



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 20.03.2019
Vår ref.: 19-349/DHJ
Deres ref.:

Finansdepartementet bør vurdere norsk pilar 2-praksis

I brev til Finansdepartementet 27.04.18, om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk (CRR/CRD IV), har Finanstilsynet anført bruk av pilar 2-krav for å motvirke effektene av EØS-tilpasningen. Gitt dette varselet, samt innholdet i forslag fra Finanstilsynet i brev til Finans Norge 14.03.19 om endringer i gjeldende pilar 2-praksis, som følge av reviderte [retningslinjer](#) fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) og tilpasninger i norsk regelverk til CRR/CRD IV, anmoder vi Finansdepartement om å foreta en nærmere vurdering av tilsynspraksisen for pilar 2-krav.

Finansdepartementet har delegert myndighet til Finanstilsynet til å treffe enkeltvedtak etter en rekke bestemmelser i Finansforetaksloven, blant annet etter § 13-6 syvende ledd annet punktum, om fastsettelse av høyere kapitalkrav eller andre virksomhetsbegrensninger for å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med foretakets risikoeksponering.¹ Finans Norge vil imidlertid minne om at det i [delegasjonsfullmakten](#) presiseres at delegering av myndighet ikke gjelder for saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter, og ved eventuell tvil skal Finanstilsynet forelegge saken for Finansdepartementet.

Etter Finans Norges syn bør Finansdepartementet nå særlig rette oppmerksomheten mot følgende forhold:

- Norske myndigheter bør fullt ut gjennomføre og lojalt etterleve EUs fullharmoniserte soliditetsregler, som vil bidra til likere konkurransevilkår og underbygge finansiell stabilitet. Pilar 2-krav bør ikke benyttes for å motvirke tilpasningen til harmoniserte rammebetingelser.

¹ Det anføres her at delegasjon av myndighet ikke gjelder myndighet til å fatte vedtak som gjelder institusjoner av særlig betydning.

- I en vurdering av eventuelle kompenserende tiltak mot EØS-tilpasningens effekter, bør norske myndigheter benytte EU-reglens nasjonale handlingsrom under pilar 1-kravene som innebærer eller legger til rette for resiprositet. Det motsykliske pilar 1-bufferkravet er del av dette handlingsrommet, og det er nylig besluttet å øke kravet til 2½ prosent fra 31.12.19, der det i begrunnelsen også vises til virkninger av EØS-tilpasningen.²
- Med varselet om pilar 2-krav som kompenserende tiltak mot kommende EØS-tilpasning, ser Finans Norge en risiko for at det i nær fremtid blir fastsatt høye og kompenserende pilar 2-tillegg, særlig for mindre banker som er pålagt slike krav for tre år av gangen. For å unngå midlertidige kapitalutfordringer som kan forstyrre kredittmarkedet, må det sikres at eventuelle kompenserende krav ikke trer i kraft tidligere enn endringene de er ment å kompensere for.
- 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.
- De fleste foretak har siden juli 2018 blitt pålagt et pilar 2-krav både i prosent og i kroner, til forskjell fra tidligere praksis der pilar 2-krav, i likhet med pilar 1-kravene, er stilt som krav i prosent. Dette utgjør etter vårt syn en materiell endring i norsk pilar 2-praksis, og den har ikke vært gjenstand for høring.
- Finanstilsynets forslag om å fastsette en pilar 2-buffer (kapitalkravsmargin) over det totale kapitalkravet på minimum én prosent for alle foretak vil innebære en vesentlig økning av kapitalkravet for norske banker. Dessuten vil det røkke ved gjeldende arbeidsdeling mellom pilar 1- og pilar 2-regler og verken samsvare med EBAs reviderte retningslinjer eller ventede endringer i EUs kapitalkravsdirektiv.
- Ved manglende oppfyllelse av kapitalkravsmarginen varsler Finanstilsynet at det vil trappe opp den tilsynsmessige aktiviteten overfor foretaket og vurdere å øke dets pilar 2-krav. Finans Norge mener dette gir ytterligere grunn til å avklare hvilken rolle den kombinerte pilar 1-bufferen skal fylle.

