

Norges Bank
Sendes elektronisk

Kopi:
Finansdepartementet
Finanstilsynet

Dato: 07.02.2024
Vår ref.: 2024-768
Deres ref.:

Norges Banks vurdering av systemrisikobufferkravet våren 2024

Finans Norge viser til at Finansdepartementet annethvert år skal beslutte nivået på systemrisikobufferkravet i Norge mens Norges Bank minst annethvert år skal utforme et beslutningsgrunnlag og gi råd om bufferkravets nivå.¹ Norges Bank skal i dette arbeidet også utveksle informasjon og vurderinger med Finanstilsynet.

Det er Finans Norges forståelse at Norges Bank skal fremme en slik tilråding i år, der anbefalingen vil bli publisert i tilknytning til fremleggelsen av rapporten «Finansiell stabilitet 2024 – 1. halvår» den 8. mai. Finans Norge vil her særlig rette oppmerksomheten mot resiprokeringen av den norske systemrisikobufferen og samtidig understreke at norske myndigheter bør søke å oppnå en ordinær og fullverdig resiprokering fra alle relevante EU/EØS-stater.

Anerkjennelse av systemrisikobufferen

I nasjonalbudsjettet for 2024 redegjorde Finansdepartementet for relevante EU/EØS-staters anerkjennelse av det norske systemrisikobufferkravet samt anbefalingen om resiprokering fremmet av Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) i mai i fjor, basert på en justert terskelverdi.² Departementet informerte også nærmere om henholdsvis svensk, dansk og finsk anerkjennelse og herunder om hvilke filialer av utenlandske banker som er av en slik størrelse at de er eller vil bli omfattet av det norske systemrisikobufferkravet.

Svenske og danske myndigheter har nå fullt ut anerkjent den norske systemrisikobufferen, mens finske myndigheter bare har delvis resiprokert kravet, og sistnevnte (delvise) anerkjennelse vil bli gjort gjeldende først fra 1. juli i år.³ Finans Norge vil fremheve at Finansdepartementet i denne sammenheng har presisert følgende:

¹ Jf. [CRR/CRD IV-forskriften](#) og [bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer](#).

² ESRB fremmet våren 2021 en anbefaling til EU/EØS-stater om å resiprokere det norske systemrisikobufferkravet basert på en terskelverdi slik kravet skulle bli gjort gjeldende for foretak med minst 32 milliarder kroner i risikovektede eiendeler i det norske markedet. Basert på Finansdepartementets anmodning ble denne terskelverdien redusert til 5 milliarder kroner i ESRBs anbefaling avgitt våren 2023.

³ Jf. uttalelse fra Den finske tilsynsmyndigheten den 29. juni ifjor om «[Partial application of the systemic risk buffer requirement imposed by the Norwegian authority](#)».

«Finske myndigheter har delvis anerkjent systemrisikobufferkravet på 3,5 pst. i stedet for 4,5 pst. Finske myndigheter har uttalt at anerkjennelse av kravet vil forhindre og redusere risiko i finanssystemet og realøkonomien, men som begrunnelse for delvis anerkjennelse pekt på at det ikke kan utelukkes delvis overlapp mellom noen av kriteriene bak kalibreringen av systemrisikobufferkravet og systemviktighetsbufferkravet».

Den norske innretningen av systemrisikobufferkravet og allerede gjennomført resiprokering innebærer at de fleste kredittinstitusjonene i det norske markedet nå er pålagt et systemrisikobufferkrav på 4,5 prosent. Finans Norge anser at all den tid norske myndigheter anvender et slikt bufferkrav, bør samtlige aktører i det norske bankmarkedet være underlagt samme buffersats, jf. også de [avveiningene](#) departementet foretok i 2019. Samtidig vil vi fremheve at den norske kapitalkravsinnretningen fullt ut bør samsvare med EUs kapitalkravsregelverk (som er gjort gjeldende i norsk rett). Etter vårt syn vil en innretning av kravene rettet mot makro- og systemrisiko, i harmoni med EU-regelverket, legge til rette for en ordinær anerkjennelse fra andre EU/EØS-stater der resiprositet i utgangspunktet er frivillig.

