

Finanstilsynet  
Postboks 1187 Sentrum  
0107 OSLO

Deres ref

Vår ref  
19/2702

Dato  
11.12.2019

## Forholdet mellom generelle bufferkrav og pilar 2-prosessen

Finansdepartementet har i dag offentliggjort planlagte endringer i systemrisikobufferkravet med virkning fra 31. desember 2020. Departementet vil øke systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 prosent, og det skal bare gjelde engasjementer i Norge. Tiltaket vil bli notifisert til EFTA-statenes faste komité, ESRB og EBA om kort tid, og departementet tar sikte på at det kan fastsettes ved endringer i CRR/CRD IV-forskriften i januar 2020. Hensikten med tiltaket er å opprettholde norske finansforetaks samlede, reelle kapitalkrav på et nivå som er tilpasset risikoen i norsk økonomi, og samtidig legge til rette for likere kapitalkrav for norske og utenlandske finansforetak med virksomhet i Norge. Departementet har i tillegg fastsatt en overgangsregel som innebærer at banker som ikke benytter avansert IRB-metode, skal oppfylle dagens systemrisikobufferkrav på 3 prosent for alle engasjementer frem til 31. desember 2022.

Økningen i systemrisikobufferkravet gjenspeiler ikke økt risiko, men en omlegging av virkemiddelbruken. Mange norske finansforetak vil om kort tid få vesentlige reduksjoner i det risikovektede beregningsgrunnlaget som følge av at Basel I-gulvet avvikles og SMB-rabatten innføres når CRR/CRD IV-regelverket trer i kraft som del av EØS-avtalen. Et økt systemrisikobufferkrav er etter departementets vurdering det mest hensiktsmessige tiltaket for å unngå at foretakenes samlede, reelle kapitalkrav senkes.

Finansforetakenes samlede kapitalkrav skal samsvare med risikoen foretakene står overfor, og består av flere deler. De ulike delene av kravet har ulike formål, men endringer i én del av kravet kan likevel påvirke andre deler av kravet. Departementet angir den generelle delen av foretakenes samlede krav ved å fastsette kapitalbufferkrav

i pilar 1. Finanstilsynet fastsetter regelmessig foretaksspesifikke krav i pilar 2 i samsvar med vurderinger av kapitalbehov for risikoer som ikke, eller bare delvis, er dekket av pilar 1. Om forholdet mellom pilar 1 og pilar 2 uttalte departementet følgende i brev 15. januar 2016 til Finanstilsynet:

«Strukturelle forhold som gjelder de fleste norske banker, er i det norske regelverket reflektert i pilar I-kravene, dvs. pilar I-minstekrav til kapital og kombinerte kapitalbufferkrav i pilar I. Den norske systemrisikobufferen, bufferen for systemviktige banker og motsyklisk kapitalbuffer reflekterer således elementer av risiko som i og for seg også kunne vært benyttet i pilar II-prosessen, blant annet makroøkonomisk risiko og systemisk risiko. For norske institusjoner er det således valgt å gjenspeile disse risikotypene i de generelle kravene som ivaretas av pilar I-regelverket.»

Utgangspunktet for pilar 2-prosessen er det enkelte foretaks egen vurdering av risiko og kapitalbehov. De foretaksspesifikke pilar 2-kravene består av et krav for iboende risikoer som fastsettes ved pålegg, og en forventning om en kapitalkravsmargin ut over det samlede kapitalkravet. Kravene fastsettes ved en individuell vurdering basert på tilsynsmessig skjønn med støtte i metodikk. EBA har i retningslinjer uttalt at pilar 2-krav bør avstemmes mot kapitalbufferkrav og/eller makrotilsynstiltak som retter seg helt eller delvis mot de samme risikoene.

Etter omleggingen som trer i kraft 31. desember 2020, vil det norske systemrisikobufferkravet mer eksplisitt rette seg mot strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter. Departementet har ved kalibreringen av bufferkravet lagt vekt på at finansforetakene har nokså likeartet finansieringsstruktur, i stor grad baserer seg på markedsfinansiering, og er sammenkoblet med hverandre blant annet gjennom krysseierskap av obligasjoner med fortrinnsrett. Foretakene har også likeartede og konsentrerte eksponeringer mot norske eiendomsmarkeder, herunder mot boliglånskunder og eiendomsrelaterte næringer med relativt volatil inntjening. Norsk økonomi er i tillegg preget av et høyt gjeldsnivå i husholdningene, høye eiendomspriser og en ensidig næringsstruktur. Departementet antar for øvrig at det enkelte foretaks samlede kapitalbehov på kort sikt bare vil bli påvirket av foretaksspesifikke forhold. Departementet understreker at utviklingen i foretaksspesifikke forhold fullt ut må vurderes av Finanstilsynet.

Før omleggingen av systemrisikobufferkravet trer i kraft bør det foretas en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2 (inkludert kapitalkravsmarginen), jf. departementets brev 15. januar 2016, EBAs retningslinjer og de forholdene som er vektlagt ved fastsettelsen av systemrisikobufferkravet. Gjennomgangen bør også omfatte en vurdering av systemet for å fastsette pilar 2-krav, og

hvordan omleggingen av systemrisikobufferkravet påvirker vurderingene av hvilke risikoer som helt eller delvis er dekket i pilar 1. Departementet ber om Finanstilsynets vurdering av disse forholdene innen 2. mars 2020.

Med hilsen

Geir Åvitsland e.f.  
ekspedisjonssjef

Siren Solhaug  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer*