



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
19/7277

DERES REFERANSE

DATO
02.03.2020

Forholdet mellom generelle bufferkrav og pilar 2-prosessen

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev av 11. desember 2019 der departementet ber om Finanstilsynets vurdering av "arbeidsdelingen mellom de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2 (inkludert kapitalkravsmarginen)".

I punkt 2 gis en oppsummering av sammensetningen av kapitalkravet etter EU-reglene. Punkt 3 gir en oversikt over ansvarsdelingen når det gjelder fastsettelse av kapitalkrav. Punkt 4 beskriver Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav, mens rammene for kapitalkravsmarginen omtales nærmere i punkt 5. Finanstilsynets oppsummering fremgår av punkt 6.

2. Kapitalkravene

Det norske kapitaldekningsregelverket gjennomfører EUs kapitalkravsdirektiv (CRD IV) og -forordning (CRR) og innebærer krav til kapital i prosent av et risikovektet beregningsgrunnlag samt krav til kapital målt mot et beregningsgrunnlag som ikke er risikovektet (uvektet kjernekapitalandel). I det følgende redegjøres det for de ulike elementene i det risikovektede kapitalkravet.

2.1 Bufferkrav, pilar 2-krav og forventning til kapitalkravsmargin

Etter EU-reglene skal alle kredittinstitusjoner som er etablert i EU/EØS-området, ha samme minstekrav til kapital og en bevaringsbuffer på 2,5 prosent av beregningsgrunnlaget, mens nasjonale myndigheter kan fastsette bufferkrav utover dette av hensyn til finansiell stabilitet. I tillegg skal tilsynsmyndigheten fastsette individuelle kapitalkrav (pilar 2-krav) utover de generelle minstekravene dersom et foretak er utsatt for risikoer som tilsynsmyndighetene vurderer ikke er tilstrekkelig dekket av pilar 1-kravene. Tilsynsmyndigheten kan også gi uttrykk for en forventning om at et foretak opererer med en margin til de samlede kapitalkravene (kapitalkravsmargin).

Bevaringsbufferens formål er å kunne dekke tap og sikre at kapitalen ikke faller under minimumskravet i kraftige nedgangsperioder. Bevaringsbufferen er fullharmonisert, ikke tidsvarierende og satt til 2,5 prosent.

Systemrisikobufferen kan pålegges alle kredittinstitusjoner eller enkelte eller grupper av foretak for å dempe langsiktig ikke-syklisk system- eller makrorisiko. Systemrisikobufferen skal etter EU-regelverket revurderes hvert andre år. Det følger av finansforetaksloven at systemrisikobufferen

skal være 3 prosentpoeng. Finansdepartementet har hjemmel til å fastsette en systemrisikobuffer som er høyere eller lavere enn dette.

Bufferen for nasjonalt systemviktige institusjoner skal redusere risikoen for soliditetsproblemer i institusjoner der krisehåndtering av virksomheten kan medføre finansiell ustabilitet og betydelige forstyrrelser i realøkonomien. Det følger av finansforetaksloven at bufferen for systemviktige foretak skal være 2 prosentpoeng. Finansdepartementet har hjemmel til å fastsette et krav som er høyere eller lavere enn dette.

Den motsykliske kapitalbufferen skal dempe syklisk risiko knyttet til sterk kredittvekst i økonomien og styrke foretakenes evne til å møte tap i nedgangstider. Den motsykliske bufferen skal revurderes hvert kvartal. Etter finansforetaksloven skal Finansdepartementet fastsette krav til motsyklisk buffer på mellom 0 og 2,5 prosentpoeng. I særlige tilfeller kan bufferen settes høyere enn 2,5 prosentpoeng. Den norske satsen for motsyklisk buffer gjelder kun norske engasjementer. For engasjementer i andre land, skal buffersatsen fastsatt av det aktuelle landets myndigheter benyttes.

Pilar 2 krav skal fastsettes individuelt for det enkelte foretak og dekke risikoer som ikke er tilstrekkelig dekket av pilar 1-kravene. Det følger av CRD IV-direktivets artikkel 97 at tilsynsmyndighetene skal vurdere risikoer foretaket er utsatt for, og om foretaket har tilstrekkelig kapital og likviditet til å dekke disse risikoene. Risikoene som skal vurderes, omfatter bl.a. kredittrisiko, konsentrasjonsrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og systemrisiko.