Gjeldende kapitalkravsdirektiv (CRD5)

Etter kapitalkravsdirektivet (CRD5) skal systemrisikobufferen (SyRB) og systemviktighetsbufferen (O-SII) ikke kunne bli anvendt mot de samme risikofaktorene.⁴ Finans Norge har blant annet merket seg at ESRB, i en [vurdering av det norske systemviktighetsbufferkravet](#) (O-SII), avgitt i august fjor, konstaterer følgende:

«According to Article 133(8) CRD, the SyRB is not to be used to address risks that are covered by the O-SII buffers, as detailed in Articles 130 and 131 CRD. Hence, the justifications for the use of the SyRB should differ from those for the use of O-SII buffers».

Etter vår forståelse fremhever ESRB en slik presisering på bakgrunn av den begrunnelsen for systemrisikobufferen som norske myndigheter (tidligere) har anført overfor ESRB. I forlengelsen av utsagnet ovenfor peker ESRB også på det høye antallet risikofaktorer som inngår i beslutningsgrunnlaget for systemrisikobufferen:

«The risks leading to the activation of the SyRB were detailed in the corresponding notification received from the Norwegian authorities. The main indicators used to activate the SyRB were the funding structure of credit institutions, credit institutions' outstanding bond funding by currency, the ownership of bonds issued by mortgage companies, the composition of credit institutions' lending, Norwegian households' debt burden, the share of Norwegian households with floating mortgage rates, the concentration of credit institutions' lending to the corporate sector (broken down by sector), sector concentration in Norway's GDP, the banking sector's share of domestic credit to the non-financial sector and total banking sector assets as a share of GDP. Norwegian credit institutions have similar and concentrated exposures, in particular towards Norwegian real estate markets with high real estate prices and high household debt. Credit institutions are also closely interconnected through, for example, cross-holdings of covered bonds».

⁴ Jf. CRD artikkel 133 punkt 8 bokstav c): «the systemic risk buffer is not to be used to address risks that are covered by Articles 130 and 131».

Finans Norge anser at enkelte av de angitte risikofaktorene bidrar til å reise et spørsmål om delvis overlapp mellom systemrisikobufferen og systemviktighetsbufferen, og vi merker oss at ESRB har poengtert dette slik:

«While some of the criteria for setting the two buffer requirements are similar, the Assessment Team did not conclude that this could lead to disproportionate adverse effects on the whole or parts of the financial system of other EEA Contracting Parties, or the EEA as a whole, forming or creating an obstacle to the proper functioning of the internal market. In addition, the Norwegian authorities stressed that the way the SyRB was calibrated took into account the overlap in the methodologies used to set O-SII buffers and the SyRB».

Med andre ord synes ESRB å ha akseptert norske myndigheters begrunnelser for de to ulike bufferkravene, mens spørsmålet om delvis overlapping likevel utgjør en problemstilling, og allerede [i november i 2022 påpekte ESRB](#)⁵ at dette ville kunne få en betydning for andre EU/EØS-staters anerkjennelse av den norske systemrisikobufferen:

«(...) some of the risks addressed by the SyRB seem to overlap with the justification for setting the O-SII buffer according to the [EBA Guidelines](#), in which O-SIIs are identified on the basis of mandatory quantitative indicators related to size, interconnectedness, relevance for the economy and complexity».

«(...) the differences between Norway and other jurisdictions in applying the EBA Guidelines on criteria for assessing O-SIIs could have implications for the reciprocation of the SyRB».

Finans Norge vil understreke at i lys av ESRBs betraktninger og den delvise finske resiprokeringen, bør norske myndigheter hensynta overveielserne og innvendingene ved de kommende revurderingene av de to bufferkravene med formål om å oppnå full resiprokering av den norske systemrisikobufferen.⁶ Samtidig vil vi fremheve at på bakgrunn av ordlyden i kapitalkravsdirektivets relevante bestemmelser, og under forutsetning av at ulike EU/EØS-stater anvender de to bufferkravene (SyRB og O-SII) etter direktivets formål, burde en slik problemstilling i utgangspunktet ikke ha oppstått (innenfor rammen av CRD5). Etter gjeldende direktiv er det altså ingen tvil om at de to bufferkravene skal ha klart adskilte begrunnelser.

