

Finanstilsynet
post@finansstilsynet.no

Dato: 14.06.2022
Vår ref.: 2020-2094700542-574
Deres ref.: 22/4168

KOMMENTARER TIL UTKAST TIL REVIDERT RUNDSKRIV

Finans Norge viser til Finanstilsynets brev 16. mai 2022 med vedlagt utkast til revidert rundskriv om Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov i pilar 2. I brevet gir tilsynet Finans Norge anledning til å avgi innspill til utkastet innen 1. juni, men fristen ble senere forlenget til 14. juni.

Utkastet er basert på Den europeiske banktilsynsmyndighetens (EBAs) retningslinjer for SREP og fastsettelse av kapitalbehov i pilar 2 (EBA/GL/2022/03), publisert 22. mars 2022. Rundskrivet skal erstatte gjeldende rundskriv 12/2016.

Finans Norges hovedsynspunkter følger nedenfor.

- Det er positivt at tilsynet ber om næringens innspill til et så sentralt rundskriv som SREP-rundskrivet. Samtidig gir tidsfristen – også etter forlengelse – ikke næringen tilstrekkelig tid til en tilstrekkelig grundig behandling og forankring av næringens synspunkter og vi forbeholder oss retten til å komme med ytterligere kommentarer på et senere tidspunkt.
- Effekten av rundskrivet gjennom endret modellbruk innebærer etter vår vurdering en generell innstramming i kapitalkravene. Slike endringer i det overordnede kapitalkravsnivået bør besluttes av Finansdepartementet.
- Finans Norge stiller spørsmål ved rekkefølgen i den nærmere fastsettelsen av pilar 2 praksis. Vi anser det som uheldig at rundskrivet kommer før en redegjørelse og utredning av lov- og forskriftsregler foreligger og at virkemiddelbruken, hvor mer av risikoen nå er dekket av pilar 1 enn tidligere, ikke er hensyntatt eller omtalt i rundskrivet.
- Det bryter med normal regelverkspraksis å utarbeide et rundskriv med nærmere krav til praksis før det overliggende regelverket er vedtatt. Rundskrivet står i nær sammenheng med lov- og forskriftsreglene som skal gjennomføre pilar 2-reglene etter bankpakken (CRD5), der tilsynets frist altså er 25. oktober, samt den evalueringen av pilar 2-rammeverket som tilsynet skal redegjøre for innen samme dato. Det er for tidlig

Side 1 av 24

utarbeide et detaljert rundskriv på et tidspunkt hvor nærmere regler ikke en gang er utredet.

- Det ville generelt vært en fordel med nærmere begrunnelse for endringene, særlig hva gjelder modellene. Samtidig er det positivt at tilsynet har presisert metodikken noe mer på enkelte områder og i noen grad tydeliggjort hvilke momenter og kriterier som vil bli tillagt vekt.

1 Innledende kommentarer

Finanstilsynets vurderinger i SREP – gjennomgangen, herunder informasjonsinnhenting og forventninger til foretakene, metodikk og analyser er grunnleggende for Finanstilsynets pilar 2 vurdering. Disse vurderingene legger vesentlige rammer for foretakenes relative konkurransevilkår gjennom de foretaksspesifikke kapitalkravene under pilar 2. Finansnæringen har i flere år etterlyst en større grad av transparens og forutsigbarhet knyttet til Finanstilsynets vurderinger og analyser som ligger til grunn for pilar 2 kravene. For de mindre foretakene som vurderes hvert tredje år, er dette særlig viktig.

Rundskrivet er basert på Den europeiske banktilsynsmyndighetens (EBAs) oppdaterte retningslinjer for SREP og fastsettelse av kapitalbehov i pilar 2 (EBA/GL/2022/03), publisert 22. mars 2022. EBAs reviderte retningslinjer har bl.a. bakgrunn i endringer i det underliggende pilar 2 regelverket, samt øvrige endringer gjennom vedtakelsen av CRR2/CRD5 i 2019 (bankpakken). Disse endringene trådte i kraft i EU i 2020/2021, mens den norske gjennomføringen og ikrafttredelsen først var på plass 1. juni 2022. EBAs reviderte retningslinjer trer i kraft 1. januar 2023, men forutsetter på vanlig måte en notifikasjon («følg eller forklar») fra nasjonale tilsynsmyndigheter innen 2 måneder etter publisering av nasjonale oversettelser. EBA har også oppfordret nasjonale tilsynsmyndigheter til å applisere de oppdaterte retningslinjene i årets SREP-gjennomgang i den grad det lar seg gjøre.

Ettersom det fremgår av rundskrivet at det må ses i sammenheng med Den europeiske banktilsynsmyndighetens (EBAs) retningslinjer for SREP og fastsettelse av kapitalbehov under pilar 2, legger Finans Norge til grunn at Finanstilsynet vil bekrefte til EBA at Finanstilsynet vil følge disse retningslinjene.

I utgangspunktet er det positivt og viktig at norske myndigheter gjennomfører endringer i EU-regelverket på samme tid som resten av EØS-området. Samtidig er det helt grunnleggende for næringens implementering at man har tid til å tilpasse seg endrede krav. Ikke minst gjelder dette hvor endringene forutsetter systemendringer, slik tilfelle er for flere av endringene som gjennomføres i bankpakken. Når de nye EBA-retningslinjene gjennomføres i EU vil det skje to år etter at bankpakken trådte i kraft, mens norske foretak er helt i startfasen med implementeringen.

2 Utkast til rundskriv

2.1 Generelle kommentarer

Lovhjemler og regelverkshenvisninger

[Gjeldende rundskriv 12/2016](#) har i kapittel 2 en gjennomgang av lovhjemler, men dette er utelatt i utkastet til oppdatert rundskriv. Det er hensiktsmessig at regelverkshenvisninger videreføres med nye henvisninger. Dog fremstår nye regelverkshenvisninger å være noe ufullstendige. Eksempelvis er det i punkt 3 om gruppering av foretak under forholdsmessighet i SREP vist til CRR2 punkt 146 (det skal være art. 4 nr. 1 pkt. 146).

Generelt bør det medtas en større grad av referanser til EU-regelverket. De fleste referansene er til norske regler, mens mye av teksten omtaler EU-regler. Referanser ville gjort det enklere for bankene å finne frem til de relevante bestemmelsene som utgjør det rettslige grunnlaget for Finanstilsynets myndighet og foretakenes plikter.

Redegjørelse for endringer

Finans Norge registrerer at strukturen er noe endret fra tidligere rundskriv, og at endringer nå er kommentert i brevet. Finanstilsynet har ikke presisert klart hvilke endringer som er foretatt og i særlig grad begrunnet hvorfor endringene gjøres. I gjeldende rundskriv fremgår endringer ift. tidligere rundskriv av selve rundskrivet. Dette er et viktig punkt for bankene; det vil oppstå mange spørsmål ved hva som er nytt. Endringene bør derfor fremkomme umiddelbart.

I gjeldende rundskriv er det for øvrig et eget punkt om styrets ansvar for å sikre at foretaket har en kapital som tilsvarer risikoprofilen. Dette er i utkastet tatt ut og bakt inn i den øvrige teksten (jf. de fire første avsnittene på s. 9 under kapittel 6). I lys av Finanstilsynets fokus på temaet stiller vi spørsmål ved valg av løsning.

Innstramminger

Slik utkastet er formulert kan det fremstå som et forsøk på en generell innstramming i kapitalkravene. Eksempelvis er nivået for når utlansvekst utløser kapitalpåslag redusert, gruppejusteringsfaktor ved beregning av konsentrasjonsrisiko er økt, og metodikken for å beregne kapitalpåslag ved å fordele bankene i ulike intervaller er ny. Etter forslaget står Finanstilsynet fritt til å justere påslaget innenfor intervallet med en skjønnsmessig vurdering.

Alt annet likt, vil foreslåtte endringer i rundskrivet, etter vår vurdering, øke bankenes pilar 2-krav. De samfunnsøkonomiske konsekvensene av dette er ikke utredet. Slike endringer i det overordnede kapitalkravsnivået bør besluttes av Finansdepartementet. Det bør ikke skje gjennom «tekniske» endringer i Finanstilsynets beregningsmetoder. ECBs og ESRBs oversikter tyder på at summen av norske pilar 1-krav og pilar 2-tillegg allerede er høye sammenliknet med i andre land. Samtidig er det viktig å ha med seg at norske banker har vesentlig mer risiko reflektert i pilar 1-kravene. Gitt dette fremstår også de oppgitte nivåene for kapitalkravsmargin som urimelig høye og ubegrunnede.

Proessen for oppdatert rundskriv

[Bankenes kapitalkrav ble endret fra utgangen av 2020](#). Med bakgrunn i dette ble det i 2019 og 2020 ført dialog mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet vedrørende pilar 2-prosessen. I Finansdepartementets [brev](#) til Finanstilsynet av 8. desember 2020 fremkommer blant annet følgende:

«Departementet ber Finanstilsynet evaluere erfaringene med sitt system for fastsettelse av pilar 2-krav, og herunder sammenlikne sine metoder for fastsettelse (inkludert praksis for begrunnelse og transparens) og nivå på norske pilar 2-krav med det som følger av systemene i et utvalg relevante europeiske land. Evalueringen bør bl.a. danne grunnlag for en vurdering av nivå på pilar 2-krav for ulike grupper av foretak. Departementet vil etter kontakt med Finanstilsynet komme tilbake til tidsfristene for et slikt arbeid».

