

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 09.05.2022
Vår ref.: 2022-565
Deres ref.:

Anmodning om en forlengelse av overgangsregelen for økt systemrisikobuffer

Finans Norge viser til overgangsregelen for økningen i systemrisikobufferkravet, som innebærer at bufferkravet trer i kraft fra utgangen av inneværende år for de bankene som verken benytter avansert IRB-metode eller er systemviktige. Siden Finansdepartementets valg av innretning av bufferkravet, i 2019, har det funnet sted flere endringer i utsiktene for det samlede bankregulatoriske rammeverket. Endringene har betydning for premisene for overgangsregelen for systemrisikobufferen, og her vil Finans Norge blant annet vise til Finanstilsynets manglende oppfølging av tilpasninger i pilar 2-krav.

I 2019 understreket departementet at kapitalkravsendringene, som følge av EØS-tilpasningen, ikke skulle føre til en skjerpelse i bankenes samlede krav. Videre fremhevet departementet at økningen i systemrisikobufferen ikke skyldtes endringer i risikobildet, men bare en omlagt virkemiddelbruk, og påpekte viktigheten av at endringer i generelle bufferkrav bør tas hensyn til i pilar 2-prosessen, når det er grunnlag for det.

Finans Norge vil her særlig vise til at departementet presiserte følgende:¹

- «For å unngå dobbeltregulering når det nye systemrisikobufferkravet innføres, har departementet til hensikt å fastsette en overgangsregel som skal bidra til konsistens mellom pilar 1- og pilar 2-kravene».
- «For finansforetak som ikke benytter avansert IRB-metode, vil systemrisikobufferkravet være 3 pst. for alle engasjementer frem til 31. desember 2022. Dette sikrer bl.a. at endringene i systemrisikobufferkravet for foretak som ikke påvirkes vesentlig av avviklingen av Basel I-gulvet, trer i kraft etter en revurdering av pilar 2-kravene, for å bidra til konsistens mellom pilar 1- og pilar 2-kravene. Pilar 2-vurderinger gjennomføres hvert annet eller hvert tredje år for disse finansforetakene. Overgangsregelen gjelder ikke for systemviktige foretak».

Finans Norge vil nedenfor gjøre nærmere rede for Finanstilsynets manglende oppfølging av tilpasninger i pilar 2-krav, som etter vårt syn bør innebære en forlengelse av overgangsregelen for systemrisikobufferen til utgangen av 2025. For denne anmodningen legger vi til grunn at en eventuell forlengelse ikke påvirker anbefalingen fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om resiprositet vedrørende bufferkravet.

¹ Se [Finansdepartementets notat 11. desember 2019 om systemrisikobufferkravet](#). Her vises det for øvrig også til at de nordiske departementene med ansvar for finansmarkedsområdet har signert en overenskomst (MoU) som legger til rette for gjensidig anerkjennelse av slike makrotiltak.

Finanstilsynets manglende tilpasninger av pilar 2-krav

I brev til Finanstilsynet [11.12.19](#) viste Finansdepartementet til endringene i arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-krav, og det ble presisert at varselet om økt systemrisikobuffer ikke gjenspeilet økt risiko, men bare en omlagt virkemiddelbruk. I [svarbrev 02.03.20](#) anførte imidlertid Finanstilsynet at det i pilar 2-prosessen må ta utgangspunkt i at bufferkrav er riktig kalibrert ut fra systemrisiko, og tilsynet kunne ikke se at økningen i systemrisikobufferen endrer arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-krav (inkludert kapitalkravsmarginen). Etter Finans Norges forståelse innebar Finanstilsynets utsagn at det ikke aksepterer departementets beslutning og premisser.

Finanstilsynets tilbakevisning av Finansdepartementets konklusjon er særlig problematisk i lys av departementets notifisering av innretningen av systemrisikobufferkravet til EFTA-statenes faste komité, Det europeiske systemrisikorådet (ESRB), Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EU-kommisjonen. Her angir departementet blant annet følgende:

[«For institutions not using the Advanced IRB Approach, the buffer rate for all exposures will be 3 pct. until 31 December 2022. This may i.a. ensure that the changes in the systemic risk buffer requirement for institutions not significantly affected by the abolishment of the Basel I floor, enter into effect after Pillar 2 requirements may have been reassessed, in order to promote consistency between Pillar 1 and Pillar 2 requirements. Pillar 2 assessments are conducted every second or third year for these institutions. The transitional rule does not apply to systemically important institutions»](#).

Blant annet har Det europeiske systemrisikorådet bekreftet en slik forståelse av overgangsregelen i vurderingen av den økte systemrisikobufferen som «justified, suitable, proportionate, effective and efficient». ESRB angir derfor en nokså likelydende formulering:

[«For those institutions that do not use the advanced IRB approach, the buffer rate for all exposures will be 3% until 31 December 2022. This is to ensure that the changes to the SyRB for those institutions that are not significantly affected by the removal of the Basel I floor only enter into force after the reassessment of Pillar 2 requirements. These reassessments are conducted every two to three years»](#).