² For kravet om motsyklisk kapitalbuffer gjelder obligatorisk resiprositet for en sats opptil 2½ prosent, men andre EU/EØS-land kan anerkjenne en sats høyere enn dette, jf. CRD artikkel 137, samt anbefaling fra [ESRB \(2014\)](#) om generell anerkjennelse (utover obligatorisk resiprositet): «In addition to mandatory reciprocity arrangements, designated authorities should generally recognise the buffer rates set by other Member States».

1. Forholdet mellom pilar 1- og pilar 2-krav

Etter Finans Norges vurdering bør pilar 2-krav kun anvendes mot foretaksspesifikk risiko som ikke eller bare delvis dekkes av pilar 1-kravene. En slik tilsynspraksis vil samsvare med ventede endringer i EUs soliditetsregelverk, og etter vårt syn bør det ikke nå gjøres endringer i norsk reguleringsinnretning som er direkte i motstrid til forventede EU-regler.³

I 2016 fremhevet Finansdepartementet følgende: «Strukturelle forhold som gjelder de fleste norske banker, er i det norske regelverket reflektert i pilar I-kravene, dvs. pilar I-minstekrav til kapital og kombinerte kapitalbufferkrav i pilar I. Den norske systemrisikobufferen, bufferen for systemviktige banker og motsyklisk kapitalbuffer reflekterer således elementer av risiko som i og for seg også kunne vært benyttet i pilar II-prosessen, blant annet makroøkonomisk risiko og systemisk risiko. For norske institusjoner er det således valgt å gjenspeile disse risikotypene i de generelle kravene som ivaretas av pilar I-regelverket».⁴

For systemviktige banker vil det kombinerte bufferkravet være på 10 prosent ved utgangen av inneværende år og på 8 prosent for øvrige banker. Det er på et svært høyt nivå sammenliknet med de fleste EU/EØS-land, og det innebærer en sikkerhetsmargin for mulig makro- og systemrisiko i norsk økonomi og det norske finansielle systemet som er vesentlig høyere enn i andre land. Det kan her vises til at Standard & Poor's vurderer norsk økonomi til å være forbundet med lav risiko, der det gis en score på 2 på en skala fra 1 til 10 hvor 10 angir høyest risiko. Det er få andre land som oppnår en tilsvarende god vurdering. De sentrale faktorene som vektlegges er stabiliteten i og strukturen på økonomien, fleksibilitet i økonomisk politikk, eksisterende og mulige ubalanser og aktørens kredittisiko.

Med EØS-tilpasning vil reglene for kapitalkravenes beregningsgrunnlag endres noe, primært som følge av innføring av SMB-rabatten og bortfall av Basel I-gulvet. Det å motvirke eller nøytralisere EU-reglene for risikomålingen av norske banker gjennom pilar 2-krav, er, etter vår vurdering, ikke i samsvar med EU-regelsettet og dets prinsipp om «Single Rulebook». Vi finner det dessuten underlig at en risikomåling svarende til 80 prosent av den utdaterte og mangelfulle Basel 1-standarden skal virke som en fasit i dag. Finans Norge kan heller ikke se at en nøytralisering av SMB-rabatten er i tråd med norske politiske myndigheters målsetting, jf. regjeringens industrimelding og dens [kapittel 9.3](#) (Meld. St. 27 (2016–2017)).

³ Fra fortalepunkt 9 i endringsforslaget til direktivet (etter politisk enighet mellom EUs lovgivende organer): «Additional own funds requirements imposed by competent authorities should be set in relation to the specific situation of an institution and should be duly justified. Additional own funds requirements can be imposed to address risks or elements of risk explicitly excluded or not explicitly covered by the own funds requirements in Regulation (EU) No 575/2013 only to the extent that this is considered necessary in light of the specific situation of an institution». «The institution-specific nature of additional own funds requirements should prevent its use as a tool to address macro-prudential or systemic risks».

