mere detaljerede bemærkninger til denne del af høringssvaret.

4.5.3 Metodiske fejl og opdaterede sammenligninger

Banken anfører i sit høringssvar, at tilsynets sammenligninger indeholder en række metodiske fejl. Banken har derfor vedlagt opdaterede opgørelser, som banken finder mere korrekte end dem, tilsynet anvender.

Samlet set er tilsynet ikke enig med banken, og tilsynet finder således ikke, at argumenterne giver anledning til at ændre tilsynets konklusioner. Tilsynet har allerede kommenteret de fleste af bankens argumenter i de foregående afsnit. For en god ordens skyld kommenterer tilsynet dog også de fleste af bankens argumenter nedenfor.

Banken anfører blandt andet, at der ikke i sammenligningerne er taget højde for, at banken anvender en TTC metode. Metoden indebærer blandt andet, at TTC PD bliver relativt lavere for kunder med en god PIT rating og højere for kunder med en dårlig PIT rating.

Tilsynet er opmærksom på, at TTC metoden har denne egenskab, men tilsynet finder, at metoden har vist sig at give så lave TTC PD'er i de bedste ratingklasser, at der er behov for at tilpasse metoden. Derfor indgår dette forhold eksplicit i det første af tilsynets påbud. På den baggrund finder tilsynet ikke, at banken kan bruge dette forhold som argument for, at tilsynets sammenligninger er fejlbehæftede.

Banken argumenterer også for, at med de nuværende konjunkturer medfører anvendelsen af en TTC PD metode lavere PD værdier, end hvis banken anvendte PIT PD værdier. Banken anfører, at tilsynets sammenligninger ikke tager højde for dette.

Tilsynet har imidlertid taget højde for dette i sammenligningerne, lige som tilsynet har bedt banken om at regne på effekterne af at anvende henholdsvis PIT og TTC, jf. afsnit 2.1. Endvidere finder tilsynet det vigtigt at pointere, at for erhvervsseksponeringer er det usædvanligt at anvende PIT PD. De fleste institutter anvender således modeller, der kan betragtes som hybrider mellem PIT og TTC, og mange af disse hybridmodeller er mere TTC end PIT. I afsnit 2.4.3 er de oplyste konjunktoregenskaber ved de modeller, som indgår i EBAs analyse, nævnt.

Banken anfører videre, at sammenligningerne som minimum må justeres for sammensætningen af de enkelte kreditinstitutters porteføljer. Tilsynet er enig i dette, men som beskrevet i afsnit 2.3 finder tilsynet ikke, at det er et argument, der taler til bankens fordel. De geografiske forskelle og erfaringerne fra tilsynets kreditundersøgelser taler nærmere for, at Danske Bank bør have højere risikovægte end i øvrigt sammenlignelige banker.

Banken anfører også, at kreditinstitutter, der i stort omfang anvender AIRB, normalt vil have lavere risikovægte end kreditinstitutter, der i større omfang anvender FIRB, og at tilsynets sammenligninger ikke tager tilstrækkeligt højde for dette. Som det fremgår af afsnit 2.1, har tilsynet imidlertid taget højde for dette. Ligeledes finder tilsynet som beskrevet i afsnit 2.3, at banken overvurderer effekten af at gå fra FIRB til AIRB. Tilsynet vurderer således, at erfaringerne fra krisen har ført til, at tilsynsmyndigheder i mindre omfang end tidligere accepterer reduktioner i de risikovægtede poster som følge af overgang fra FIRB til AIRB.

Det fremgår videre, at banken finder, at sammenligningen bør baseres på et opdateret talgrundlag. I den forbindelse har banken indsendt opdaterede tal for den danske erhvervsportefølje, som viser, at bankens risikovægt er steget fra 34 pct. til 45 pct.