«Rettssikkerhetshensyn kan tilsa at rammene for pilar 2-prosessen i større grad enn i dag bør fremgå av lov og forskrift. I oppfølgingen av høringen av den nevnte arbeidsgruppe-rapporten, og etter kontakt med Finanstilsynet, tar departementet sikte på å vurdere behovet for ytterligere justeringer av lov og forskrift som angir rammene for pilar 2-prosessen, utover arbeidsgruppens forslag om å lovfeste at det er Finanstilsynet som skal fastsette pilar 2-krav».

I nevnte prosess uttrykte dessuten Finansdepartementet:

«De samlede kapitalkravene skal samsvare med risikoen bankene står overfor. Kapitalkravene består av en generell del (pilar 1) som fastsettes av Finansdepartementet, og en bankspesifikk del (pilar 2) som fastsettes jevnlig av Finanstilsynet for å dekke risiko som ikke dekkes av den generelle delen. 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.»

Videre ba Finansdepartementet [30.03.22](#) Finanstilsynet om å utarbeide utkast til lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav og -veiledning i kapitalkravsdirektivet med de endringer som følger av CRD5, innen 25. oktober i år.

Med bakgrunn i det ovennevnte er utkastet til oppdatert rundskriv som nå foreligger problematisk på flere områder, herunder:

- Rundskrivet kommer **før** en redegjørelse og utredning av lov- og forskriftsregler foreligger.
- Virkemiddelbruken, hvor mer av risikoen nå er dekket av pilar 1 enn tidligere, er ikke hensyntatt eller omtalt i rundskrivet.

Samlet skaper dette unødig usikkerhet og uforutsigbarhet for næringen. Vi mener revideringen av rundskrivet burde vært sett under ett med de nærmere lov- og forskriftsreglene som skal gjennomføre pilar 2-reglene etter bankpakken (CRD5), der tilsynets frist altså er 25. oktober, samt den evalueringen av pilar 2-rammeverket som tilsynet skal redegjøre for innen samme dato.

Bruk av modeller

Finanstilsynet bør redegjøre bedre for konsekvensene av alle modellendringene (kapitalkrav i gammel vs ny modell for ulike parameterverdier). Det ville også generelt vært en fordel med nærmere begrunnelse for modellene. Samtidig er det positivt at det metodikken er presisert noe mer på enkelte områder og i noen grad tydeliggjort hvilke momenter og kriterier som vil bli tillagt vekt.

Bruk av skjønn

Generelt sett synes Finanstilsynet å øke bruken av skjønn i nytt rundskriv og dermed reduseres forutsigbarhet og transparens for å beregne pilar 2-krav. Utkastet til rundskriv innebærer også at Finanstilsynet på en rekke områder kan foreta skjønnsmessige tilpasninger avhengig av hvordan de vurderer; for eksempel:

- Virksomhetsstyring
- Operasjonell risiko
- AML
- Adferdsrisiko
- ESG

Dette vanskeliggjør etter vårt syn kontradiksjon, svekker transparens, øker risikoen for vilkårlig behandling og svekker rettssikkerheten. Der hvor kvantitative metoder kan utformes og brukes, så bør dette ligge til grunn for tilsynspraksisen, og skjønnelementet bør begrenses. Videre er det viktig at skjønnsmessige vurderinger begrunnes overfor foretakene på en slik måte at de forstår Finanstilsynets vurdering og er i stand til å implementere risikoreducerende tiltak.

2.2 SREP-rammeverket

Klageadgang

Under del 2 i utkast til oppdatert rundskriv i avsnitt «om SREP-prosessen», omtales prosessen for vedtak om pilar 2-krav og klageadgangen på vedtak. Videre følger informasjon om at Finanstilsynet i brevet også uttrykker en forventning til kapitalkravsmargin (P2G), men slik vi leser teksten synes ikke denne å være en del av vedtaket eller underlagt den samme klageadgangen. Finans Norge mener innsyn og klageadgang må gjelde både pilar 2 kravet og kapitalkravsmarginen og at dette bør komme klart frem i rundskrivet.

Det fremgår tydelig i avsnitt 10.7 i EBAs SREP-retningslinjer (EBA/GL/2022/03) at kapitalkravsmarginen er å anse som et krav. I punkt 585c skriver EBA at dersom institusjonen ikke forholder seg til kapitalkravsmarginen kan tilsynsmyndigheten pålegge kapitalkrav eller treffe andre tiltak i tråd med avsnitt 10.3 og/eller 10.5. Dette fremgår også i Finanstilsynets utkast til rundskriv der det står at «Dersom foretaket ikke har tilstrekkelig kapitalkravsmargin i tråd med Finanstilsynets forventninger, eller dersom kapitalnivået gjentatte ganger har vært lavere enn summen av minstekrav, bufferkapitalkrav og kapitalkravsmargin, kan Finanstilsynet med hjemmel i finansforetaksloven § 13-6 og finanstilsynsloven § 4 fjerde ledd fastsette et høyere pilar 2-krav.» I tillegg presiseres det i rundskrivutkastet at tilsynet kan pålegge stans eller reduksjon i

utbyttebetalinger. Dersom kapitalen synker under kapitalkravsmarginen på grunn av realisering av risiko, skal foretaket melde fra umiddelbart og legge fram en plan for å komme over igjen.

I praksis innebærer overnevnte at bankene må ha en buffer på kapitalkravsmarginen, som i seg selv er ment som en buffer til det kombinerte bufferkravet. Slik vi ser det innebærer dette at kapitalkravsmarginen er å anse som et hardt krav som således bør være en del av enkeltvedtaket – slik at man både har innsyns- og klagerett etter forvaltningsloven.

Konsolideringsnivå

For foretak som inngår i finanskonsern, vil vurderingen av risiko og kapitalbehov normalt foretas på øverste konsolideringsnivå, og pilar 2-kravet fastsettes på konsolidert nivå for det aktuelle foretaket. Det informeres om alle foretak plikter, uavhengig av frekvensen for SREP-vurderingen, å utarbeide ICAAP og ILAAP minimum årlig. Det savnes en mer presis beskrivelse av forventet praksis om hvorvidt pilar 2-kravet som hovedregel kun gjelder på konsolidert eller på alle enheter i gruppen. Vi foreslår derfor å legge til: «I den grad pilar 2-kravet også er gjeldende på foretaksnivå må dette begrunnes og informeres om skriftlig».

2.3 Forholdsmessighet i SREP

Frekvens for SREP

I utkastets kapittel 3 om inndeling av i grupper fremgår det at frekvensen for SREP unntaksvis vil kunne avvike fra tabellen. Eksempelvis kan det være behov for ny SREP-vurdering tidligere enn normal frekvens skulle tilsi når foretakets risikonivå er betydelig endret. Vi legger til grunn at foretakets risikonivå også kan sies å være “betydelig endret» der foretaket har gjennomført tiltak for å redusere risiko. Det er viktig at kravet for å kunne få ny SREP-vurdering ikke er for strenge dersom banken får vesentlig endret risikonivå etter at pilar 2-kravet er fastsatt.

Etter Finans Norges vurdering er det behov for å forsterke praktiseringen av prinsippet om forholdsmessighet, samt styrke insentivet til risikoreducerende tiltak under pilar 2. Blant annet bør mindre foretak, som får et pilar 2-krav av tre års varighet, men som noe tid etter vedtaket kan dokumentere en vesentlig reduksjon i risiko, gis anledning til å få en fornyet vurdering, tidligere enn hva ordinær prosess skulle tilsi.

For å unngå at pilar 2 kravet blir «evigvarende», bør også bankene kunne kreve en ny vurdering etter 3 år. Dette gjelder spesielt bankene i SREP-gruppe 3 og 4 hvor det i utgangspunktet gjøres SREP og pilar 2-vedtak hvert 3 år.

Behov for avklaringer

Det ville være nyttig om Finanstilsynet i dette avsnittet kunne presisert årshjulet for SREP, herunder tidsfrister for innsendelse av ICAAP, ikrafttredelse av pilar 2-vedtak o.l. på en slik måte at totalprosessen har en hensiktsmessig tidsmessig oppbygging.

Det bør også i rundskrivet konkretiseres hva som ligger i «Jevnlig dialog med foretakets styre og ledelse» og deretter sørge for likebehandling av bankene innenfor de ulike gruppene.

Det ville også vært fordelaktig med en avklaring på om det fremdeles er slik at banker med mindre enn 5 mrd. NOK i forvaltningskapital og over 18 prosent i ren kjernekapitaldekning ikke vil få et offisielt pilar 2-krav, med mindre særlige risikoforhold tilsier dette, eller om alle banker vil motta et pilar 2-krav fremover.