2.2 Beregningsgrunnlaget

Bufferkrav og pilar 2-krav regnes i prosent av et risikovektet beregningsgrunnlag, og reglene for risikovektning har avgjørende betydning for det samlede kapitalkravet. Beregningsgrunnlaget fastsettes på bakgrunn av sjablongmessige risikovekter (standardmetode) eller ved bruk av foretaksspesifikke interne modeller for det tilfellet at tilsynsmyndigheten har gitt tillatelse til bruk av slike modeller¹.

CRR inneholder enkelte bestemmelser som åpner for at landene av hensyn til særskilte forhold i nasjonale markeder og finansiell stabilitet, kan fastsette strengere krav, herunder høyere risikovekter for lån med pant i eiendom. Enkelte nasjonale valg er forhåndsdefinert (muligheten til å vedta risikovekt på 100 prosent for næringseiendom), mens artikkel 458 gir en mer generell hjemmel til å fastsette strengere krav av hensyn til finansiell stabilitet. Krav etter artikkel 458 må imidlertid notifiseres og godkjennes av Rådet/EFTAs faste komité som skal ta hensyn til anbefalinger fra Kommissjonen/EFTAs overvåkningsorgan, ESRB og EBA.

Det norske regelverket har, i tråd med Baselstandarden, hatt en regel om at beregningsgrunnlaget ved bruk av interne modeller ikke kan være lavere enn 80 prosent av kapitalkravet etter det tidligere Basel I-regelverket (omtalt som Basel I-gulvet). Ved innlemmelse av CRR i EØS-avtalen bortfalt dette gulvet.

Basel I-gulvet har fungert som en sikkerhetsmekanisme for å kompensere for usikkerheten i bankenes IRB-modeller. Finanstilsynets løpende oppfølging av modellene har vist at det er stor usikkerhet i bankenes datagrunnlag og målemetoder, som også er preget av langvarig lavt rentenivå, økning i eiendomspriser og manglende data fra nedgangstider. Finanstilsynet har gjennomført flere

¹ 9 norske banker har fått en slik tillatelse

tiltak for å begrense usikkerheten i bankenes risikomodeller og –vekter. Dette gjelder både generelle krav til kalibreringen av modellene og pålegg rettet mot enkeltbanker. I fortalen til beslutningen om innlemmelse av CRR i EØS-avtalen vises det til at Basel I-gulvet har bidratt til å redusere utilsiktede reduksjoner i kapitalkravet som følge av modellbruk, og til at tilsynsmyndighetene kan kreve mer konservativ modellkalibrering for å motvirke slike effekter. Finanstilsynet varslet i brev 24. januar 2020 næringen om planlagte innstramminger i kravene til IRB-modeller².

CRR inneholder en reduksjonsfaktor knyttet til risikovektene for engasjement med små- og mellomstore bedrifter (SMB-rabatt) som gjør at beregningsgrunnlaget og dermed kapitalkravet for slike engasjement reduseres, både i standardmetoden og for foretak som bruker interne modeller.

3. Ansvar for fastsettelse av de ulike kravene

EU-regelverket krever at landene peker ut en "designated authority"³ (makrotilsynsmyndighet) som skal fastsette nivå på bufferkravene etter CRD IV og makrotilsynstiltak etter artikkel 458 i CRR. Makrotilsynsmyndigheten kan være tilsynsmyndigheten eller en annen utpekt myndighet. Det følger av finansforetaksloven § 1-7 og § 14-3 at det er Finansdepartementet som er makrotilsynsmyndighet i Norge.

I EU-regelverket er det videre lagt opp til at "competent authority"⁴ skal ta stilling til hvilken risikovekt som skal anvendes i de tilfellene det er gitt nasjonal valgfrihet i pilar 1 (jf. omtale i punkt 2.2), vurdere søknader om bruk av interne modeller for beregning av kapitalkrav og ha myndighet til å kreve at foretakene har kapital og likviditet utover minstekravene i pilar 1 for å dekke risikoer som foretaket er utsatt for og som ikke anses dekket av minstekravene (pilar 2-krav). Det følger av direktivets artikkel 3 (36)⁵ at med "competent authority" menes

"a public authority or body officially recognised by national law, which is empowered by national law to supervise institutions as part of the supervisory system in operation in the Member State concerned".