Banken nævner imidlertid ikke to væsentlige forhold, som efter tilsynets opfattelse nødvendigvis må indgå ved en stillingtagen til de opdaterede tal. For det første er tallene som nævnt for den danske erhvervsportefølje, hvor risikovægten er steget. Imidlertid er risikovægten for resten af erhvervsporteføljen i samme periode faldet så meget, at risikovægten for den samlede erhvervsportefølje er faldet marginalt. For det andet skyldes stigningen for den danske erhvervsportefølje i en vis udstrækning forhold, som kan forventes at være midlertidige. Blandt andet er risikovægten i Danmark steget, fordi tilsynet har offentliggjort en fortolkning af reglerne om beregning af løbetid, som betød, at banken måtte ændre sin beregning. Banken arbejder imidlertid aktivt på at ændre betingelserne i kundekontrakterne, sådan at løbetiden igen kan nedbringes.

Banken henviser endvidere til en analyse, som banken har foretaget på basis af offentliggjorte informationer (søjle 3 rapporter) for 2012, hvor banken konkluderer, at forskelle i risikovægte primært hidrører fra den anvendte IRB metode. Tilsynet har allerede kommenteret analysen i afsnit 2.3 og beskrevet, hvorfor tilsynet finder, at bankens analyse understøtter resultaterne fra tilsynets egne analyser.

4.5.4 Effekten af påbuddene

Banken anfører i sit hørings svar, at effekten af påbuddene sandsynligvis er meget større end angivet af tilsynet, men at banken ikke har mulighed for at efterprøve tilsynets beregninger. Bankens opfattelse af den meget større effekt skyldes, at banken vurderer, at tillæggene i søjle 2 er midlertidige og nu skal erstattes af permanente forøgelse af de risikovægtede poster i søjle 1.

Som beskrevet ovenfor har det gennem en længere periode været tilsynets vurdering, at der har været risici, som ikke var tilstrækkeligt afdækket i søjle 1, og det har givet anledning til en række tillæg i søjle 2.

Ved bl.a. undersøgelser på stedet har tilsynet taget stilling til størrelsen af disse tillæg. Tilsynet har ved adskillige lejligheder gjort banken opmærksom på, at det ikke var tilsynets opfattelse, at tillæggene var midlertidige.

På baggrund af bankens hørings svar har tilsynet endvidere eftersendt en specifikation af beregningen af effekterne. Banken har hertil bemærket, at den finder tilsynets skøn på ca. 2 mia. kr. vedrørende effekten af påbuddet om poster med modpartsrisiko alt for konservativt. Tilsynet medgiver, at skønnet er behæftet med usikkerhed. Samtidig finder tilsynet dog, at blandt andet EBA analysen af low default porteføljen klart viser, at TTC PD værdierne for de bedste ratingklasser er for lave, og at der er tale om et væsentligt beløb.

Banken har også anført, at den finder, at bankens søjle 2 tillæg er tilstrækkelig store til, at banken kan modregne det højere søjle 1 krav, der følger af tilsynets påbud om at øge risikovægtene for poster med modpartsrisiko.

Som det fremgår af de foregående afsnit, finder tilsynet ikke, at banken kan foretage en sådan modregning. Således udgør bankens søjle 2 tillæg vedrørende kreditrisiko i alt 10,8 mia. kr., men det er ikke det fulde beløb, der er til rådighed i denne sammenhæng.

Banken har således et tillæg på 1,7 mia. kr., som vedrører Nordirland. Da banken ikke anvender IRB metoden for eksponeringerne i datterbanken i Nordirland, kan dette beløb ikke modregnes i en stigning i de risikovægtede poster beregnet med IRB metoden.

Endvidere har banken tillæg på 6,1 mia. kr., som vedrører Danmark og Irland, og 3,0 mia. kr., som vedrører bankens LGD-modeller. En del af disse tillæg vedrører dog eksponeringer mod privatkunder. Da påbuddene alene vedrører erhvervseksponeringer, kan det fulde beløb således ikke modregnes. Samlet skønner tilsynet, at der er 6-7 mia. kr. til rådighed, hvilket svarer til, at ca. en fjerdedel af ovennævnte tillæg er reserveret til privatkunder.

4.5.5 Eksisterende forsigtighedsmargener

Banken anfører i høringsvaret, at det er bankens opfattelse, at den opfylder alle krav til forsigtighedsmargener i kapitaldækningsbekendtgørelsen, og at tilsynet har godkendt bankens opgørelser af forsigtighedsmargener.