2.4 Løpende overvåking

ESG i rundskrivet

Finanstilsynet overvåker nivået på indikatorene og hvordan indikatorverdiene utvikler seg over tid. Indikatorene blir også sammenliknet på tvers av foretak ved hjelp av utvalgte referansegrupper. Finans Norge vil påpeke at indikatorer knyttet til ESG-risiko bærer preg av stor usikkerhet/lav kvalitetsscore på grunn av, blant annet, følgende forhold:

- Ulike oppfatninger og forståelse av hvordan ulike faktorer skal måles (eksempelvis CO₂-utslipp).
- Lav kvalitetsscore/datakvalitet på de målingene som gjøres som følge av lite tall direkte fra kunder og bruk av proxy/bransjetall som alternativ.
- Det er uklart hva som skal være med for ulike bransjer knyttet til scope 1, 2 og 3-utslipp, samt utfordring med dobbelttelling.

Det er varierende grad av tilgjengelig informasjon for den enkelte bank, samt at ESG- og klimarisiko foreløpig måles og beskrives på ulike måter av ulike banker. Bankene jobber også kontinuerlig med å forbedre målemetoder og målekvalitet, og endring over tid kan like gjerne skyldes tall med høyere kvalitetsscore/datakvalitet som en faktisk endring av ESG-risiko. En generell sammenligning på tvers av foretak basert på enkelte indikatorverdier kan derfor bli vanskelig. Dersom et eget pilar 2-krav skal fastsettes for den enkelte bank, må dette etter vår vurdering, baseres på bankens egne beskrivelser og kvantifisering av ESG- og klimarisiko.

2.5 Vurdering av forretningsmodell og intern virksomhetsstyring

Vurdering av kapitalbehov knyttet til forretningsmessig- og strategisk risiko

Kapittel 5 omhandler Finanstilsynets vurdering av foretakets forretningsmodell og overordnede strategi, herunder forretningsmodellens levedyktighet og bærekraft på kort og lang sikt. Finanstilsynet vurderer også kapitalbehov knyttet til forretningsmessig- og strategisk risiko, herunder eierrisiko. Omtalen er relativt kortfattet og gir ikke noen føringer på hvordan Finanstilsynet vil vurdere dette. Vi mener at konsekvensen av dette er uklart og gir grunnlag for mye skjønn. Deler av dette vurderes også å være dekket i pilar 1-kravet for operasjonell risiko.

Kriterier for vurdering av forretningsmodellens levedyktighet må presiseres. I siste avsnitt i kapittel 5 står det at Finanstilsynet vurderer om foretaket i tilstrekkelig grad har godtgjort at

forretningsmodellen er levedyktig - på kort, mellomlang og lang sikt - men det fremkommer ikke hva denne vurderingen skal baseres på. I rundskrivet bør det henvises til EBAs generelle vurderinger (Ref. title 4 Business model analysis i EBAs retningslinjer for SREP) og kriteriene som skal legges til grunn slik at forventninger kommer tydelig frem, som for eksempel gjøres i kapittel 6 om vurdering av intern virksomhetsstyring.

Vurdering av intern virksomhetsstyring

I gjeldende rundskriv er det under pkt. 4.4 en egen omtale av tilsynsmessige virkemidler med henvisning til hjemler. Dette er, som nevnt tidligere, utelatt i utkastet til rundskriv. På side 9 heter det «Finanstilsynet kan gjennom SREP-tilbakemeldingen eller på annen måte gi uttrykk for forventede forbedringer eller gi pålegg om forbedringer.

For foretak som ikke i tilstrekkelig grad innretter seg etter Finanstilsynets forventninger eller krav, har gjentagende og/eller vesentlige feil i sin rapportering til Finanstilsynet, eller der mangler som er avdekket innebærer en forhøyet risiko for fremtidige tap, vil Finanstilsynet ta hensyn til dette i vurderingen av risiko og kapitalbehov.» I gjeldende rundskriv sies det at tilsynet kan be om risikoreduserende tiltak, men i forslaget ser man at man også ønsker å “straffe” foretak som bl.a. feilrapporterer uavhengig av årsak og hvorvidt dette reelt innebærer økt risiko som tilsier høyere kapitalkrav. Det er forståelig at tilsynet ønsker å ha operasjonelle verktøy i skuffen, men dette bør ha et klarere hjemmelsgrunnlag.

2.6 Risikovurdering

2.6.1 Generelt

Risiko for dobbelttelling

Det er et sentralt prinsipp at risiko kun skal dekkes én gang. Det er positivt at tilsynet på enkelte områder, eksempelvis for ESG-risiko, gjør oppmerksom på at ESG er en kilde til risiko som vil kunne materialisere seg som kredittrisiko, markedsrisiko eller operasjonell risiko. Rundskrivet bør imidlertid være tydeligere på at en risiko kun skal telles én gang.

2.6.2 Kredittrisiko

Porteføljekvalitet

I avsnittet om porteføljekvalitet fremgår det at «For foretak som har fått godkjent IRB-modell, vil det i risikovurderingen ses hen til Finanstilsynets generelle oppfølging av foretakenes bruk av modellene og vurderes om det er nødvendig med særskilte tiltak som en del av SREP (modellrisiko). Dette omfatter også en vurdering av om løpetidsparameteren (M) gjenspeiler den faktiske risikoen.»

Vi bemerker at det her virker som Finanstilsynet tar høyde for bruk av skjønn for å ta tak i de punktene som er forsøkt innført i rundskriv 3/2021 om krav til IRB-modeller i banker,

kredittforetak og finansieringsforetak. Pilar 1 setter klare krav til fastsettelse av løpetidsparameteren M og hvilken risiko denne skal dekke og Finans Norge etterlyser en begrunnelse og hjemmel for at M skal dekkes i pilar 2 og en nærmere beskrivelse av hvilken risiko Finanstilsynet eventuelt mener ikke dekkes av pilar 1. Det vises for øvrig til Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 13.01.22 om gjennomføringen av Finanstilsynets IRB-rundskriv og forholdet til EØS-retten, hvor det presiseres at «I konkrete vedtak overfor foretakene vil Finanstilsynet måtte hjemle eventuelle krav i lov eller forskrift som gjennomfører det aktuelle EU/EØS-regelverket».

Det fremgår av utkastet at «Finanstilsynet legger i vurderingen blant annet vekt på (...) i hvilken grad foretakets prising av utlån dekker kapitalkostnad/finansieringskostnad, og om det er tilstrekkelig differensiering mellom låneprodukter og mellom kundesegmenter». Dette bør dekkes av vurderingen av IRRBB for å unngå «dobbel telling» mellom risikotyper. Når det gjelder misligholdte lån og varigheten på disse, er det dekket i pilar 1.

2.6.3 ESG-risiko

I forbindelse med at Finanstilsynet signaliserer at foretakenes eksponering mot ESG-risiko vil vurderes i forbindelse med fastsettelse av pilar 2-krav, vil vi fremheve følgende; Risikovurdering knyttet til ESG/klimarisiko er p.t. i stor grad en kvalitativ vurdering, for eksempel ESG-risiko vurdering av kredittporteføljen. ESG-risiko skal samsvare med foretakets risikoappetitt.

Det er utfordrende å skulle tallfeste/konkretisere denne. ESG herunder klimarisiko har lengre tidshorisont enn øvrige risikoer (jf vurdering av "iboende risikoer" hvert 2. år). Overgangsrisiko er den risikoen som i første omgang vil slå inn for norske banker, men fysisk risiko må også inkluderes i risikoanalysene. Et tillegg i pilar 2 skal være risikomessig begrunnet, ikke politisk begrunnet. Det er vanskelig å empirisk bevise at aktiviteter som er/ikke er i samsvar med taksonomien har lavere/høyere risiko. Det er også en generell utfordring knyttet til at det er ulike definisjoner på hva som er "grønt», eksempelvis for bygninger. Å ta hensyn til dette ved fastsettelse av kapitalkrav kan gi konkurransevridning mot land med mer eller mindre konservative energimerkekriterier. ESG er for øvrig en risiko som forventes håndtert i tråd med videreutvikling av retningslinjer fra EBA¹.

2.6.4 Operasjonell risiko

I oversendelsesbrevet skriver Finanstilsynet at det har lagt vekt på å gi mer utfyllende veiledning om hvilke kriterier det er særlig aktuelt å legge vekt på ved vurdering av kapitalbehov for operasjonell risiko. De ulike risikoelementene som listes opp i utkastet (IKT-risiko, etterlevelsesrisiko, ESG-risiko mv.) bør underbygges av konkrete vurderingskriterier, og da særlig ved vurdering av behov for pilar 2-krav for operasjonell risiko.

¹ Fra side 230/231: «Other elements, related to the inclusion of ESG risks into the SREP and the review of the supervisory assessment of IRRBB management and controls will take place in a further review of the SREP guidelines.»

