

Finanstilsynet
Sendes elektronisk

Kopi: Finansdepartementet
og Norges Bank

Dato: 27.09.2021
Vår ref.: 2021-419/KO/DHJ
Deres ref.: 21/7394

Beregning av foretaksspesifikke krav til systemrisikobuffer og motsyklisk kapitalbuffer – høringsuttalelse fra Finans Norge

Finans Norge viser til Finanstilsynets [brev 01.07.21](#) vedrørende høring om forskrifts-
endringer om beregning av foretaksspesifikke krav til både systemrisikobuffer og
motsyklisk kapitalbuffer. Finans Norge avgir her merknader, og i vedlegg bemerkes
enkelte av forskriftsutkastets regelverksreferanser og ordlydshenvisninger som etter
vår vurdering er upresise.¹

1. Merknader til forskriftsutkastet

I [høringsnotatet](#) viser Finanstilsynet til at EUs kapitalkravsregler angir nærmere
regler for beregningen av det foretaksspesifikke motsykliske bufferkravet og at det
ikke foreligger tilsvarende regler for utmåling av en foretaksspesifikk systemrisiko-
buffer. Ut fra hensynet til lik regulering av lik risiko, og også nødvendigheten av en
felles metode for soliditetsrapportering, er det avgjørende at norske finansforetak
beregner det foretaksspesifikke systemrisikobufferkravet etter samme metode. Et
reguleringsinitiativ som ivaretar slike hensyn anser Finans Norge som positivt, og vi
deler Finanstilsynets vurdering om at det bør klargjøres hvordan en foretaksspesifikk
systemrisikobuffer skal beregnes.

Finans Norge savner imidlertid en nærmere redegjørelse av forslaget vurdert opp
mot relevante bestemmelser i EUs kapitalkravsdirektiv samt nokså nylig iverksatte
endringer i dette direktivet gjennom den såkalte bankpakken (CRR2/CRD5/BRRD2).
Relevante direktivendringer gir ikke minst vesentlig større fleksibilitet hva gjelder
innretningen av systemrisikobufferen og især hvilke eksponeringer som kan bli

¹ Oversendelse av kopi av denne høringsuttalelsen til Finansdepartementet og Norges Bank
må ses i sammenheng med Finans Norges merknader til gjeldende CRR/CRD-IV-forskrift,
vurderinger av forslagets mangel på samsvar med EUs kapitalkravsregler (jf. især CRD5),
behovet for å initiere en prosess mot EU om beregningsmetoden for en foretaksspesifikk
systemrisikobuffer samt sentralbankens rolle i fastsettelsen av motsykliske buffersatser for
norske foretaks engasjementer i stater som ikke er omfattet av EØS-avtalen.

pålagt dette bufferkravet.² I en vurdering av anerkjennelse av systemrisikobufferkrav i andre land, må en således blant annet ta hensyn til hvilke eksponeringer som her er underlagt bufferkravet.

Finanstilsynet har foreslått en metode for beregning av den foretaksspesifikke systemrisikobufferen som er delvis sammenliknbar med EU-regelverkets metode for utmåling av den foretaksspesifikke motsykliske bufferen. Imidlertid er det visse eksponeringer som er unntatt i beregningen av det foretaksspesifikke motsykliske kravet, jf. CRR artikkel 112 a) til og med f), som nå er foreslått inkludert i utmålingen av det foretaksspesifikke systemrisikokravet.³ Etter Finans Norges forståelse innebærer forslaget at utvalget av relevante eksponeringskategorier – som skal inngå i beregningen av den foretaksspesifikke systemrisikobufferen for norske finansforetak – skal ligge fast på tvers av land.

Finanstilsynet har anført en nokså kort begrunnelse for en noe annen metode for beregning av det foretaksspesifikke systemrisikobufferkravet enn for det tilsvarende motsykliske kravet. Det vises til at motsyklisk buffer skal dekke syklisk makro- og systemrisiko, mens systemrisikobufferen skal dekke ikke-syklisk makro- og systemrisiko. Deretter konkluderes det med at visse eksponeringer som er unntatt motsyklisk buffer, som eksponeringer mot blant annet lokale offentlige myndigheter og offentlige foretak, som antas å ikke være eksponert for syklisk makro- og systemrisiko (jf. EU-reglene), likevel er utsatt for ikke-syklisk makro- og systemrisiko. På denne bakgrunn konkluderer tilsynet med at slike eksponeringer, som er unntatt motsyklisk buffer, likevel bør være inkludert i beregningen av den foretaksspesifikke systemrisikobufferen.