⁴ Jf. Finansdepartementets [brev](#) til Finanstilsynet 15.01.16 «Pilar II i kapitalkravsregelverket».

Med makro- og systemrisiko ivaretatt av pilar 1-krav, er norsk innretning i harmoni med både gjeldende EU-regler om dette og de tilknyttede, forventede endringene i samme regelverk. Som det anføres i den oppnådde enigheten mellom EUs råd og Europa-parlamentet: «The institution-specific nature of additional own funds requirements should prevent its use as a tool to address macro-prudential or systemic risks».

I brevet til Finans Norge 14.03.19 om forslag til endringer i gjeldende metoder som benyttes til støtte for fastsettelse av pilar 2-krav, gis også en beskrivelse av ny praksis for anvendelse av stresstester og fastsettelse av en kapitalkravsmargin (pilar 2-buffer) over det samlede kapitalkravet. Etter Finanstilsynets vurdering bør alle foretak i utgangspunktet ha en pilar 2-buffer på minimum 1 prosent av beregningsgrunnlaget. På grunnlag av stresstester eller annen informasjon vil Finanstilsynet kunne angi en forventning om en kapitalkravsmargin som er høyere enn 1 prosent. Finanstilsynet vil også bruke stresstestene i vurderingen av foretakets mål for uvektet kjernekapitaldekning.

Finanstilsynet varslers at alle foretak i SREP-gruppene 1 og 2 vil bli ilagt en pilar 2-buffer som skal offentliggjøres samtidig med pilar 2-vedtaket. Foretak i gruppene 3 og 4 vil bli pålagt en slik kapitalkravsmargin dersom Finanstilsynet anser foretakets egenvurderte margin som for lav. Kapitalkravsmarginen for disse foretakene vil ikke bli offentliggjort.

Etter Finans Norges vurdering vil en generell pilar 2-buffer på minimum én prosent endre den gjeldende norske arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-krav, i strid med den avklaringen Finansdepartementet ga i 2016. Dessuten er det Finans Norges forståelse at en slik pilar 2-buffer, omtalt i EBAs retningslinjer som P2G («Pillar 2 capital guidance»), skal bli fastsatt foretaksspesifikt på grunnlag av stresstester, hvor det er slik at hvis bevaringsbufferen under pilar 1 ikke tæres vekk i stresstestens forløp, skal det heller ikke bli pålagt en slik pilar 2-buffer, jf. også gjeldende svensk praksis.

Som det angis i EBAs retningslinjer: «competent authorities should consider the extent to which the existing combined buffer requirements and other applicable macroprudential 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.»⁵ Her vil Finans Norge også vise til den politiske enigheten om endringer i direktivet der det heter at «Competent authorities' guidance on additional own funds (...) shall be institution-specific».

⁵ Jf. side 65 punkt 396 i EBAs [reviderte SREP-retningslinjer](#).

Etter Finans Norges syn er altså Finanstilsynets forslag om en generell pilar 2-buffer (P2G) på minimum én prosent verken i harmoni med det gjeldende norske forholdet mellom pilar 1- og pilar 2-krav, EBAs reviderte retningslinjer eller kommende endringer i EUs kapitalkravs-direktiv. En slik pilar 2-buffer bør fastsettes foretaksspesifikt på grunnlag av stresstester. Finanstilsynets stresstester vil da få en ny og avgjørende rolle for de reelle kapitalkravene som norske banker blir underlagt, hvilket setter økte krav til transparens for slike stress-tester. Finanstilsynets metodikk og kalibreringsvurderinger bør være tilgjengelig for næringen og dokumenteres slik at resultatene kan la seg etterprøve.

Finanstilsynet anfører også at ved manglende oppfyllelse av pilar 2-bufferen vil det utvide dialogen med foretakets styre og trappe opp den tilsynsmessige aktiviteten, samt vurdere å øke det fastsatte pilar 2-kravet. Med andre ord vil en «myk» buffer kunne bli omformet til et «hardt» krav.