Kapitalkravet i pilar 1 for operasjonell risiko for norske banker er betydelige som følge av de høye norske kombinerte bufferkravene, og vesentlig høyere enn for banker i øvrige EU/EØS-land. Selv om det høye norske systemrisikobufferkravet på 4,5 prosent ikke er begrunnet med høy operasjonell risiko i det norske banksystemet, øker likevel kapitalkravet for operasjonell risiko som følge av at kravet beregnes på det totale risikovektede beregningsgrunnlaget der beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko inngår. Slik vi ser det treffer også flere av de kommenterte risikofaktorene, som økt IKT- og cyber risk, bransjen generelt og bør være godt dekket av systemrisikobufferen. Det er derfor vanskelig å se at det skal være behov for høye tilleggskrav til kapital for operasjonell risiko gjennom pilar 2-påslag.

I tråd med Finansdepartementets brev om pilar 2 er det viktig at grunnlaget for det enkelte foretaks pilar 2-krav er transparent, slik at foretaket eventuelt kan treffe tiltak for å redusere risikoen. Dette underbygger behovet for mer konkrete vurderingskriterier enn hva Finanstilsynet legger opp til i utkastet. Egen tapshistorikk over tid bør være et vesentlig vurderingskriterium. Relevant i denne sammenhengen er Basel-komiteens nye standardmodell for minimumskrav til kapital for operasjonell risiko, der egen tapshistorikk over tid sett i forhold til inntekter/størrelse påvirker kravet.

2.7 Vurdering av samlet kapitalbehov


2.7.1 Vurdering av kapitalbehov i Pilar 2

Krav til kapitalsammensetning for oppfyllelse av pilar 2-kravet

Det fremgår av rundskrivet at Kapital som benyttes for å oppfylle det risikovektede pilar 2-kravet skal bestå av minimum 56,25 prosent ren kjernekapital og 75 prosent kjernekapital, som tilsvarer kravet til sammensetning av kapital i pilar 1. Dette følger av CRD5. Videre fremgår det at det kan stilles strengere krav til kapitalsammensetning i enkeltforetak når det er nødvendig av hensyn til foretakets soliditet og at krav til kapitalsammensetning vil fremgå av vedtaket, men utkastet til rundskriv inneholder i liten grad konkrete kriterier.

Det følger av EBAs retningslinjer for SREP at:

“Where competent authorities use the derogation of the third subparagraph of Article 104a(4) of Directive 2013/36/EU by requiring a higher quality of capital than set out in the first and second subparagraphs of that Article, they should provide clear justification for that decision pointing out specific circumstances of the institution that lead to the need for a higher quality of capital. In their justifications competent authorities should refer to elements such as: a. the specific nature of the institution, its shareholders and, where relevant, the structure of the group, potentially affecting the possibility to raise capital depending on the characteristics of certain capital instruments; b. the specific nature of risk faced by the individual institution, potentially leading to particularly rapid depletion of CET1 capital.”

Vi leser ovennevnte som at åpningen for å kreve en annen kapitalsammensetning er et unntak forbeholdt særskilte tilfeller. En høy risikoprofil bør som utgangspunkt dekkes av selve pilar 2-kravet. Muligheten til å oppfylle pilar 2-kravet med *ulike kapitaltyper* er et viktig prinsipp. Så vidt Finans Norge kan se av  [offentliggjorte pilar 2-krav for foretak underlagt tilsyn av ECB](#) er ingen av de over 100 foretakene ilagt krav om at pilar 2-kravet skal oppfylles med en høyere andel ren kjernekapital enn 56,25 prosent for 2022. Det er således viktig at prinsippet om lik kapitalsammensetning for oppfyllelse av pilar 1 og pilar 2--kravet *de facto* også blir implementert i norsk tilsynspraksis, og ikke kun blir en teoretisk mulighet. Eventuelle avvik fra direktivets hovedregel om lik kapitalsammensetning bør kun forekomme unntaksvis, og bør være basert på tydelige kriterier. Det er ikke tilstrekkelig å vise til eksempler i rundskrivet for når det kan stilles strengere krav.

Vi gjentar vårt tidligere standpunkt om at CRD5 sitt minimumskrav til sammensetning av kapital for å oppfylle pilar 2-kapitalkravet bør forskriftsfestes, herunder at eventuelle pilar 2-vedtak om strengere krav til kapitalkvalitet skal adressere foretaksspesifikk risiko og være begrunnet. Dette er for eksempel tilfelle i Sverige der kravet til kapitalsammensetning fremgår av [loven](#)². Finans Norge forventer at Finanstilsynet vil følge opp dette i sin kommende utredning av lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav.

Ikrafttredelse av endrede krav til kapitalsammensetning

Det fremgår av høringsbrevet at endringen påvirker pilar 2-vedtak som fattes etter at nytt SREP-rundskriv er publisert og har ikke betydning for tidligere vedtak. Sammensetning av kapital etter CRD5 må komme i Pilar 2-vedtak etter at Bankpakken er innført, og ikke etter at SREP-rundskriv er publisert slik Finanstilsynet skriver.

Kapitalsammensetning for foretakene frem til neste SREP

Kravet til sammensetning av kapital i pilar 2 vil fremgå av Finanstilsynets vedtak for det enkelte foretak og gjelder inntil nytt vedtak blir fattet. Banker som mottar pilar 2 krav utover høsten vil dermed kunne oppfylle dette med samme kapitalforhold som pilar 1, mens banker som allerede har mottatt pilar 2 (i første halvår i år) må oppfylle kravet med kun ren kjerne i inntil 3 år.

Banker som får pilar 2 krav hvert år eller hvert annet år vil få en fordel i forhold til banker som mottar krav hvert 3 år (eller senere). Dette medfører en urimelig forskjellsbehandling og er konkurransevridende. Dette forventes å ramme et stort antall banker ettersom Finanstilsynet er i ferd med å lukke et stort etterslep etter pandemien og har publisert et stort antall Pilar 2-vedtak i løpet av våren 2022.

Det mest ryddige ville - slik vi ser det - vært om Finanstilsynet varslet om at pilar 2 kravet, fra ikrafttredelse av bankpakken, kan oppfylles med samme kapitalforhold som pilar 1, og samtidig gir de banker som må oppfylle pilar 2 med en annen kapitalsammensetning, en skriftlig

² Lag (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, kapittel 2, 1b§

begrunnelse på hvorfor. Vi vil for øvrig også bemerke at ingen av dagens pilar 2-krav inneholder en begrunnelse på hvorfor disse må oppfylles med kun ren kjernekapital.

Valg av kapitalkrav i beregningen av pilar 2-krav

Etter vår forståelse er det i flere av modellene for beregning av pilar 2-kapitalkrav benyttet 12,5 prosent og ikke 8 prosent som kapitalkrav. I oversendelsesbrevet viser Finanstilsynet til «... beregningen av kapitalbehov (er) endret i tråd med endringen i minstekravet til kapital i pilar 1.» Begrepsbruken om kapitalkrav er uklar. Vi tolker her at 12,5 prosent er minimumskravet til ren kjernekapital med tillegg av bevaringsbufferen, systemrisikobufferen og motsyklisk buffer, men ikke inkludert andelen av minimumskravet som kan møtes med hybridkapital og ansvarlige lån.

CRD5 plasserer pilar 2-kravet over minimumskravet i pilar 1 og under bufferkravene, og som en følge av dette kan pilar 2-kravet møtes med samme kapitalkvalitet som minimumskravet i pilar 1. Med bakgrunn i dette blir det etter vårt syn ikke korrekt å inkludere bufferkravene i beregningen av pilar 2-krav slik Finanstilsynet ser ut til å gjøre.

2.7.2 Pilar 2-kravets oppbygning og begrunnelse

I vedlegg 1, om ICAAP og ILAAP, stiller tilsynet en rekke krav til foretakene, og blant annet angis det her at tilsynet forventer at ICAAP inneholder en samlet skjematisk oversikt over risiko og kapitalbehov fordelt på hvert risikoelement. Videre presiseres det at for hver risikotype skal foretaket beskrive de sentrale metodene og forutsetningene som ligger til grunn for vurderingen, og det skal redegjøres for beregningene.

Finans Norge etterlyser her også en redegjørelse av hvilke krav tilsynet stiller til egen pilar 2-praksis, især om kravets oppbygning og tydeliggjøring av de ulike risikoelementene, og ikke minst beregningen disse. Åpenhet om dette vil både legge til rette for og gi klare insentiver til risikoreduksjon blant foretakene. Finans Norge har over tid påpekt et behov for å styrke denne transparensen, inklusive en tydeliggjøring av hvorfor pilar 1-krav for enkelte risikokategorier, som operasjonell risiko, generelt anses utilstrekkelig av tilsynet.

I 2016 fremmet Finansdepartementet vurderinger av pilar 2-rammeverket og forslag som hadde til hensikt å gi både foretakene og markedet mer forutberegnelighet og transparens.³ Blant annet ble tilsynet bedt om å videreutvikle referansemodeller og metoder samt innhente synspunkter fra finansnæringen. Departementet understreket at transparens vedrørende modeller og risikoelementer er vesentlig for markedets virkemåte, og samtidig vektla departementet betydningen av offentlighet, notoritet og kontradiksjons- og klageadgang. Med departementets vurderinger og forslag ble pilar 2-rammeverket styrket, men etter Finans Norges vurdering er det fortsatt rom for å forbedre pilar 2-rammeverket, noe som ved ulike anledninger har blitt formidlet til både tilsynet og departementet.