Det følger videre av direktivet at tilsynsmyndigheten skal være tilstrekkelig uavhengig. Av CRD IV artikkel 4 nr. 4 fremgår det at

"Member States shall ensure that the competent authorities have the expertise, resources, operational capacity, powers and independence necessary to carry out the functions relating to prudential supervision, investigations and penalties set out in this Directive and in Regulation (EU) No 575/2013."

Uavhengighetskravet må videre leses i lys av fortalen til direktivet, betraktning 9, hvor det fremheves at et siktemål med direktivet er å sikre at "the single rulebook for financial services are subject to supervision of the highest quality, unfettered by other, non-prudential considerations".

Innenfor det norske rammeverket har Finanstilsynet kompetanse til å fastsette pilar 2-krav⁶ og vurdere søknader om bruk av interne modeller⁷.

² <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/brev/2020/krav-til-irb-modeller/>

³ I norsk oversettelse av direktivet omtales dette som "utpekt myndighet"

⁴ I norsk oversettelse av forordningen omtales dette som "vedkommende myndighet"

⁵ Med referanse til artikkel 4 (40) i forordning 575/2013

⁶ delegasjon av finansforetaksloven § 13-6 (7)

⁷ finansforetaksloven § 14-2 (5)

4. Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav

CRD IV-direktivets bestemmelser om tilsynsmessig oppfølging av risiko og kapitalbehov i enkeltforetak (artikkel 97, 98 og 104) er gjennomført i finansforetaksloven § 13-6 og § 14-6. Det følger av direktivets artikkel 97 at tilsynsmyndighetene skal vurdere risikoer foretaket er utsatt for, og om foretaket har tilstrekkelig kapital og likviditet til å dekke disse risikoene. Kapitalkrav under pilar 2 fastsettes for å dekke risikoer som foretaket er utsatt for, og som ikke, eller bare delvis, er dekket under pilar 1.

EBA har utarbeidet retningslinjer for tilsynsmyndighetenes fastsettelse av pilar 2-krav, første gang i 2014 med endringer i 2018⁸. Finanstilsynet har meddelt EBA at det vil følge disse retningslinjene.

Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov, herunder metodene som benyttes i benchmarkberegninger som benyttes som støtte i fastsettelsen av pilar 2-kravet, er beskrevet i rundskriv 12/2016. Finanstilsynet vurderer den enkelte banks risiko og kapitalbehov på bakgrunn av bankens konkrete virksomhet og styring og kontroll med virksomheten. I tråd med EBA-anbefalingen tas det utgangspunkt i foretakets forretningsmodell, iboende risiko for de neste 12 måneder knyttet til kredittrisiko, konsentrasjonsrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko, omdømmerisiko, risiko knyttet til pensjonsforpliktelser, risiko for overdreven gjeldsoppbygging, strategisk risiko, eierrisiko og eventuelle andre relevante risiko som ikke, eller bare delvis, er dekket under pilar 1. Finanstilsynet vurderer også likviditets- og finansieringsrisiko som ledd i vurderingen av risiko og kapitalbehov (SREP).

Finanstilsynet hadde ved utgangen av 2019 fastsatt kapitalkrav i pilar 2 for 84 banker. Vedtakene er begrunnet med de ulike foretakenes iboende risiki, hovedsakelig knyttet til høy utlånsvekst og porteføljekvalitet (kredittrisiko), risiko knyttet til konsentrasjon mot enkeltkunder og/eller enkelt næringer (konsentrasjonsrisiko), renterisiko, spreadrisiko, aksjekursrisiko og/eller valutakursrisiko (markedsrisiko), operasjonell risiko, omdømmerisiko, eierrisiko, pensjonsrisiko, samt forretnings- og strategisk risiko.

For banker hvis forretningsmodell er å tilby usikrede utlån til forbrukere hovedsakelig finansiert med garanterte innskudd (forbrukslånsbanker), har Finanstilsynet i tillegg lagt til grunn at virksomheten innebærer en særskilt systemrisiko som ikke er reflektert i de generelle bufferkravene. I fastsettelsen av det samlede pilar 2-kravet for disse bankene er det sett hen til denne systemrisikoen.