Finans Norge mener dette forsterker behovet for å avklare hvilken rolle den kombinerte pilar 1-bufferen skal fylle. I rapporten Finansiell stabilitet 2017 drøftet Norges Bank denne problemstillingen, og pekte på at muligheten for alvorlige konsekvenser av å bryte pilar 2-krav kan føre til at bankene velger å stramme kraftig inn på utlånene for å overholde kapitalkravene. Norges Bank fremhevet at for å motvirke et brått fall i samlet kreditt, kan det være riktig både å sette ned tidsvarierende kapitalkrav samt la bankene tære på buffere i en situasjon der de samlet har store tap. Det ble også vist til at det kan være riktig å gi bankene tid til å bygge opp bufferne igjen for å unngå at kredittilbudet blir unødig stramt. Ifølge Norges Bank vil bankenes behov for innstramming av utlånene reduseres dersom de får adgang til å gjenopprette oppfyllelsen av kapitalkravene over en relativt lang periode.

2. Styrket pilar 2-rammeverk i 2016

I 2016 styrket Finansdepartementet rammeverket for pilar 2-krav ved å etablere sentrale prinsipper om forutsigbarhet, transparens, offentlighet og mulighet for kontradiksjon.

Når kravene nå løpende offentliggjøres av Finanstilsynet, har særlig transparensen blitt klart forbedret. Offentligheten gis innsyn i foretaksspesifikke kapitalkrav, og i noen grad også kravenes begrunnelser, hvilket kan bidra til riktigere prising av risiko. Med innsikt i kravenes bakgrunn, legges dessuten et grunnlag for en styrket risiko- og kapitalstyring i foretakene. Åpenhet bidrar således til finansiell stabilitet.

Næringen har også blitt konsultert om beregningsmetoder til støtte for fastsettelse av pilar 2-krav. Publiserte metoder styrker kravenes forutsigbarhet, og bidrar til at Finanstilsynets vurderinger under pilar 2 kan utføres konsistent over tid og på tvers av foretak. Slik forutsigbarhet er viktig for kapitalmarkedet og for foretakenes kapitalplanlegging. Når det legges til rette for god planlegging, bidrar det dessuten til en mer stabil kredittgivning.

Samtidig er utstrakt transparens en forutsetning for reell kontradiksjon. Det er først når foretakene gis innsikt i Finanstilsynets beslutningsgrunnlag at det blir mulig å fremme gode faglige innsigelser. Etter Finans Norges vurdering er det på dette punktet fortsatt rom for å forbedre pilar 2-praksisen. Selv om fastsettelsen av pilar 2-krav også vil være basert på anvendelse av skjønn, bør skjønnelementet begrenses til områder hvor det ikke finnes objektive kvantitative metoder. Det enkelte foretak bør gis fullt innsyn i begrunnelsen for kravet, og anvendelsen av referansemodeller bør generelt kunne la seg etterprøve.

Vi anmoder således om at det blir lagt opp til en pilar 2-praksis der det enkelte foretak uoppfordret gis fullt innsyn i både skjønsmessige begrunnelser samt data og metode-anvendelse som angår det aktuelle foretaket.

3. Forholdsmessighetsprinsippet

Etter Finans Norges vurdering bør forholdsmessighetsprinsippet i vesentlig større grad vektlegges under pilar 2, noe som også kan bidra til likere konkurransevilkår mellom IRB- og standardmetodebanker.⁶ Konservatismen i gjeldende standardmetode, som normalt gir et høyere beregningsgrunnlag enn om en representativ eiendelssammensetning ble IRB-målt, er noe som bør tillegges selvstendig vekt i vurderingen av risiko og kapitalbehov (SREP). Pilar 2-kravene for mindre banker i SREP-gruppene 3 og 4 er generelt satt høyere enn for større banker i SREP-gruppene 1 og 2, jf. figurer vist i vedlegg. Det er flere mulige årsaker til en slik variasjon på tvers av SREP-gruppene, men dersom det ikke tas hensyn til konservatismen i standardmetoden under pilar 2, kan det gi en uønsket vridning i konkurransevilkårene.