³ Jf. Finansdepartementets omtale i [nyhetssak 15.01.16](#) samt departementets [brev til tilsynet 15.01.16](#) og [brev til tilsynet 17.03.16](#).

Finans Norge vil i denne sammenhengen vise til departementets brev «[Pilar 2-prosessen](#)» av 08.12.20, der tilsynet ble bedt om å evaluere erfaringene med systemet for fastsettelse av pilar 2-krav. Tilsynet ble videre bedt om å sammenlikne sine metoder for fastsettelse (inkludert praksis for begrunnelse og transparens) og nivå på norske pilar 2-krav med det som følger av systemene i et utvalg relevante europeiske land. Dette skal blant annet danne grunnlag for en vurdering av nivå på pilar 2-krav for ulike grupper av foretak.

Finanstilsynet ble i mars i år bedt om å ferdigstille evalueringen innen 25. oktober i år, og Finans Norge legger til grunn at tilsynet vil følge departementets oppdrag, men samtidig vil vi fremheve at departementet har presisert følgende:

«Når pilar 2-krav skal ivareta foretaksspesifikk risiko, har det også betydning for hvordan kravene begrunnes og kommuniseres. Siden foretakene i stor grad kan påvirke nivået og sammensetningen av slik risiko, er det viktig at grunnlaget for det enkelte foretaks pilar 2-krav er transparent, slik at foretaket eventuelt kan treffe tiltak for å redusere risikoen. I tillegg til å forklare hvordan og i hvilken grad tilsynsmessig skjønn ligger til grunn for kravet, bør Finanstilsynet vise hvordan foretakets samlede pilar 2-krav er satt sammen av krav for ulike risikoer. Transparens om en systematisk oppbygging av pilar 2-kravene kan videre gi et godt grunnlag for å vurdere om kravene er konsistente på tvers av foretak, slik at det ikke oppstår utilsiktede skjevheter mellom f.eks. foretak av ulik størrelse. Det vil også kunne gi grunnlag for å vurdere hvordan bl.a. konsentrasjonsrisiko som kan tilbakeføres til en relativt konsentrert fordeling av samlede utlån i norsk økonomi, bør håndteres i fastsettelsen av kapitalkrav.»

Avslutningsvis i brevet påpeker departementet at rettssikkerhetshensyn kan tilsi at rammene for pilar 2-prosessen i større grad enn i dag bør fremgå av lov og forskrift.

Finans Norge legger til grunn at tilsynet vil følge opp og gi en nærmere redegjørelse av hvordan pilar 2-praksisen vil kunne bli forbedret gjennom den evalueringen som skal foretas innen slutten av oktober, og samtidig vil vi understreke vår vurdering om at dagens pilar 2-rammeverk er kjennetegnet av for svak vektlegging av foretakenes rettssikkerhet. Sistnevnte tilsier at tilsynspraksisen i større grad enn i dag blir regulert i lov/forskrift.

2.7.3 Uvektet kjernekapitalandel

Det er positivt at Finanstilsynet omtaler uvektet kjernekapitalandel som en «back-stop». Det bør innebære at det er de risikovektede kapitalkravene som normalt skal være bindende, og at denne «back-stop»-en kun unntaksvis skal få anvendelse.

Det fremgår av rundskrivets kapittel 8.2 om uvektet kjernekapitalandel at Finanstilsynet skal fastsette minstekrav til uvektet kjernekapitalandel. Dette fremstår slik vi ser det noe unyansert og det kan virke som at Finanstilsynet har mandat til å fastsette minstekravet til uvektet kjernekapitalandel, alternativt at det er pålagt å fastsette et tilleggskrav til uvektet kjernekapitalandel i pilar 2 uansett. Minstekravet til uvektet kjernekapitalandel er angitt til 3 prosent i CRR art 92 1. d). Finanstilsynet skal iht. CRD5 104a 3. fastsette et tilleggskrav dersom risikoen ikke er tilstrekkelig dekket. Dette burde fremkomme tydelig av rundskrivet.

Vurderingskriteriene for å vurdere risikoen for overdreven gjeldsoppbygging (eng. “excessive leverage”) og pilar 2-krav for uvektet kjernekapitalandel er for generelle. Retningslinjen må konkretisere hvilke typer risikoer som ikke, eller bare delvis, er dekket i det uvektede pilar 1-kravet. Videre bør retningslinjen konkretisere hva tilsynet mener med «... sårbarhet ved foretakets virksomhet, forretningsmodell, strategier, prognoser og vekstplaner ...». I EBAs SREP-retningslinje er vurderingskriteriene spesifikke, jf. 394 a-c, og det må fremkomme av retningslinjen dersom Finanstilsynet vil legge vekt på andre risikoforhold utover de nevnt i EBAs retningslinje.

CRD5/CRR2 klargjør at eventuelle pilar 2-krav for uvektet kjernekapitalandel skal adressere foretaksspesifikk risiko for overdreven gjeldsoppbygging, og at det ikke åpnes opp for at det kan illegges et generelt pilar2-krav for norske banker. Rettssikkerhetshensyn tilsier at rammene for pilar 2-prosessen i større grad enn i dag bør fremgå av lov og forskrift, jf. Finansdepartementets brev av 8. desember 2020 om pilar 2 og brev av 30. mars 2022 om utarbeidelse av utkast til lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav og -veiledning i kapitalkravsdirektivet med de endringer som følger av CRD5. Det bør derfor forskriftsfestes at eventuelle pilar 2-krav for uvektet kjernekapitalandel skal adressere foretaksspesifikk risiko for overdrevet gjeldsoppbygging.

Det fremgår videre at ” Finanstilsynet vil vurdere det samlede nivået på foretakets uvektede kjernekapitalandel i lys av intensjonen om å redusere overdreven gjeldsoppbygging.” Vi er ikke enige i at intensjonen med regelverket er å redusere overdreven gjeldsoppbygging. Intensjonen med regelverket er iht. [CRR2](#) (endringsforordning EU 2019/876) fortalepunkt 8 å ha en effektiv sikkerhetsmekanisme (“backstop”) for det vektete kravet og for å forhindre overdreven gjeldsoppbygging i oppgangstider. I henhold til CRR2 fortalepunkt 9 og 10 er kravet til uvektet kjernekapitalandel fastsatt til 3 prosent fordi det både etter EBA og Baselkomitéens syn er et riktig nivå for å fungere som en troverdig sikkerhetsmekanisme mot overdreven gjeldsoppbygging uten å legge unødvendige hindre for foretakenes utlånsevne eller påvirke likviditeten i markedet negativt.

2.7.4 Nærmere om kapitalkravsmargin

Utmåling av P2G

Praksisen rundt kapitalkravsmarginen (P2G) fremstår som uklar og beskrivelsene er generelt uklare.

Om utmålingen av P2G viser tilsynet til at på bakgrunn av dets stresstest eller sensitivitetsanalyser, der fallet i ren kjernekapitaldekning skal vurderes opp mot kapitalbevaringsbufferen, skal hvert foretak bli plassert i ett av fire intervaller som danner utgangspunktet for fastsettelsen av nivået på foretakets kapitalkravsmargin.

Samtidig fremhever tilsynet at dets stresstest for å vurdere utviklingen i et foretaks resultater og kapitalisering vil bli basert på et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi. I kalibreringen av stresstestforutsetningene skal tilsynet legge til grunn framskrivningene i tilsynets makromodell

NAM-FT. Det presiseres at dette vil sikre konsistens mellom tilsynets vurderinger av systemrisiko og effektene av en kraftig nedgangskonjunktur på makronivå og virkningen på det enkelte foretaks resultat, balanse og kapitaldekning.

Finans Norge vil her minne om EBAs SREP-retningslinjer, EBA/GL/2022/03 punkt 435, der blant annet følgende angis:

«[In addition, competent authorities should consider the extent to which the existing combined buffer requirements and other applicable measures already cover risks revealed by stress testing. Competent authorities should offset P2G against the capital conservation buffer \(CCB\), as P2G and the CCB overlap in nature. Furthermore, 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.](#)»

Med andre ord, når en tilsynsmyndighets stresstest for beregning av P2G avspeiler realisering av risiko som deler av det kombinerte pilar 1-bufferkravet – utover kapitalbevaringsbufferen – tar høyde for, så skal P2G-utmålingen også ses opp denne delen av det samlede pilar 1-bufferkravet. Beregningen er derfor ikke uten videre begrenset til en utmåling kun opp mot kapitalbevaringsbufferen, slik tilsynets formulering gir inntrykk av (på side 18 i rundskrivet).

Finans Norge vil her også vise til en vurdering avgitt av Finansdepartementet i brev til Finanstilsynet 08.12.20:

«[Departementet legger til grunn at Finanstilsynet vil ta hensyn til alle relevante bufferkrav, herunder eventuelt det nye systemrisikobufferkravet, i vurderingen av forventninger til foretaksspesifikke kapitalkravsmarginer i tråd med EBAs retningslinjer.](#)»

Etter Finans Norges syn bør rundskrivet gi en langt tydeligere presisering av at norsk tilsynspraksis ikke vil innebære en fastsettelse av kapitalkravsmarginer som dekker risiko som allerede er dekket av ulike pilar 1-bufferkrav.