5. Kapitalkravsmargin

Av EBAs retningslinjer fra 2014 fremgår det at tilsynsmyndighetene skal vurdere om foretakets ansvarlige kapital er tilstrekkelig til å dekke svingninger over den økonomiske syklusen. Finanstilsynet har de siste årene foretatt en vurdering av foretakenes kapitalmål i tråd med dette, jf. omtale i rundskriv 12/2016. Som støtte for vurderingene av risiko og kapitalbehov (SREP), gjennomfører Finanstilsynet stresstester på foretak under tilsyn.

EBAs retningslinjer ble i 2018 endret. Det ble presisert at tilsynsmyndighetene skal fastsette en kapitalkravsmargin (Pillar 2 Guidance, P2G), og at stresstester skal være førende for tilsynsmyndighetenes fastsettelse av P2G.

Vurderingen av kapitalkravsmarginen skal inngå som en del av SREP. I vurderingen skal myndighetene i tillegg til myndighetsstresstestene vurdere og eventuelt ta hensyn til relevante

⁸ <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidance-to-strengthen-the-pillar-2-framework>

kapitaldekningsbufferne, resultater fra foretakets ICAAP-stresstest og resultat av relevante ledelseshandlinger.

I EBAs retningslinjer omtales også hvilke buffere stresstestresultatene eventuelt kan motregnes mot. I retningslinjene gis det uttrykk for at enkelte av kapitalbufferne, eller deler av disse, kan vurderes å overlapp med den ekstra kapitalen bankene er forventet å ha som del av kapitalkravsmarginen. EBA konkluderer med at dette er aktuelt for bevaringsbufferen⁹, men at også deler av motsyklisk kapitalbuffer¹⁰ i enkelte tilfeller kan bli motregnet mot effektene på kapitaldekningen i stress. Begrunnelsen for dette er at hovedidéen med kapitalbufferne er at bankene skal ha ekstra kapital for å kunne håndtere stressituasjoner. Argumentet for at motsyklisk kapitalbuffer i enkelte tilfeller kan motregnes mot effektene av stresstestene, er at motsyklisk kapitalbuffer er utformet for å ta høyde for enkelte makroøkonomiske risikoer som i enkelte tilfeller også kan være inkorporert i stressmodellene. EBA mener imidlertid at systemrisikobufferen og bufferen for systemviktige foretak ikke skal motregnes mot stresstestresultatene, ettersom disse bufferne skal dekke den systemrisikoen de aktuelle bankene medfører for det finansielle system og den potensielle effekten disse bankene vil ha på det finansielle systemet dersom de får finansielle problemer.

Finanstilsynet publiserte høsten 2019 et nytt vedlegg til rundskriv 12/2016 der kapitalkravsmarginen omtales. Det følger av dette at Finanstilsynet som del av SREP vil kommunisere tilsynets forventning om en kapitalkravsmargin.

For de største bankene (foretak i gruppe 1 og 2¹¹) vil Finanstilsynet samtidig med pilar 2-vedtaket gi uttrykk for en forventning om en kapitalkravsmargin ut over det samlede risikovektede kapitalkravet. For de mindre bankene (foretak i gruppe 3 og 4) vil Finanstilsynet gi foretakene tilbakemelding i SREP-prosessen dersom Finanstilsynet anser at foretakets egenvurderte margin er for lav.

Finanstilsynets forventning til kapitalkravsmargin for de største bankene (foretak i gruppe 1 og 2) er basert på en individuell vurdering. I den samlede skjønsmessige vurderingen av nivået på kapitalkravsmarginen vil Finanstilsynet i tillegg til Finanstilsynets egen stresstest også legge vekt på foretakets ICAAP-stresstest og andre stresstester. Utviklingen i foretakets rene kjernekapitaldekning og uvektede kjernekapitaldekning i en stresset situasjon vil veie tungt, men også andre forhold som er ansett å være av betydning for volatiliteten i foretakets kapitalisering, kan påvirke vurderingene. Resultatene fra stresstesten vil i tråd med EBA-anbefalingene bli sett opp mot bevaringsbufferen og eventuelt den motsykliske kapitaldekningsbufferen. I vurderingen legger Finanstilsynet vekt på at foretaket kan opprettholde en normal utlånsaktivitet og at foretakets kapitalisering understøtter tilgangen til kapitalmarkedene også under vanskelige markedsforhold. Finanstilsynet bruker også stresstestene i vurderingen av foretakets mål for uvektet kjernekapitaldekning.

⁹ "Competent authorities should offset P2G against the capital conservation buffer (CCB), as P2G and the CCB overlap in nature.", EBAs SREP-retningslinjer, punkt 396.