Finans Norge vil her særlig vise til britiske myndigheters tilnærming. I Storbritannia har en i beregningen av pilar 2-krav for standardmetodebanker blant annet tatt utgangspunkt i en sammenlikning med (konservative) IRB-referanseverdier for ulike engasjementskategorier.⁷ Dersom slike IRB-referanseverdier innebærer at standardmetoden gir et høyere kapitalkrav for en gitt portefølje, kan dette motregnes mot kapitalbehovet som oppstår der standardmetoden gir et lavere kapitalkrav enn IRB-metoden. Som følge av konservatismen i standardmetoden, gir dette mulighet til å fastsette det totale pilar 2-kravet for standardmetodebanker hvor hensynet til både forholdsmessighet og like konkurransevilkår vektlegges.

Finans Norge vil også minne om at Pilar 2-kravet vil direkte påvirke minstekravet til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (MREL i krisehåndteringsregelverket). Dersom et betydelig antall banker pålegges et MREL-krav utover tapsabsorberingsbeløpet, og prinsippet om forholdsmessighet sterkere vektlegges under pilar 2 for standardmetode-

⁶ Jf. forslag til endring i CRD artikkel 97(4): «When conducting the review and evaluation referred to in this Article, competent authorities shall apply the principle of proportionality in accordance with the criteria disclosed pursuant to point (c) of Article 143(1).»

⁷ Jf. Bank of England Statement of Policy «[The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital, April 2018](#)».

banker, så vil dette også få virkning for størrelsen på MREL-kravet som fastsettes for disse bankene.⁸

Videre vil vi understreke viktigheten av å sikre en sterk sammenheng mellom kapitalkrav og faktisk risikotaking. For å bevare klare insentiver til å gjennomføre risikoreduserende tiltak, også for mindre banker, bør de som kan dokumentere gjennomførte og vesentlige risikoreduserende tiltak, og som ikke er underlagt en årlig detaljert SREP-vurdering, gis anledning til å få en ny grundig vurdering, tidligere enn hva ordinær prosess skulle tilsi.

4. Endret norsk pilar 2-praksis i 2018

I løpet av 2018 har Finanstilsynet gjort en, etter vår vurdering, materiell endring i tilsynspraksisen for pilar 2-krav, uten at dette har vært gjenstand for høring i forkant. Tidligere ble pilar 2-kravet stilt som et krav i prosent av beregningsgrunnlaget, tilsvarende som pilar 1-krav, mens det fra og med juli i fjor også er stilt som et krav i kroner for de fleste foretak.⁹ Tilsynelatende har en slik endring mindre betydning, i hvert fall på kort sikt for det enkelte foretak, men tilnærmingen gir helt andre insentiver til risikoreduksjon enn tidligere praksis.

I prinsippet kunne også pilar 1-krav vært stilt i både kroner og prosent, men det er gode grunner for at slike krav stilles i prosent. Så lenge kapitalkravet stilles i prosent, gis foretakene insentiver til å foreta risikoreduserende tiltak slik at kapitalkravet i kroner kan reduseres. Når en ikke uvesentlig del av det totale kapitalkravet derimot stilles i kroner, er virkningen at insentivet til å gjennomføre risikoreduserende endringer dempes markert.

Av hensyn til finansiell stabilitet er det ikke formålstjenlig å svekke sammenhengen mellom kapitalkrav og risikotaking. For banker som sjeldnere enn årlig er underlagt en detaljert SREP-vurdering, er effekten særlig uheldig.

Finans Norge ber om at Finansdepartementet foretar en nærmere vurdering av denne endringen i pilar 2-praksis.

5. Avsluttende merknader

Tilsynspraksisen for pilar 2-krav bør fullt ut samsvare med EUs soliditetsregelverk og tilhørende EBA-retningslinjer. I tilknytning til den ventede innlemmelsen av EUs soliditetsregelverk i EØS-avtalen, kommende endringer i samme regelverk samt Finanstilsynets forslag

⁸ Finanstilsynet har anført at det er grunnlag for at et flertall av de norske bankene underlegges MREL-krav utover tapsabsorberingsbeløpet, jf. [høringsnotat](#) om forskrifter til endringer i finansforetaksloven og til lov om Bankenes sikringsfond 29.06.18.