Med forutsetninger om systemrisiko og stresstester med en kraftig nedgangskonjunktur på makronivå, anser Finans Norge at dette representerer en materialisering av risiko som i utstrakt grad og generelt sett også vil være dekket av øvrige deler av det kombinerte bufferkravet utover kapitalbevaringsbufferen. Gitt at Finanstilsynets stresstest baserer seg på et kraftig økonomisk tilbakeslag der systemrisikoer materialiserer seg, bør fallet i ren kjernekapitaldekning i stresstesten ses opp mot den høye norske systemrisikobufferen og motsyklisk kapitalbuffer i tillegg til bevaringsbufferen.

Intervaller for forventet kapitalkravsmargin

Figur 4 på utkastets side 19 kunne med fordel kvantifisert fallet i ren kjernekapitaldekning på x-aksen. Det fremgår også at i ekstraordinære tilfeller kan Finanstilsynet gi uttrykk for en

kapitalkravsmargin på et nivå utenfor det aktuelle intervallet. Finans Norge mener det bør fremgå tydelig av rundskrivet hva som anses som ekstraordinært.

Stresstestens sentrale rolle i fastsettelsen av kapitalkravsmargin stiller krav til åpenhet om Finanstilsynets stresstestrammeverk

I avsnittet om bruk av stresstester i vurdering av forventet kapitalkravsmargin i utkastets side 19 fremgår det at «*Finanstilsynet vurderer skjønnsmessig om stresstestene er egnet for den enkelte banks forretningsmodell og foretakets rammeverk for stresstesting. Dersom Finanstilsynets stresstest ikke er egnet for foretaket, kan Finanstilsynet basere vurderingen på ulike sensitivitetsanalyser i vurderingen av forventet kapitalkravsmargin.*»

I tråd med CRD5, CRR2 og EBAs SREP-retningslinjer legger utkastet opp til at Finanstilsynets stresstest får en mer sentral rolle i fastsettelsen av forventning til kapitalkravsmargin, der resultatene av stresstesten vil være bestemmende for kapitalkravsmarginen innenfor et intervall. Stresstestens økte betydning stiller økt krav til åpenhet om Finanstilsynets stresstestrammeverk, herunder hvordan endring i makroparameterne transformeres til kredittap i foretakene.

Transparens i Finanstilsynets stresstestmetodikk bør være en forutsetning og et viktig prinsipp for SREP-prosessen. Finanstilsynets stresstester vil ha en større betydning for fastsettelse av kapitalkrav framover. Det bør også medføre økt transparens med hensyn til innsyn i modellforutsetninger og -resultater.

I dag får bankene i liten grad innsyn i modellens resultater og heller ikke hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Når stresstester benyttes til fastsettelse av bankenes kapitalkrav, bør banken i henhold til generelle prinsipper for god forvaltningsskikk få innsyn i forutsetninger og resultater. Dette kan for eksempel gjøres ved at Finanstilsynet offentliggjør et modellbruksnotat som oppsummerer benyttede forutsetninger, overstyringer/restleddsjusteringer og resultater.

Alvorlighetsgraden i Finanstilsynets stresstester

Som nevnt over medførte CRD5 og CRR2 at stresstester har fått en sentral rolle i fastsettelsen av kapitalkravsmargin i EU/EØS, jf. at ECB i SREP for 2021 knyttet resultatene fra EBAs stresstest direkte opp til kapitalkravsmarginintervaller. Sammenhengen mellom kalibrering av stresstester og størrelsen på bankenes kapitalkravsmargin er derfor blitt sterk. Selv om automatiske restriksjoner ikke inntreffer hvis kapitaliseringen faller under kapitalkravsmarginen, vil likevel foretakene i normale markedsforhold anse kapitalkravsmarginen som et de facto krav og tilpasse kapitaliseringen deretter. Størrelsen på kapitalkravsmarginen har derfor i stor grad samme effekt som økning i kapitalkrav, og dette forsterkes når forventningen til kapitalkravsmargin offentliggjøres (gjøres kun i Norge og Sverige, ikke i øvrige EU-land).

Selv om forutsetningene for Finanstilsynets stresstest tilpasses nasjonale forhold og at utfallet derfor ikke uten videre vil være det samme som i blant annet EBAs stresstester, mener vi at

alvorlighetsgraden i Finanstilsynets stresstester i rimelig grad bør harmoniseres med tilsvarende tester foretatt av EBA og myndighetene i våre naboland. Sammenlikner man Finanstilsynets makrosenarioer og det aggregerte utfallet av stresstestene (fall i CET1 ratio og LR) for 2021 mot EBAs stresstest, fremstår Finanstilsynets stresstest som vesentlig strengere. For store avvik skaper uheldige konkurransevriddinger og kan forårsake usikkerhet og tillitssvikt blant investorene i de internasjonale kapitalmarkedene. I tillegg mener vi Finanstilsynet burde være mer transparente om sin stresstestmetodikk.

2.8 SREP-vurderinger for foretak som inngår i utenlandske konsern der det er opprettet tilsynskollegier

Kapittel 10 omhandler SREP-prosessen for foretak som inngår i utenlandsk konsern der det er opprettet tilsynskollegier. For å sikre at disse foretakene mottar vedtak som gjelder dem, foreslår vi at det i rundskrivet spesifiseres at Finanstilsynet sender formelle vurderinger og beslutninger direkte eller i kopi til foretaket som opererer i Norge. Det vil også gjøre det lettere å påklage et vedtak.

3 Vedlegg

3.1 Vedlegg 1 – ICAAP og ILAAP

Det spesifiseres at ICAAP skal foretas på konsolidert nivå. Likevel bes foretakene vise fordeling av risiko på foretaksnivå. Dette gjøres ikke av alle foretakene i dag og vi frykter dette kan skape mye merarbeid uten å føre til vesentlige forbedringer i ICAAP.

3.2 Vedlegg 2 – Kapitalbehov for kredittrisiko

Vedvarende høy utlånsvekst

Finanstilsynets argument for å beregne pilar 2-krav for vedvarende høy utlånsvekst er at pilar 1 ikke hensyntar negativ seleksjon når utlånsveksten i et foretak er høyere enn markedsveksten. Modellen som er foreslått beregner imidlertid et pilar 2-kapitalbehov når markedsveksten går over 6 prosent. Terskelen er senket fra gjeldende 8 prosent, slik at modellen ville ha beregnet pilar 2-krav for alle norske banker som hadde gjennomsnittlig vekst i utlån til bedriftskunder i perioden 2018-2020, og det samme for personkunder i perioden 2015-2018. Slik modellen er utformet vil den fange opp generell utlånsvekst utover 6 prosent. Dette er risiko som bør være dekket av motsyklisk kapitalbuffer.

Vi kan heller ikke se at beregningsmetodikken som ligger til grunn for den nye satsen er dokumentert. I forrige rundskriv ble det lagt til grunn ulike tidsserier for gjennomsnittlig kredittvekst (K2) målt over ulike tidsperioder (10, 20 og 30 år - i spennet mellom 6,4 prosent og 8,3 prosent. Vi mener reduksjonen til 6 prosent er ubegrunnet og ikke unormalt høy vekst.

Endringen fremstår som en generell skjerpelse av kapitalkravene, noe som ikke bør skje gjennom «tekniske» justeringer av tilsynets beregningsmetode. Normalisert langsiktig utlånsvekst består av inflasjon 2 prosent (Norges Banks inflasjonsmål) og real BNP-vekst 2 prosent (moden økonomi). Kredittveksten må dermed være på minst 4 prosent for å oppnå 4 prosent nominell BNP-vekst. Normalt vil kredittveksten ligge noe over. Den foreslåtte grensen på 6 prosent er slik vi ser det innenfor normalisert utlånsvekst. Avvikende høy utlånsvekst må settes høyere enn normalisert utlånsvekst og vi mener den eksisterende grense på 8 prosent er satt hensiktsmessig.

Det beregnes et kapitalpåslag på gjennomsnittlig utlånsvekst uavhengig av kredittrisikoen. Premisset om at enhver utlånsvekst høyere enn 6 prosent (såkalt markedsvekst) er nødt til å være vekst som kommer av negativ seleksjon er ulogisk. En bank med gode kredittmodeller og/eller effektive kredittprosesser vil imidlertid kunne hente de beste kundene fra andre banker ved å gi dem bedre betingelser som samtidig er lønnsomme for banken, og dermed ha høyere vekst enn den generelle markedsveksten uten økt risiko. Tilsynet avslutter også med at de «gjør også en skjønnsmessig vurdering av anslaget», noe vi som tidligere nevnt finner uheldig.