¹⁰ "(..), while no overlap is in principle expected between P2G and the countercyclical capital buffer (CCyB), competent authorities should, in exceptional cases, offset P2G on a case-by-case basis against the CCyB based on the consideration of underlying risks covered by the buffer and factored into the design of the scenarios used for the stress tests, after liaising with the macroprudential authority", EBAs SREP-retningslinjer punkt 396

¹¹ https://www.finanstilsynet.no/contentassets/a312b38e0eed45e5b822ab62514f6f5f/gruppeinndeling_31122019.pdf

6. Endringer i systemrisikobufferen og konsekvenser for pilar 2

Utgangspunktet for Finansdepartementets brev av 11. desember 2019, er at departementet samme dag varslet at systemrisikobufferen skal øke fra 3 til 4,5 prosent med virkning fra utgangen av 2020.

Finansdepartementet uttaler i pressemeldingen 11. desember 2019¹² at

"Økningen i systemrisikobufferkravet gjenspeiler ikke endringer i det generelle risikobildet, men en omlegging av virkemiddelbruken, hvor mer risiko dekkes av pilar 1. Det tilsier at det nå er behov for en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom de ulike kravene."

Finansdepartementet begrunner økningen i systemrisikobuffer med bortfall av gulv og innføring av SMB-rabatt som følger av innlemmelse av CRR i EØS-avtalen. Begge disse elementene har vært en del av minstekravet (pilar 1) og ikke pilar 2.

Samtidig skriver departementet i brevet til Finanstilsynet:

"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 gjelds nivå i husholdningene, høye eiendomspriser og en ensidig næringsstruktur (...)"

Finanstilsynets pilar 2-vedtak er som nevnt begrunnet i foretaksspesifikk risiko. For enkelte forbrukslånsbanker er det tillegg sett hen til systemrisiko ved den samlede vurderingen av pilar 2-kravet, slik det er åpnet for i CRD IV-direktivet artikkel 97 (1) bokstav b.

Fra næringens side er det vist til at Finansdepartementet i en av sine begrunnelser for systemrisikobufferen, peker på at foretakene har nokså likeartede og konsentrerte eksponeringer mot eiendomsrelaterte næringer med volatil inntjening og at dette argumentet overlapper med argumentet for kapitalkrav for konsentrasjonsrisiko i pilar 2. Minstekravet til kapital i pilar 1 er kalibrert ut i fra en diversifisert portefølje, og vurderingen av kapitalbehovet i pilar 2 for konsentrasjonsrisiko er knyttet til risikoen en konsentrert (/lite diversifisert) portefølje kan ha for den enkelte bank. Andelen utlån til ulike næringer varierer mellom bankene og tilsvarende er det betydelige variasjoner i hvordan vurderingen av næringskonsentrasjon slår ut i pilar 2-kravet. Finanstilsynet forstår at argumentasjonen for systemrisikobufferen er *systemrisikoen* knyttet til at flere banker har likeartet eksponering som øker risikoen for det finansielle systemet. Dette er således risiko utover risiko i den enkelte bank knyttet til manglende diversifisering.

Det fremgår av EBAs retningslinjer for SREP revidert i 2018 (punkt 370) at tilsynsmyndigheten skal vurdere om det er overlapp mellom risiki eller risikoelementer i pilar 2 og gjeldende bufferkrav. Tilsynsmyndighetene må i fastsettelsen av pilar 2-krav ta utgangspunkt i at bufferkravene er

¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-bankenenes-kapitalkrav-fra-utgangen-av-2020/id2682169/>

riktig kalibrert for å dekke den generelle systemrisikoen. Tilsynsmyndighetene må samtidig påse at det i pilar 2 ikke fastsettes kapitalkrav for risikoer som er dekket av de generelle bufferkravene. Finanstilsynet har som nevnt lagt vekt på dette ved fastsettelsen av pilar 2-krav.

Finanstilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at den varslede økningen i systemrisikobufferen innebærer endringer i arbeidsdelingen mellom de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2 (inkludert kapitalkravsmarginen) eller i arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet ved fastsettelsen av kravene. Som understreket i departementets brev, vil utviklingen i foretaksspesifikke forhold fullt ut måtte vurderes av Finanstilsynet (i pilar 2-prosessen).

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.