Etter Finans Norges vurdering er det ikke uten videre trivielt å skille skarpt mellom syklisk og ikke-syklisk makro- og systemrisiko, men kompleksiteten avhenger trolig av hvilken konkret risikokilde som betraktes. Finans Norge tar det imidlertid ikke for gitt at tilsynets vurdering her avspeiler de overveielser som EU-myndighetene foretok når metoden for den foretaksspesifikke motsykliske bufferen ble utformet, men vår hovedinnvending til tilsynets tilnærming er av mer fundamental karakter.

Beregningsmetoden for det foretaksspesifikke motsykliske bufferkravet følger som nevnt av EU-regelverket, og eksponeringsutvalget dette kravet er pålagt varierer ikke mellom de ulike EØS-statene. Med gjennomføring av bankpakken er det derimot lagt til rette for et vesentlig nasjonalt handlingsrom hva gjelder valget av engasjements-typer som vil kunne bli pålagt en systemrisikobuffer. Etter Finans Norges syn må de

² Etter artikkel 133 kan kravet gjelde for alle engasjementer i hjemlandet, visse sektorengasjementer i hjemlandet (boliglån, næringseiendomsloan, andre foretakslån, andre personkundelån eller underkategorier av disse segmentene), alle engasjementer i andre EU/EØS-land, visse sektorengasjementer i andre EU/EØS-land og engasjementer i tredjeland.

³ Eksponeringer mot stater, sentralbanker, regionale og lokale myndigheter, offentlige foretak, multilaterale utviklingsbanker, internasjonale organisasjoner og kredittinstitusjoner.

relevante direktivreglene bli reflektert i utformingen av en generell metode for å beregne den foretaksspesifikke systemrisikobufferen.

Grunnleggende hensyn til både like konkurransevilkår og sammenliknbarhet av soliditetsmål tilsier altså at ikke bare systemrisikobuffersatsen i det enkelte land, men også utvalget av engasjementstyper dette kravet er pålagt, må ligge til grunn i beregningen av en foretaksspesifikk systemrisikobuffer. En norsk metode, som innebærer et annet eksponeringsutvalg enn det en EØS-stat selv har fastsatt, vil både gi en skjevregulering og medføre uønskede forskjeller i soliditetsmål. Vi vil også påpeke behovet for å hensynta risikobegrunnelsen for andre lands buffersatser ettersom begrunnelsen for systemrisikobufferen ikke skal overlape med begrunnelsen for systemviktighetsbuffer og motsyklisk buffer. Finans Norge antar for øvrig at en innlemmelse av bankpakkens regelverksendringer i EØS-avtalen ikke ligger langt frem i tid, og dette bør Finanstilsynet ta i betraktning.

Med henvisning til den norske innretningen av systemrisikobufferen påpeker tilsynet at det bare er Færøyene, Bulgaria og Slovakia som har sammenliknbare systemrisikobufferer større enn null, slik at norske bankers utenlandseksponeringer i all hovedsak ikke vil bli pålagt et systemrisikobufferkrav. Finans Norge vil her bemerke at også anerkjennelse av disse tre landenes systemrisikobufferer, for norske bankers eksponeringer der, i utgangspunktet bør samsvare både med den enkelte stats buffersats og engasjementsutvalget underlagt samme bufferkrav, tilsvarende som for bankene hjemmehørende i disse jurisdiksjonene.

Finans Norge vil samtidig fremheve at med direktivendringer som har gitt større fleksibilitet med hensyn til hvordan systemrisikobufferen kan innrettes, så kan det ikke ses bort fra at flere land, i økende grad, vil anvende bufferkravet som et generelt virkemiddel overfor alle foretak – og for en avgrenset del av eksponeringene etter en konkret risikovurdering – som det vil bli aktuelt å anerkjenne fra norsk side.⁴ Ved en slik anerkjennelse vil et prinsipp om like konkurransevilkår forutsette anvendelse av samme buffersats pålagt det samme engasjementsutvalget som for bankene hjemmehørende i den enkelte EØS-stat.

På bakgrunn av at det ikke foreligger nærmere EU-regler for utmålingen av en foretaksspesifikk systemrisikobuffer⁵, og i lys av at norske foretaks utenlandske eksponeringer i liten grad vil pålagt en systemrisikobuffer med det første, kan det alternativt argumenteres for at disse foretakene inntil videre bør kunne benytte det

⁴ Jf. CRR/CRD IV-forskriften § 3 tredje ledd første punktum: «For engasjementer i andre EØS-stater anvendes systemrisikobuffersatsen som er fastsatt av myndighetene i vedkommende stat, såfremt kravet er rettet mot systemrisiko i staten og gjelder for alle foretak».