Tilsynet presiserer at «Utlån inkluderer utlån både i heleide og deleide datterselskaper (jf. boligkredittforetak)». Dette er en endring fra gjeldende rundskriv, hvor følgende fremkommer: «Utlån i deleide kredittforetak inngår i utgangspunktet ikke i modellen, men i enkelte tilfeller vil det likevel være aktuelt med justeringer, f.eks. dersom foretaket tar tilbake store volum utlån fra et deleid kredittforetak på egen balanse». Med en slik endring risikerer man å få dobbelttelling av risiko, herunder ved at utlånene inngår i både vurderingen av vekst i både konsernet og i OMF-foretaket solo (hvor eierforetaket tar inn sin relative andel av pilar 2-kravet). Det må tydeliggjøres at eventuelle påslag for avvikende vekst i boligkredittforetakene må bortfalle for å unngå dette.

Videre er gresedragningen mot konsentrasjonsrisiko ikke omtalt. Dersom for eksempel et foretak har høy vekst på store enkeltkunder i ett segment, vil man måtte holde kapital i pilar 2 for både enkeltkundekonsentrasjon, næringskonsentrasjon og kredittvekst, i tillegg til det man allerede holder i pilar 1.

Ubenyttede kredittrammer med null prosent konverteringsfaktor

Det å ilegge et pilar 2-krav for ubenyttede kredittrammer med null prosent konverteringsfaktor går på tvers av CRR som er eksplisitt på at disse kredittene skal ha 0 prosent konverteringsfaktor etter standardmetoden, jf. artikkel 111 og Annex 1 punkt 4. Low risk. Dette er altså ikke noe som ikke er dekket i Pilar 1. Den foreslåtte modellen til Finanstilsynet er heller ikke knyttet til særskilt risiko i den enkelte institusjon.

Enkeltkundekonsentrasjon (bedriftsmarkedet)

Gruppejusteringsfaktoren er oppjustert fra 1,3 til 1,5 hvilket innebærer en generell innstramming. Finanstilsynet hevder dette har bakgrunn i beregninger basert på grupperte engasjement for et utvalg banker. Disse beregningene bør dokumenteres. Vi merker oss for øvrig at Finanstilsynet begrunner oppjusteringen med at «Selv om kvaliteten på denne merkingen har bedret seg opprettholder Finanstilsynet inntil videre at beregningen av HHI gjøres på enkeltkundenivå, og

som oppjusteres med en felles gruppejusteringsfaktor (G).» og vi stiller spørsmål ved hvilket kvalitetsnivå Finanstilsynet ville funnet tilfredsstillende. Bankenes gruppering av kundegrupper i SEBRA-rapporteringen (årlig SRV) bør så langt det er mulig legges til grunn for beregningen av enkeltkundekonsentrasjon. Dette vil øke presisjon og forutsigbarhet i beregningen av pilar 2-påslaget.

Borettslag foreslås tatt ut av individuell konsentrasjonsrisiko – dette synes fornuftig. Borettslag inngår ikke under sektorkonsentrasjon i dag og endringen bidrar til å sikre konsistens i vurderingene/metodene.

Næringskonsentrasjon

Den nye, foreslåtte modellen for beregning av pilar 2-kapitalbehov for næringskonsentrasjonsrisiko gir høyere kapitalbehov enn dagens modell, men det presiseres at «Det legges til grunn at en utlånsportefølje med næringskonsentrasjon under 0,15 (HHI) kan betraktes som en tilstrekkelig diversifisert portefølje, og at det i utgangspunktet ikke er behov for å foreta pilar 2-påslag for næringskonsentrasjon i slike tilfeller.» Finans Norge legger til grunn at en $HHI < 0,15$ ikke utløser pilar 2-tillegg.

Redegjørelsen for modellen er svært kort. Slik vi ser det burde Finanstilsynet kunne si noe om hvorfor man lander på funksjonsformen man har valgt. I motsetning til gjeldende retningslinje oppgis ikke sektorinndelingen. Det antas derfor at sektorinndelingen er den samme som i gjeldende retningslinje (22 næringer). Ny metode behandler i tillegg alle bransjer likt. Finans Norge mener Finanstilsynet bør begrunne hvorfor man har gått bort fra den differensierte modellen som etter vårt syn var relevant.

I gjeldende rundskriv fremkommer følgende: «*For finansforetak med spesielle utlånsporteføljer eller balansestruktur vil det også være behov for skjønsmessige vurderinger der resultatene fra beregningsmetoden tillegges mindre vekt. Dette vil for eksempel gjelde næringskredittforetak som gjennomgående har engasjementer med lav belåningsgrad i forhold til sikkerhetsverdiene.*» Nevnte formulering er tatt ut av det oppdaterte rundskrivet. Det etterlyses en begrunnelse for denne endringen.

3.3 Vedlegg 3 – Kapitalbehov for markedsrisiko

Det reviderte rundskrivet har mer utfyllende informasjon om Finanstilsynets vurderingskriterier for markedsrisiko, herunder beskrivelse av renterisiko i bankboken (IRRBB).

3.3.1 Generelle kommentarer

Markedsrisiko som ikke er dekket i pilar 1

Regelverket om forsvarlig verdsettelse (AVA) innebærer at bankene gjør fratrekk i ren kjernekapital (0,1prosent av bokført verdi) for balanseposter vurdert til virkelig verdi. Dette bør

fremkomme eksplisitt i tabell 1 for pilar 1 og i relevante avsnitt der omtale av at pilar 1-kapitalbehov trekkes fra tapspotensiale.

3.3.2 Beregningsgrunnlag: Rammer vs. faktisk eksponering

Det fremgår av rundskrivet at «I bankporteføljen vil Finanstilsynet anvende faktiske posisjoner som grunnlag for vurdering av kapitalbehov i pilar 2, med unntak for renterisiko og valutarisiko, hvor rammen benyttes som utgangspunktet for vurderingen».

Vi har tidligere etterlyst en begrunnelse for hvorfor pilar 2-krav i bankporteføljen skal ta utgangspunkt i en ramme for rente- og valutarisiko. Det vises til EBA's retningslinjer fra 2018⁴ og institusjonenes mulighet for tilnærming til ulike metoder. For bankboken vil den største delen av balansen til norske banker baseres på p.t. prisede instrumenter: altså kan bankene tilpasse rentenivå raskt (iht varslingsfristen) for å beskytte inntjening. Innføring av en fast ramme kan presse bankene til å implementere praksis for å stabilisere inntjening i forskjellige former som representerer en risikotakende aktivitet i stedet for å være reduserende.

Rammer for handelsporteføljene settes normalt en del høyere enn reelt behov. Dette med tanke på å ha rom for uforutsette markedshendelser eller andre spesielle forhold. Rammene tar dermed høyde for risiko som over tid ikke er ment å bli benyttet. Det er heller ikke slik at rammene bevisst blir brukt opp bare fordi de er tilgjengelige. Dersom rammeutnyttelsen er lav (noe den som oftest vil være) vil en oppskalering av kapital bli urimelig høy. Dersom rammer likevel skal benyttes, er det urimelig å benytte en konverteringsfaktor på 100 prosent, noe som innebærer at ubenyttet ramme skal kapitalvektes like mye som faktisk eksponering. Dette er et prinsipp som man har hensyntatt på kredittområdet, og bør også gjelde for markedsrisiko.

[Som vi også tidligere har påpekt](#), er bruk av full ramme som beregningsgrunnlag ulikt kravene for danske og svenske banker, og praksisen er således konkurransevridende. Viktigheten av harmoniserte kapitalkravsregler understrekes av at svenske og danske banker utgjør majoriteten av deltakerne i det norske markedet for handel i renteinstrumenter, jf. sammensetningen av NIBOR-panelet, og av at handel i rente- og aksjeinstrumenter er særlig konkurransepreget. Tilsynets praksis gir altså en konkurransemessig ulempe for norsk-regulerte banker.

Kapitalkrav under pilar 1 blir kontinuerlig beregnet, mens kapitalkrav i pilar 2 vil fastsettes i forbindelse med SREP og holdes konstant frem til neste SREP. Fastsettelse av pilar 2-krav på bakgrunn av ubenyttet ramme ved ett tidspunkt vil dermed medføre en feilaktig total kapitalisering på alle andre tidspunkt med annen rammeutnyttelse, dersom intensjonen er at summen av kapital under pilar 1 og pilar 2 skal tilsvare kapitalbehov ved full rammeutnyttelse.

⁴ Guidelines on the management of interest rate risk arising from non-trading book activities
Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing

3.3.3 Renterisiko

Særegenheter ved det norske systemet

I det norske finansielle systemet er bankbalansene i praksis basert på flytende renter og hoveddelen av bankenes balanse er eksponert for p.t.-rente - både på eiendels- og gjeldssiden av balansen. I så henseende er det viktig at bankenes fleksibilitet mht. å tilpasse handlinger til spesifikke markedsforhold opprettholdes og at nye krav til modellering av IRRBB (NII) med tilhørende rammer ikke medfører forverring av risikostyringen og at renterisikoeksponeringen økes.