Tilsynet vil i den forbindelse understrege, at det ganske vist er korrekt, at tilsynet har godkendt bankens forsigtighedsmargener, men en række af disse er indført efter krav fra tilsynet (hvilket også i et vist omfang fremgår af høringsvaret). Det er således ikke tilsynets opfattelse, at banken på eget initiativ indarbejder passende forsigtighed i sine estimater. Ligeledes er det ikke tilsynets opfattelse, at de anvendte forsigtighedsmargener er udtryk for en særligt konservativ tilgang. Tværtimod finder tilsynet, at forsigtighedsmargenerne er lave, og tilsynet har kun accepteret dem, fordi banken samtidig har betydelige tillæg i søjle 2.

Endelig finder tilsynet det principielt vigtigt, at tilsynet kan stille strengere krav, når der fx kommer nye oplysninger frem. Dette følger også af betingelserne i den oprindelige tilladelse af 26. november 2007 til anvendelse af IRB metoden til kapitaldækningsformål: "Danske Bank shall continue to make improvements if required in guidelines from CEBS and Finanstilsynet's interpretation of the Danish capital adequacy rules".

I den konkrete sag har benchmarkingen således vist, at der er behov for, at forsigtighedsmargener, der hidtil har været i søjle 2, skal flyttes til søjle 1.

4.5.6 Intern styring

Banken anfører også i sit hørings svar, at tilsynets påbud indebærer en tilsidesættelse af bankens metoder for kreditvurdering, kapitalallokering, pris-sætning, rapportering og den generelle risikostyring. Det kan ifølge banken have betydelige negative konsekvenser for blandt andet bankens interne styring og drift.

Tilsynet er ikke enig med banken i, at der vil være betydelige negative konsekvenser for bankens styring m.v.

For det første finder tilsynet, at det også i bankens interne styring er vigtigt, at banken indarbejder tilstrækkelig forsigtighed. Herunder er der en risiko for, at banken i sin bevilling, prisfastsættelse og ledelsesrapportering ikke får taget tilstrækkeligt højde for den risiko, som banken påtager sig. Tilsynet finder derfor, at påbuddene nærmere vil resultere i en forbedring af styringen.

Hertil kommer, at bankens interne styring ikke altid er baseret på de samme estimater som de estimater, der anvendes til beregning af risikovægtede

poster. For eksempel er den interne styring i høj grad baseret på PIT PD estimater, mens de risikovægtede poster er baseret på TTC PD. Dette er i overensstemmelse med lovgivningen, idet kapitaldækningsbekendtgørelsens bilag 8, punkt 171, giver mulighed for, at der kan anvendes andre estimater til interne formål end til beregning af risikovægtede poster, forudsat at det dokumenteres, og at virksomheden kan godtgøre overfor Finanstilsynet, at estimaterne er hensigtsmæssige.

4.5.7 Bankens ønske om yderligere en gennemgang

Banken anfører i høringssvaret, at banken ikke vil modsætte sig, at der foretages en uvildig analyse af, om bankens forsigtighedsmargener på erhvervsporteføljen lever op til kravene til forsigtighedsmargener i kapitaldækningsbekendtgørelsens bilag 8, punkt 166 og 170. Denne analyse kan efter bankens opfattelse foretages efter proceduren i FiL § 347 b.

Som det fremgår ovenfor, har tilsynet foretaget en grundig vurdering af bankens IRB risikovægte. Denne gennemgang er bl.a. baseret på tilsynets omfattende viden om IRB området, bl.a. fra tilsynet med banken og andre IRB institutter samt erfaringsudveksling med udenlandske tilsynsmyndigheder. Endvidere er den baseret på tilsynets øvrige viden om bankens kreditrisici, bl.a. fra en række undersøgelser på stedet. Der er derfor ikke behov for, at påbuddene afventer, at der er foretaget endnu en uafhængig gennemgang.

4.5.8 Påbud vedrørende ændringer

Banken anfører i høringssvaret, at den finder påbuddet om en årlig redegørelse for ændringer uforståeligt, da det er udtryk for den nuværende praksis. Banken henviser blandt andet til, at der afholdes et IRB møde én gang om året, hvor banken forelægger alle planlagte ændringer i IRB metoden med henblik på, at tilsynet kan beslutte, hvilke ændringer der er væsentlige og derfor kræver en egentlig ansøgning om godkendelse.