Anmodning om videre oppfølging

Finans Norge verdsetter at norske myndigheter arbeider for å oppnå jevnbyrdige konkurransevilkår i det norske bankmarkedet, og resiprokering ved bruk av nasjonale handlingsrom i EUs kapitalkravregelverk er da avgjørende. Ifølge Finansdepartementet har norske myndigheter gjennom flere år arbeidet for likere kapitalkrav i det norske bankmarkedet, og departementet viser til at god koordinering mellom nordiske myndigheter er nødvendig for å sikre effektiviteten til nasjonal makroregulering.⁷

⁵ ESRBs «Assessment team on national macroprudential measures».

⁶ Både Sverige og Danmark anvender O-SII-bufferkravet, men har likevel fullt ut anerkjent den norske systemrisikobufferen. Det er således den delvise finske resiprokeringen som aktualiserer den problemstillingen som ESRB påpekte i november i 2022.

⁷ Jf. blant annet omtale i nasjonalbudsjettet for 2024.

Finans Norge vil her også bemerke at nordiske myndigheter i 2016 inngikk en overenskomst ([Memorandum of Understanding](#)) om utvidet samarbeid om grensekryssende bankvirksomhet, hvor det blant annet uttales at ESRBs anbefalinger skal utgjøre en minstestandard for anerkjennelse av andre lands systemrisikotiltak og at det generelle prinsippet skal være full resiprositet.

Det er Finansdepartementet som treffer beslutning om bufferkravene for henholdsvis systemrisiko og systemviktighet, og Norges Bank er nå gitt et formalisert ansvar for å utforme beslutningsgrunnlaget for (og gi råd om) systemrisikobufferkravet. Samtidig er det Finanstilsynet som gir råd om hvilke foretak som skal anses som systemviktige i Norge. Etter Finans Norges vurdering har således ulike norske myndighetsorganer et ansvar for at de to bufferkravene har klart adskilte begrunnelser, i samsvar med gjeldende kapitalkravsdirektiv, men det endelige ansvaret påhviler beslutningsmyndigheten, det vil si Finansdepartementet.

Etter Finans Norges syn illustrerer ESRBs drøfting og påpekninger at systemrisikobufferens begrunnelse bør vurderes nærmere. Gitt Norges Banks ansvar for beslutningsgrunnlaget, bør nå sentralbanken følge opp den nevnte problemstillingen som ESRB har belyst, i den vurderingen som Norges Bank skal gjennomføre denne våren.⁸ Samtidig vil vi minne om at dette også har en side til anvendelsen av EBAs retningslinjer for identifisering av systemviktige foretak (O-SII), jf. Finanstilsynets rådgivingsoppgave. Det er imidlertid Finansdepartementet som både har beslutningsmyndigheten og ansvaret for oppfølgingen av EØS-forpliktelser innen finansmarkedsreguleringen.

På bakgrunn av den delvise finske resiprokeringen, som etter vår forståelse har sammenheng med en mulig delvis overlapp mellom begrunnelsen for anvendelsen av systemviktighetsbufferen (O-SII) i Finland og den norske systemrisikobufferen (SyRB), anmoder vi om at norske myndigheter revurderer den norske kapitalkravsinnretningen og tilknyttede begrunnelser med siktemål om å oppnå en ordinær og full resiprokering av systemrisikobufferen fra alle relevante EU/EØS-stater.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Erik Johansen
direktør, bank og kapitalmarked

Dag Henning Jacobsen
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)

⁸ Beslutningsgrunnlaget skal uansett blant annet inneholde analyser basert på relevante indikatorer, anbefalinger og veiledninger fra ESRB, og ESRBs problematisering bør inngå i Norges Banks vurderinger.