Renterisiko i bankboken etter NII-metoden

Finanstilsynet skriver følgende i rundskrivutkastet: «*Dersom egenutviklede stress eller stress etter NII-metoden for beregning av renterisiko i bankboken (IRRBB) viser en høyere risikoeksponering enn standardstressene under EVE-metoden, forventes det at foretaket vurderer om det bør settes av mer kapital for renterisiko i bankboken*».

Det eksisterer ikke en måte å foreta NII-beregningen på som gjelder universelt for alle institusjoner, mens P2R utmålingen bør baseres på en klar definisjon og målemetodikk. I tillegg er det urimelig å sammenligne NII effekter (resultatstørrelser) med nåverdistørrelser i EVE beregningene. Det bør presiseres at EBA/GL/2018/02 lister opp en rekke faktorer skal hensyntas før man beregner et eventuelt kapitalbehov for NII:

“30. In considering whether or not an allocation of internal capital should be made in respect of IRRBB to earnings, institutions should take into account the following:

- *(a) The relative importance of net interest income to total net income, and therefore the impact of significant variations in net interest income from year to year;*
- *(b) The actual levels of net interest income achievable under different scenarios (i.e. the extent to which margins are wide enough to absorb volatility arising from interest rate positions and changes in the cost of liabilities);*
- *(c) The potential for actual losses to be incurred under stressed conditions, or as a result of secular changes in the market environment, e.g. where it might become necessary to liquidate positions that are intended as a long-term investment to stabilise earnings;*
- *(d) The relative importance of interest rate sensitive instruments (including interest rate derivatives) in the non-trading book, with potential effects shown either in the profit and loss account or directly in equity (e.g. via other comprehensive income); and*
- *(e) The fluctuation of net interest income, the strength and stability of the earnings stream and the level of income needed to generate and maintain normal business operations. Institutions with a high level of IRRBB that could, under a plausible range of market scenarios, result in losses, in curtailing normal dividend distribution, or in a decrease in business*

operations should ensure that they have sufficient capital to withstand the adverse impact of these scenarios.”

Det er med andre ord ikke slik at beregnet effekt automatisk er lik et kapitalbehov, ref. særlig punkt b), som jo tilsier at den «støtputen» som den normale inntjeningen representerer skal hensyntas. Den beregnede effekten på nettorenten (NII) er, i motsetning til EVE, dermed kun relevant i kapitalkravsammenheng om effekten er så stor at total nettorente blir negativ.

Renterisiko i bankboken etter EVE-metoden

Ved vurdering av kapitalbehovet for renterisiko vil Finanstilsynet benytte risikoramme for renterisiko i bankporteføljen, og forutsetter at rammene er knyttet opp mot EBA-stress-scenariene for vridning av rentekurven. Det bør presiseres at dette ikke innebærer et krav om å måtte sette rammer for de seks definerte regulatoriske stress-scenariene i EBAs retningslinje for IRRBB, og at det vesentlige er å sette rammer som er relevante for banken, og ikke om de følger spesifikke regulatorisk definerte stress-scenarier.

3.3.4 Spreadrisiko

Utstedere med 0-vekting etter kapitalkravsforordningen

Det nye forslaget innebærer at null-vektene vil bli behandlet ulikt under pilar 1 og pilar 2. Dette kan være et brudd på prinsippet om at det skal benyttes samme kalibrering av risikofaktorenes kapitalberegning i pilar 2 som i pilar 1. Finanstilsynet bør i sin metodikk for pilar 2-kapital ikke fravike behandlingen av obligasjoner med de utstederkategoriene og risikovektinger som er gitt i CRR og pilar 1. Forslaget innebærer også et brudd/avvik fra tilsynets egen metodikk om å benytte de spreadendringer som ligger i Solvens II-metodikken for ulike rating-kategorier i beregningen av spreadrisiko.

Høringsforslaget åpner for at det kan tillegges pilar 2-kapital på egenbeholdning av OMF-gjeld utstedt av hel- eller deleid boligkredittforetak dersom volumet er stort. En egenbeholdning av OMF utstedt fra heleid boligkreditselskap vil ikke ha noen resultateffekt for det konsoliderte konsernet og ingen effekt på egenkapitalen. Disse papirene utgjør ingen markedsrisiko for konsernet og kan ikke bidra til oppfyllelsen av krav til likviditetsreserver. Dog kan den med visse begrensninger benyttes som sikkerhetsstillelse for lån i Norges Bank. Et pilar 2-krav på egenbeholdning av OMF fremstår dermed som ulogisk.

En spreadendring 0,3 prosent på nullvektene vil øke andelen OMF i likviditetsporteføljene, og dermed bankenes krysseierskap. Det er svært begrenset tilgjengelighet av likvide aktiva (LCR HQLA) i norske kroner, som blant annet har resultert i et redusert LCR-krav i NOK. Foruten norsk stat består NOK HQLA i all hovedsak av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) og andre nullvektene utstedt av utenlandske offentlige utstedere (SSA). SSAer har en viktig rolle i den totale mengden tilgjengelig HQLA ettersom papirene er diversifiserende, har svært lav risiko og reduserer krysseierskap av bankenes OMFer.

SSAer har svært begrensede strukturelle kronebehov og utsteder kun i norske kroner dersom kredittspreaden gir en swappet rentekostnad som er rimeligere, eller i samsvar, med utstedelse i andre valutaer. Mengden utstedte SSAer i NOK er dermed skalerbar. En spreadendring på 0,3 prosent på denne risikoklassen vil gjøre det dyrere for bankene å holde SSA-obligasjoner i sine likviditetsporteføljer, og bankene vil kreve tilsvarende høyere avkastning i form av økt kredittspread på nye utstedelser for å ikke vri investeringsviljen sin i favør av OMF. For SSAer, og i særdeleshet de med den beste kredittkvaliteten, vil dette medføre at det blir prismessig gunstigere for dem å hente finansiering i andre valutaer. En naturlig effekt av forslaget om spreadendring på 0,3 prosent på nullvektene blir dermed at mengden SSA-utstedelser i NOK reduseres. Bankene kan avsette dette med å utstede, og holde i sine likviditetsporteføljer, mer OMF i hjemlig valuta. Forslaget vil dermed bidra til mer krysseierskap av OMF mellom bankene og redusert mengde annen HQLA.

Innstramningen ved at det for andre utstedere med 0-vekting etter kapitalkravsforordningen (CRR) artikkel 114, 115, 117 og 118 forutsettes en spreadendring på 0,3 prosent, vil medføre en betydelig økning i pilar 2-kravet for spreadrisiko for visse banker.

3.3.5 *Swapspreadrisko i basisswapper*

Derivatavtaler inngås som et risikoreduserende tiltak for banker og kredittforetak som strukturelt er avhengig av fremmedkapitalfinansiering i utlandet. I så henseende er det viktig at særnorske pilar 2-krav ikke skaper incentiver som i praksis kan øke likviditetsrisikoen. Risikoen for markedsverdiendringer fra basisswappene bør ikke ses på alene, men i sammenheng med den finansieringsaktiviteten de er en del av. Kapitalbehov tilknyttet basisswapper vil gi bankene insentiv til ikke å swappe finansieringen fra innlånsvaluta til norske kroner med lang løpetid, som vil være risikøkende for foretakene. Det holdes allerede pilar 1-kapital tilknyttet cross-currency basisswapper via kapitalkrav for motparts- og CVA-risiko, i tillegg til at det gjøres fradrag i ren kjernekapital i forbindelse med forsvarlig verdsettelse. Dette bør fremkomme eksplisitt i rundskrivet.

3.4 Vedlegg 4 – Kapitalbehov knyttet til eierskap i forsikringsvirksomhet

Finanstilsynet foreslår å videreføre den eksisterende metoden for å beregne kapitalbehov for eierskap i forsikringselskaper, herunder å videreføre at solvenskapitalkravet multipliseres med en faktor. Ifølge Finanstilsynet skal faktoren ta høyde for at faktisk kapitaldekning normalt vil være høyere enn solvenskapitalkravet, men at tilsynet inntil videre velger ikke å benytte denne faktoren og at den derfor foreløpig er satt til 100 prosent.

Det vises til at samme formulering om «inntil videre» og «foreløpig» ligger i gjeldende retningslinje fra 8. oktober 2019. «Inntil videre» og «foreløpig» bør ikke videreføres i den nye veilederen. Det at tilgjengelig solvenskapital i forsikringselskapet ligger over kravet er i seg selv

positivt og reduserer eiers risiko, og vi kan ikke se grunnlaget for at dette skal kunne utliknes ved å sette faktoren høyere.

4 Avsluttende merknader

Som nevnt innledningsvis ser Finans Norge positivt på at tilsynet ber om næringens innspill til et så sentralt rundskriv som SREP-rundskrivet. Kommentarene over må imidlertid ses i sammenheng med den korte responsfristen som begrenset mulighetene for en god forankringsprosess. Vi mener derfor at det er behov for en mer grundig evaluering, særlig ettersom regelverket er under utarbeidelse, og vi anser at Finanstilsynet bør sende rundskrivet på en ny høring med ordinær merknadsfrist etter at endelig regelverk for pilar 2-prosessen er avklart.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Sign.
Erik Johansen
direktør

Sign.
Katrine Olsen
fagsjef