Tilsynet medgiver, at den version af påbuddet, som banken fik i høring, ikke afspejlede den eksisterende proces vedrørende planlagte ændringer. Tilsynet finder, at denne proces i store træk fungerer efter hensigten. Påbuddet er derfor udgået.

4.5.9 Bankens reduktion i søjle 2

Banken anfører i høringssvaret, at den er enig med tilsynet i, at banken ikke kan reducere søjle 2 tillæggene ved Pillar 1+ metoden med 2,8 mia. kr. svarende til en positiv forskel mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab. Derimod er banken ikke enig i, at det følger af 8+ metoden, at hvis banken i stedet havde valgt at have et tillæg i basiskapitalen for positive forskelle mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab, skulle dette modsvareres af et tilsvarende tillæg i solvensbehovet.

Banken nævner bl.a., at hvis dette altid er tilfældet, vil det svare til, at tilsynet i praksis har ophævet basiskapitalbekendtgørelsens § 27, stk. 1, nr. 4, hvoraf muligheden for at medregne beløbet i basiskapitalen fremgår. Reglen fremgår i dag af kapitalkravsdirektivet, og den vil følge af CRR, når CRR træder i kraft. Banken anfører, at da CRR er en forordning, kan tilsynet ikke efter dette tidspunkt ophæve bestemmelsen.

Som beskrevet i afsnit 4.5 afspejler et sådant tillæg til basiskapitalen en antagelse i IRB reglerne om, at nedskrivningerne er for store – selv når der til solvensformål er behov for en forsigtig opgørelse. Banken skriver herom, at den ikke er enig med tilsynet i, at de regnskabsmæssige nedskrivninger i banken skal betragtes som tabte, og at en del af dem ikke kan bruges til at dække andre fremtidige tab. Dette må efter bankens opfattelse afhænge af en konkret vurdering af de enkelte nedskrivninger.

Tilsynet lægger vægt på, at tilsynet ved sine undersøgelser i banken har foretaget konkrete vurderinger af et stort antal engagementer. Ved nogle undersøgelser har tilsynet konstateret, at nedskrivningsniveauet var i overensstemmelse med regnskabsreglerne, mens der ved andre undersøgelser er konstateret et behov for mernedskrivninger. Tilsynet har ved undersøgelser i banken derimod generelt ikke konstateret, at der i nedskrivningerne var en buffer til dækning af andre fremtidige tab. Tilsynet er derfor fortsat uenig i bankens opfattelse, ikke mindst fordi solvensbehovsopgørelsen i modsætning til regnskabet skal være opgjort forsigtigt.

Det er kapitalkravsdirektivet, som giver de enkelte tilsynsmyndigheder beføjelser til at fastsætte kapitaltillæg i søjle 2. Dette videreføres i CRDIV og ikke i CRR. Tilsynet vurderer, at der ikke er behov for ændringer i den eksisterende vejledning om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov for kreditinstitutter som følge af CRDIV og CRR's ikrafttræden. Vejledningen indebærer en 8+ tilgang, som betyder, at der tages udgangspunkt i minimumskravet på 8 pct. af de risikovægtede poster (søjle 1) med tillæg for risici og forhold, som ikke fuldt ud afspejles i opgørelsen af de risikovægtede poster. Med andre ord antages almindelige risici at være dækket af 8 pct.-kravet, og der skal derfor tages stilling til, i hvilket omfang et institut har risici derudover, som nødvendiggør et tillæg i solvensbehovet (søjle 2). Som nævnt af banken fremgår det ikke eksplicit af vejledningen, at ovennævnte tillæg indebærer en sådan risiko for banken, hvis banken vælger at medregne det i basiskapitalen. Som beskrevet ovenfor finder tilsynet imidlertid, at det klart er tilfældet.

4.5.10 Tilsynets hjemmel vedrørende søjle 2

Banken anfører i høringsvaret, at ved opgørelsen af solvensbehovet har institutterne metodefrihed, mens tilsynet ved opgørelsen af det individuelle

solvenskrav i henhold til lovbemærkningerne til bestemmelsen er bundet til at anvende 8+ metoden, der er beskrevet i vejledningen.