Finans Norge anser at en beslutning fra departementet, som endog blir notifisert til EU/EØS-organer, også bør gjennomføres i praksis. Etter vår vurdering er det åpenbart at tilsynet ikke har bidratt til å sikre den nødvendige konsistensen mellom pilar 1- og pilar 2-krav. Som følge av koronapandemien ble for øvrig pilar 2-prosessen forskjøvet for en rekke banker, men det har nå blitt fastsatt pilar 2-krav for mange av de bankene som er omfattet av overgangsregelen. Finans Norge kan ikke se at departementets konklusjon har fått noen form for innvirkning på tilsynets utmålinger av pilar 2-tillegg.

I etterkant av korrespondansen mellom departementet og tilsynet om forholdet mellom generelle bufferkrav og pilar 2-prosessen, ba for øvrig departementet, i brev [08.12.20](#), om at tilsynet skulle evaluere erfaringene med sitt system for fastsettelse av pilar 2-krav. Departementet presiserte samtidig at det la til grunn at tilsynet skulle ta hensyn til alle relevante bufferkrav, herunder eventuelt det nye systemrisikobufferkravet, i vurderingen av foretaksspesifikke kapitalkravsmarginer (jf. P2G).

Finans Norge har dessuten merket seg at departementet, i [tildelingsbrevet 22.12.20](#), for tilsynets virksomhet i fjor, ba om at pilar 2-evalueringen skulle prioriteres i 2021, men det ser ikke ut til at tilsynet fulgte opp denne føringen. I [tildelingsbrevet 21.12.21](#), altså for virksomheten i 2022, ble tilsynet på ny bedt om å prioritere evalueringen, altså i år. Deretter, i [brev til tilsynet 30.03.22](#), har departementet nå bedt tilsynet om både å evaluere og foreslå en nærmere regulering av pilar 2-rammeverket, og denne gangen er det gitt en konkret frist, som er 25. oktober i år.

Tilsynets konkrete frist for evalueringen av pilar 2-rammeverket er således fastsatt til om lag to år etter at evalueringsoppdraget ble gitt første gang og [nær hele tre år etter departementets første presisering av endringer i arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-krav](#). Finans Norge minner om at det var i denne treårsperioden tilsynet skulle ha gjennomført tilpasninger av pilar 2-krav.

Med andre ord, kort tid etter tilsynets frist for evalueringsoppdraget, inntreer altså skjerpelsen av systemrisikobufferen for de bankene som er omfattet overgangsregelen. Disse bankene skulle generelt sett ha fått sine krav under pilar 2 tilpasset gjennom overgangsperioden, som følge av den reelle pilar 1-skjerpelsen som systemrisikobufferøkningen utgjør, og som ikke var begrunnet med økt risiko.

Konklusjon

Finans Norge kan ikke se at Finanstilsynet så langt har gjennomført tilpasninger av pilar 2-krav, for å avstemme krav under pilar 1- og pilar 2, slik departementet har notifisert til de relevante EU/EØS-organene. Nå er Finanstilsynet gitt frist 25. oktober i år for å fremme en evaluering av og et reguleringsforslag for pilar 2-rammeverket, mens overgangsordningen for økt systemrisikobuffer utløper ved utgangen av året. I lys av dette vil Finans Norge anmode Finansdepartementet om å forlenge overgangsregelen med tre år, til utgangen av 2025. Av hensyn til forutsigbarhet for bankenes kapitalplanlegging vil vi be departementet om en snarlig avklaring.

Det angitte tidspunktet, altså utgangen av 2025, må ses på bakgrunn av den opprinnelige begrunnelsen, som omhandler at bankene omfattet overgangsordningen får et pilar 2-krav fastsatt hvert annet eller hvert tredje år. Finans Norge vil her også vise til at flere av de bankene som nylig har blitt pålagt et revidert pilar 2-krav, får dette i utgangspunktet fastsatt hvert tredje år.

Avslutningsvis vil Finans Norge vise til anbefalt resiprositet. Som Finansdepartementet blant annet påpekte i Finansmarkedsmeldingen 2022, fremmet Det europeiske systemrisikorådet den 30. april 2021 en anbefaling til andre EU/EØS-stater om å anerkjenne det norske systemrisikobufferkravet innen 18 måneder, og kravet skal således etter anbefalingen senest anerkjennes fra høsten 2022.

Finans Norge forutsetter at en eventuell forlengelse av overgangsregelen for systemrisikobufferen, som knyttes til den manglende oppfølgingen av overgangsordningens nærmere begrunnelse, ikke vil få innvirkning på ESRBs resiprositetsanbefaling.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.
Erik Johansen
direktør

Sign.
Dag Henning Jacobsen
analysesjef