⁵ EBA har i Q&A [spørsmål 2016_3037](#) gitt noe veiledning om beregning av systemrisikobufferen, herunder allokering av beregningsgrunnlag til geografisk lokasjon, men EBAs svar er ikke oppdatert i lys av CRD 5.

samme eksponeringsutvalget som inngår i beregningen av det foretaksspesifikke motsykliske bufferkravet, ut fra et formål om å begrense rapporteringsbyrden.

Uansett bør norske myndigheter initiere en prosess med sikte på utforming og iverksettelse av en fullharmoniserte EU-regler for en metode for å beregne en foretaksspesifikk systemrisikobuffer. Behovet for slike regler kan i økende grad fremtre, særlig sett i lys av den økte fleksibiliteten tilknyttet systemrisikobufferen. Også norske myndigheter bør kunne bidra til å understøtte prinsippet om en Single Rulebook og bidra i utviklingen av EUs fullharmoniserte kapitalkravsregler.

Finans Norge mener

En beregningsmetode for en foretaksspesifikk systemrisikobuffer bør fullt ut tilpasses relevante og gjeldende regler i EU, og en må da ta høyde for at engasjementsutvalget som er pålagt en systemrisikobuffer kan variere mellom land. Med andre ord, og forutsatt anerkjennelse av et annet lands krav, bør utmålingen av foretaksspesifikke bufferkrav fullt ut baseres både på buffersatsen i den enkelte jurisdiksjon og eksponeringene underlagt dette kravet. Uansett bør norske myndigheter søke å oppnå en fullharmonisert EU-regulering av beregningsmetoden for en foretaksspesifikk systemrisikobuffer.

2. Merknader til gjeldende forskriftsregulering jf. CRR/CRD IV-forskriften

Med referanse til gjeldende regler for motsyklisk kapitalbuffer, anfører Finanstilsynet, i høringsnotatets innledning, at for eksponeringer utenfor Norge brukes det bufferkravet som gjelder i det landet foretaket har eksponering i. Etter Finans Norges vurdering er dette bare delvis korrekt når det også ses hen til gjeldende norske forskriftsbestemmelser. Det fremgår av CRR/CRD IV-forskriften §3, fjerde ledd annet punktum, at for engasjementer i en stat som ikke omfattes av EØS-avtalen (tredjeland), og som ikke har fastsatt et krav til motsyklisk kapitalbuffer, gjelder i utgangspunktet norsk sats.⁶

Gitt formålet til det motsykliske bufferkravet, der kravet skal avspeile (syklisk) makro- og systemrisiko i den enkelte jurisdiksjon, er det vanskelig å se at den norske satsen skal ha en generell relevans for eksponeringer i andre land. Etter CRD artikkel 139 kan det riktignok fastsettes en motsyklisk buffer for hjemlandsregulerte foretaks eksponeringer i tredjeland når sistnevnte ikke har fastsatt et motsyklisk bufferkrav, men samtidig angis det her at Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) kan fremme en tilråding om anvendelse av satser for tredjelandseksponeringer, for å fremme en ensartet praksis i EU.

ESRB fremla en slik anbefaling allerede i 2015, hvor det fremheves at hvis ESRB konkluderer med at eksponeringer i et tredjeland bør ilegges et motsyklisk

⁶ CRR/CRD IV-forskriftens §3 fjerde ledd annet punktum: «For engasjementer i stat som ikke omfattes av EØS-avtalen og som ikke har fastsatt et krav til motsyklisk kapitalbuffer, gjelder likevel satsen som følger av § 33».

bufferkrav, vil ESRB kunngjøre en generell tilråding om dette til medlemslandene.⁷ Det understrekes at hovedformålet med anbefalingen er å sikre at EU-landene anvender lik sats på eksponeringer i samme tredjeland, ettersom ulik praksis blant annet vil bidra til skjeve konkurransevilkår og åpne for regulatorisk arbitrasje.⁸

Bestemmelsen om at norske foretaks eksponeringer i tredjeland, som ikke har innført motsyklisk buffer, i utgangspunktet skal ilegges den norske satsen, er åpenbart ikke i samsvar med ESRBs målsetting. Tvert imot bidrar den norske praksisen til en fragmentert regulering i EØS-området, i strid med EUs Single Rulebook-prinsipp. I tråd med ESRBs anbefaling bør norske myndigheter, ved eventuelle behov for å fastsette et eget motsyklisk bufferkrav i et tredjeland, for norske foretaks eksponeringer der, informere ESRB, som deretter vil vurdere en tilråding med formål om felles praktisering for eksponeringer i tredjelandet for alle foretak hjemmehørende i EU/EØS-området.⁹