Tilsynet finder, at institutternes metodefrihed er begrænset af en række krav i kapitaldækningsbekendtgørelsens bilag 1 om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov. Det fremgår bl.a. af punkt 27, at uanset hvilken metode der anvendes, skal bestyrelse og direktion vurdere, om metoden giver et fornuftigt resultat. Af punkt 28 fremgår, at ved vurderingen af den tilstrækkelige basiskapital skal alle væsentlige risici, som virksomheden er udsat for, indgå.

Endvidere beskriver vejledningen om tilstrækkelig basiskapital og solvensbehov for kreditinstitutter 8+ metoden, der er benchmark for vurderingen af institutternes metoder. Danske Bank anvender selv Pillar 1+ metoden, som svarer til 8+ metoden. Banken anvender også andre metoder, men det er Pillar 1+, som giver det største behov. Det er derfor denne metode, som er den bindende for banken, hvis der ses bort fra overgangsreglen om, at basiskapitalen mindst skal udgøre 80 pct. af kapitalkravet i henhold til de regler, der var gældende, inden der var mulighed for at bruge IRB metoden.

Tilsynet vurderer derfor, at banken ikke kan anvende Pillar 1+ metoden, så den svarer til 8+ metoden, men således at den på nogle områder er mindre forsigtig, uden at det opvejes af større forsigtighed end 8+ metoden på andre områder. Banken kan således ikke anvende Pillar 1+ metoden i en form, hvor den er lige til 8+ metoden men afviger fra den ved, at der ikke er et tillæg til solvensbehovet svarende til en positiv forskel mellem korrektivkontoen mv. og de forventede tab.

4.5.11 Påbud om instituteksponeringer

Banken anfører i høringssvaret, at banken er forundret over, at bankens metode for instituteksponeringer kan give anledning til et påbud fra tilsynets side. Banken nævner, at den, som det fremgår af tilsynets udkast, er i færd med at udvikle en ny metode for rating af banker, der dækker dele af institutporteføljen. Banken står derfor uforstående over for årsagen til, at tilsynet finder anledning til at give banken et påbud midt i denne proces.

Banken bemærker endvidere i høringssvaret, at tillægget på 2 mia. kr. svarende til risikovægtede poster på 25 mia. kr. efter bankens opfattelse på ingen måde er udtryk for den forøgelse af de risikovægtede poster, som kan forventes at blive resultatet af den ændrede metode for instituteksponeringer. Påbuddet om at forøge de risikovægtede poster svarende til en forøgelse af solvenskravet med 2 mia. kr. har derfor ifølge banken ingen sammenhæng med de konkrete risici på institutporteføljen.

Tilsynet vurderer, at med en model, som ikke fungerer, er det nuværende bidrag til de risikovægtede poster for lille. Banken har endvidere ikke kompenseret for dette ved et tillæg i søjle 2. Endelig er det på nuværende tidspunkt uafklaret, om banken kan udvikle en ny model, som opfylder IRB reglerne, og det er uafklaret, hvor store risikovægtede poster en sådan model i givet fald vil give anledning til.

Tilsynet har dog i sin afgørelse antaget, at banken kan udvikle en ny model, som svarer til gennemsnittet for de banker, som deltog i EBA analysen. Som nævnt i afsnit 2.4.2 er det tilsynets vurdering, at resultaterne af EBAs analyser i langt højere grad kan antages at være repræsentative for bankens totale institutportefølje, end det er tilfældet med erhvervsporteføljen. Antagelsen om, at banken kan udvikle en ny model, indebærer, at tilsynet finder det acceptabelt, at banken indtil da kan vælge at afsætte kapitalen i søjle 2.

4.5.12 Frister for påbud

I den version af nærværende afgørelse, som banken fik i høring, havde tilsynet sat fristen for opfyldelse af de to første påbud til 30. juni 2013. Det fremgik dog, at tilsynet var indstillet på, at banken i en kortere periode kunne anvende en mere simpel løsning til at øge risikovægtene. Banken har efter fremsendelse af høringssvaret gjort opmærksom på, at denne frist ville gøre det vanskeligt for banken at implementere påbuddene på en hensigtsmæssig måde.