⁹ Etter hva Finans Norge kan se, er det fra og med [pilar 2-kravet for Sparebanken Sør](#) publisert 12.07.18 at kravet stilles både i prosent og nominelt.

til endringer til norsk pilar 2-praksis, ber Finans Norge om at Finansdepartementet foretar en fornyet, nærmere vurdering av norsk pilar 2-praksis.

Finans Norge vil særlig anmode om at gjeldende forhold mellom pilar 1- og pilar 2-krav videreføres, sterkere vektlegging av forholdsmessighetsprinsippet under pilar 2 og endringer i pilar 2-rammeverket som generelt styrker incentivet til risikoreduserende tiltak, også for mindre banker. Samtidig vil vi be om at eventuelle fremtidige endringer i pilar 2-rammeverket sendes på ordinær høring eller at næringen i det minste blir konsultert.¹⁰

Finans Norge verdsetter å bli konsultert om metoder som benyttes til støtte for fastsettelse av pilar 2-krav og en pilar 2-buffer, jf. brev til Finans Norge 14.03.19. Her informeres Finans Norge om at Finanstilsynet også har besluttet å revidere gjeldende rundskriv (12/2016) om praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov (SREP) og at det reviderte rundskrivet vil bli publisert når Finansdepartementet har fastsatt endringer i forskrifter som gjennomfører CRR/CRD IV. Finans Norge legger til grunn at også rundskrivet sendes på høring eller at næringen blir konsultert.

Dessuten vil vi avslutningsvis igjen fremheve at pilar 2-krav ikke må utgjøre et motvirkende tiltak mot innføringen av SMB-rabatten og bortfallet av Basel I-gulvet. Med varselet om pilar 2-krav som kompenserende tiltak mot kommende EØS-tilpasning, ser Finans Norge en risiko for at det i nær fremtid blir fastsatt høye og kompenserende pilar 2-tillegg, særlig for mindre banker som er pålagt slike krav for tre år av gangen. For å unngå midlertidige kapitalutfordringer som kan forstyrre kredittmarkedet, må det sikres at eventuelle kompenserende krav ikke trer i kraft tidligere enn endringene de er ment å kompensere for. Vi ber Finansdepartementet om å følge opp dette.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

[sign.]

Idar Kreutzer
administrerende direktør

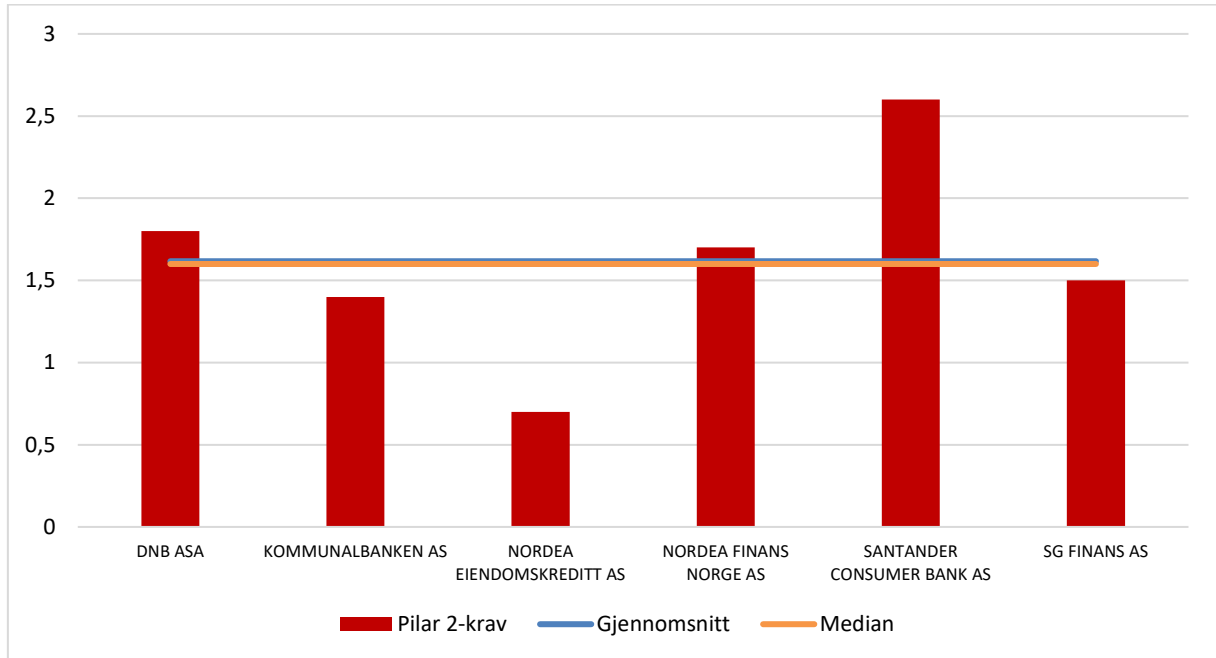
[sign.]