Finans Norge vil her også vise til [Norges Banks høringsuttalelse 10.06.16](#) om anvendelse av motsyklisk kapitalbuffer i vertsland, hvor blant annet følgende ble påpekt:

«Norges Bank støtter ikke Finanstilsynets forslag om å bruke det norske bufferkravet for eksponeringer i tredjeland som ikke selv har fastsatt bufferkrav. Dersom ESRB har anbefalt et krav til motsyklisk kapitalbuffer i det aktuelle landet, mener Norges Bank at Norge i utgangspunktet bør følge anbefalingen. Hvis ESRB ikke har anbefalt et bufferkrav, bør kravet settes til null. Det norske bufferkravet er innrettet ut fra systemrisiko knyttet til finansielle ubalanser i Norge, og ikke ut fra en vurdering av risikoen i andre land norske banker opererer i.»

Finans Norge mener

Anvendelsen av et motsyklisk bufferkrav for norske foretaks eksponeringer i tredjeland, der

⁷ «[RECOMMENDATION](#) OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD of 11 December 2015 on recognising and setting countercyclical buffer rates for exposures to third countries».

⁸ Jf. blant annet følgende omtale i ESRB-anbefalingen: «Different capital requirements within the Union for exposures to the same third country and the same risks would typically be undesirable, as they would undermine a level playing field within the Union and provide an opportunity for regulatory arbitrage». Videre presiseres det også at: «This Recommendation is designed to ensure that the same countercyclical buffer rate for exposures to a particular third country would typically apply across the Union».

⁹ Jf. følgende omtale i ESRB-anbefalingen: «In particular, designated authorities should establish to which third countries the banking system in their jurisdiction has material exposures. Further, they should monitor developments in those third countries for signs of excessive credit growth. If designated authorities discover such signs in one of those third countries they monitor and they consider that setting a countercyclical buffer rate for exposures to that third country is needed, they should inform the ESRB. If the ESRB considers that mitigating actions should be coordinated across the Union, it will issue a recommendation to designated authorities on setting the appropriate countercyclical buffer rate for exposures to the third country in question».

*sistnevnte ikke har fastsatt et slikt krav, bør fullt ut baseres på anbefalinger fra ESRB.
Dersom ESRB ikke har anbefalt et slikt krav for et bestemt tredjeland, bør det settes til null.*

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Erik Johansen
direktør, bank og kapitalmarked



Dag Henning Jacobsen
analysesjef

VEDLEGG – merknader til regelverksreferanser

I forskriftsutkastets § 1 annet ledd første kulepunkt vises det til kapitalkravene for kredittrisiko etter forordning 575/2013 del tre, avsnitt III. Vi legger til grunn at det her menes avsnitt II, ettersom avsnitt III viser til kapitalkravene for operasjonell risiko.

Videre listes det opp eksponeringer i artikkel 112 a) til f) som er unntatt. Slik vi leser direktivets artikkel 140 gjelder disse unntakene for alle tre kulepunkter og ikke kun første kulepunkt om engasjement som omfattes at kapitalkravene for kredittrisiko.

I forskriftsutkastets § 1 annet ledd annet kulepunkt vises det til misligholds- og migrasjonsrisiko etter forordning 575/2013 del tre, avsnitt 2, kapittel 5. Det antas at det her menes avsnitt 3.

I høringsnotatets del 3 siste avsnitt vises det til at kravene til offentliggjøring av motsyklisk kapitalbuffer fremkommer i kommisjonsforordning 2014/1152. Vi antar det her menes kommisjonsforordning 2015/1555, da 2014/1152 beskriver hvordan den geografiske fordelingen av eksponeringer skal gjøres. Vi merker oss for øvrig at denne ikke lenger er gyldig i EU etter ikrafttredelse av bankpakken, og vi vil påpeke det generelle behovet for å oppdatere regelverksreferanser ved ikrafttredelse av bankpakken i norsk rett.

Finansdepartementet arbeider for tiden med å tilpasse norske forskrifter, inkludert CRR/CRD IV-forskriften til bankpakken. Vi benytter likevel anledningen til å påpeke at gjeldende bestemmelse i §28 i CRR/CRD IV-forskriften er noe upresis. Det oppgis at systemrisikobufferen, i utgangspunktet skal revurderes hvert andre år. CRDV hjemler at den skal minst vurderes annet hvert år.