Tilsynet er enig i, at det er vigtigt, at påbuddene bliver implementeret på en hensigtsmæssig måde, og tilsynet har derfor forlænget fristen for de to påbud til 31. december 2013. Dog har tilsynet samtidig tilføjet, at risikoen vedrørende lave TTC PD værdier i forbindelse med påbud 2 indtil da skal afspejles i søjle 2. I forbindelse med påbud 1 er risiciene allerede afdækket i søjle 2.

4.6 Forventet effekt af påbud

Den samlede effekt af påbuddene skønnes at være, at 8 pct. kapitalkravet (søjle 1 kravet) vil stige fra 64 mia. kr. til 72 mia. kr. opgjort pr. 31. marts 2013. Samtidig skønnes det, at det individuelle solvensbehov før indregning af overgangsreglen i forbindelse med IRB metoden vil stige fra 81 mia. kr. til 87 mia. kr.

Danske Bank koncernen havde en faktisk solvensprocent pr. 31. marts 2013 på 21,6 % og et individuelt solvensbehov (søjle 2 krav) på 10,1 % før indregning af overgangsreglen i forbindelse med IRB metoden. Overgangsreglen medførte et individuelt solvensbehov på 11,4 % pr. 31. marts 2013. Ifølge overgangsreglen skal basiskapitalen mindst udgøre 80 % af kapital-

kravet i henhold til de regler, der var gældende, indtil de nuværende regler, der tillader brug af IRB metoden til kapitaldækningsformål, trådte i kraft.

De ovennævnte påbud vil medføre et fald i både den faktiske solvensprocent og i det individuelle solvensbehov før og efter indregning af overgangsreglen i forbindelse med IRB metoden. Når procenterne falder, selv om fx solvensbehovet vokser målt i kroner, skyldes det, at procenterne er målt i forhold til de risikovægtede poster. De risikovægtede poster stiger som følge af påbuddene.

Det skønnes, at effekten af påbuddene vil være, at solvensprocenten vil udgøre cirka 19,1 % pr. 31. marts 2013, og at det individuelle solvensbehov før indregning af overgangsreglen i forbindelse med IRB metoden vil udgøre 9,7 %. Efter indregning af overgangsreglen i forbindelse med IRB metoden skønnes det individuelle solvensbehov at ville udgøre 10,1 %.

Kopi af dette brev er sendt til bankens revisorer.

Med venlig hilsen

Lars Stage

Bilag 1: Anmodning om adgang til sagens dokumenter

Kromann Reumert anfører i notatet, at tilsynet ved udlevering af kopi af sagens dokumenter, herunder de ekstraherede dokumenter, er forpligtet til fyldestgørende at begrunde samtlige ekstraheringer. Det bemærkes hertil, at tilsynets ekstraheringer uden undtagelse vil være begrundet i konkurrencemæssige hensyn til andre pengeinstitutter, samt i hensynet til tilsynets fremtidige virke, herunder hensyn til gennemførelsen af tilsynets kontrolvirksomhed. Da hensynene er tæt forbundne, vil det ikke i de enkelte ekstraheringer være muligt at foretage en sondring mellem disse. Se nærmere vedrørende de bagvedliggende hensyn umiddelbart nedenfor.

Kromann Reumert anfører indledningsvist i notatet, at tilsynet har begrundet sin afgørelse om IRB risikovægte for erhvervs- og institutporteføljerne i Danske Bank med henvisning til "en række peer-reviews, benchmarks og andre informationer".

Tilsynet er ikke enig i, at påbuddene næsten udelukkende er baseret på sammenligninger med andre kreditinstitutter. Tværtimod har det gennem længere tid været tilsynets opfattelse, at bankens IRB risikovægte er for lave til at tage højde for bankens samlede kreditrisici, hvilket er baggrunden for de tillæg, som banken har i søjle 2. Tilsynets vurdering er blandt andet baseret på gennemgang af konkrete engagementer i forbindelse med kreditundersøgelser. Ligeledes er tilsynets vurdering baseret på gennemgang af bankens IRB modeller.

Som supplement til det i tilsynets afgørelse af 27. maj 2013 om § 15 i forvaltningsloven anførte, bemærkes følgende:

Efter bestemmelsen i § 15, stk. 1, i forvaltningsloven indgår i afvejningen af, om der skal gives aktindsigt, på den ene side partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, og på den anden side afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser.

Det er tilsynets opfattelse, at Danske Banks ret til aktindsigt i dokumenter, som indeholder institutspecifikke oplysninger, må vige for afgørende konkurrencemæssige hensyn til de finansielle virksomheder, hvis oplysninger fremgår af dokumenterne.

Ud over karakteren af de institutspecifikke oplysninger, er det endvidere tilsynets opfattelse, at den skærpede tavshedspligt, som tilsynets medarbejdere er underlagt i henhold til § 354 i lov om finansiel virksomhed, er et moment, som bør tillægges vægt ved afvejningen efter forvaltningsloven § 15.

For så vidt angår hensynet til tilsynets fremtidige virke, herunder gennemførelsen af kontrolvirksomhed bemærkes, at det vurderes at være helt afgørende for den tilsynsmæssige effektivitet, at tilsynet modtager alle nødvendige oplysninger i en given sag, underforstået at de finansielle virksomheder under tilsyn ikke har incitament til at tilbageholde oplysninger af betydning for tilsynets arbejde. Det er tilsynets opfattelse, at dette alene kan sikres, såfremt de finansielle virksomheder (og deres kunder) kan nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige institutspecifikke oplysninger til konkurrerende virksomheder.

Vedrørende Kromann Reumerts henvisning til Folketingets Ombudsmands-udtalelse FOB 1989.241 bemærkes, at denne vedrører brevveksling mellem de danske skattemyndigheder og de amerikanske myndigheder. Udtalelsen vurderes ikke at være relevant for nærværende sag, idet der her er tale om, at det materiale, som der ønskes aktindsigt i, er fortrolige, tavshedsbelagte oplysninger fra konkurrerende virksomheder.

Det bemærkes herudover, at der er en direktiv- og lovbestemt adgang til, at oplysninger om virksomheder under tilsyn kan udveksles mellem tilsynsmyndigheder og forblive fortrolige.

Banken har i bemærkningerne til tilsynets udkast til afgørelse af 23. maj 2013 anmodet Det Finansielle Råd om at genoverveje tilsynets afgørelse om aktindsigt og udsætte stillingstagen til udkastet. Hertil bemærkes, at hvis banken er uenig i Finanstilsynets afgørelse vedrørende aktindsigt, kan banken indbringe sagen for Erhvervsankenævnet.

Det er tilsynets vurdering, at der ikke er grundlag for at imødekomme bankens anmodning om udsættelse af sagens behandling. Der henvises i denne forbindelse til tilsynets afgørelse af 27. maj 2013, hvoraf fremgår, at tilsynet har udleveret oplysninger i summarisk form, hvorfor udlevering af de ekstraherede dokumenter ikke vil bibringe banken nye oplysninger i sagen. Banken har, som nævnt ovenfor, i øvrigt ikke anmodet om at modtage kopi af sagens dokumenter i ekstraheret form.

Afsluttende bemærkes vedrørende Kromann Reumerts betragtninger om offentliggørelse af institutspecifikke oplysninger, at følgende fremgår af bemærkningerne til ændringen af § 354 a, i L87, som blev vedtaget d. 19. december 2012 (uddrag):

”Den offentliggjorte tilsynsreaktion vil indeholde den eller de involverede virksomheders navn(e). Derimod vil alle fortrolige oplysninger om kundeforhold eller oplysninger om potentielle købere af en nødlidende virksomhed i de tilfælde, hvor overtagelsen ikke gennemføres, ikke blive offentliggjort.

Dette gælder også fortrolige oplysninger om virksomhedens interne forhold af væsentlig betydning for virksomheden, f.eks. vil ikke-offentligt tilgængelige oplysninger om dens opbygning og indretning, dens økonomiske forhold og situation, dens kundemasse og dens samarbejdspartnere, blive fjernet inden offentliggørelsen, medmindre oplysningerne er nødvendige for forståelsen af tilsynsreaktionen. [...].”

I overensstemmelse med ovenstående vil der ved offentliggørelse af den påtænkte afgørelse om IRB risikovægte for erhvervs- og institutporteføljerne blive taget højde for karakteren af de i afgørelsen omhandlede oplysninger.