Erik Johansen
direktør

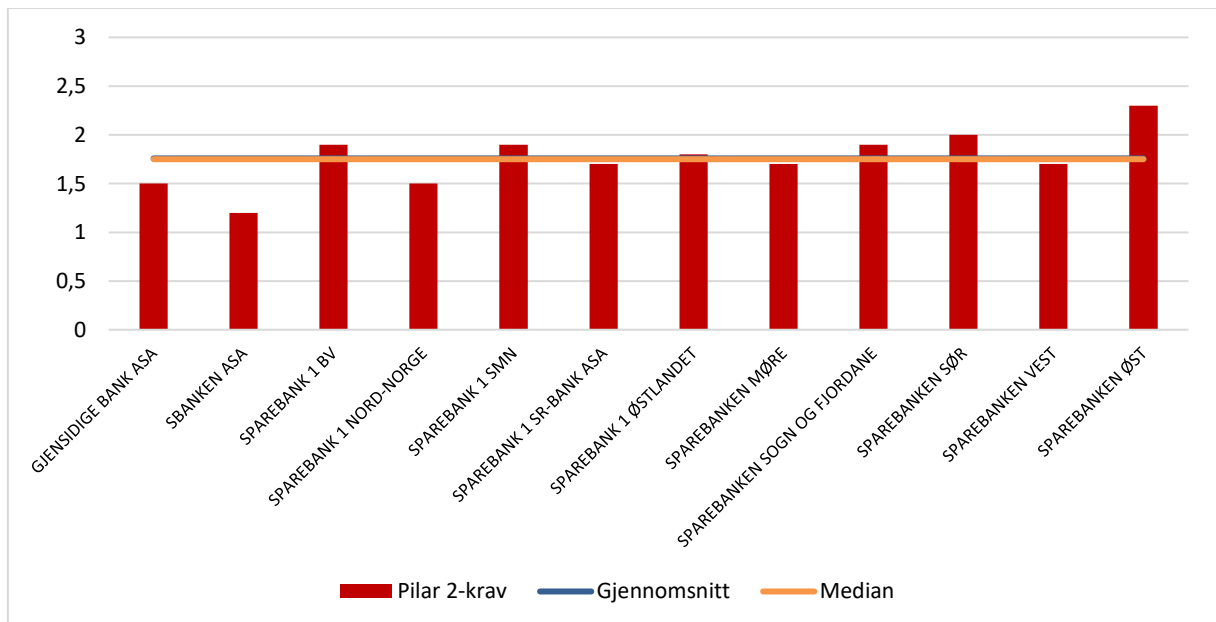
¹⁰ Med pilar 2-buffer menes her det som i EU har blitt omtalt som «Pillar 2 capital guidance (P2G)».

Vedlegg – oversikt over siste pålagte pilar 2-krav per foretak etter SREP-gruppe¹¹

Gruppe 1 – median: 1,6 prosent

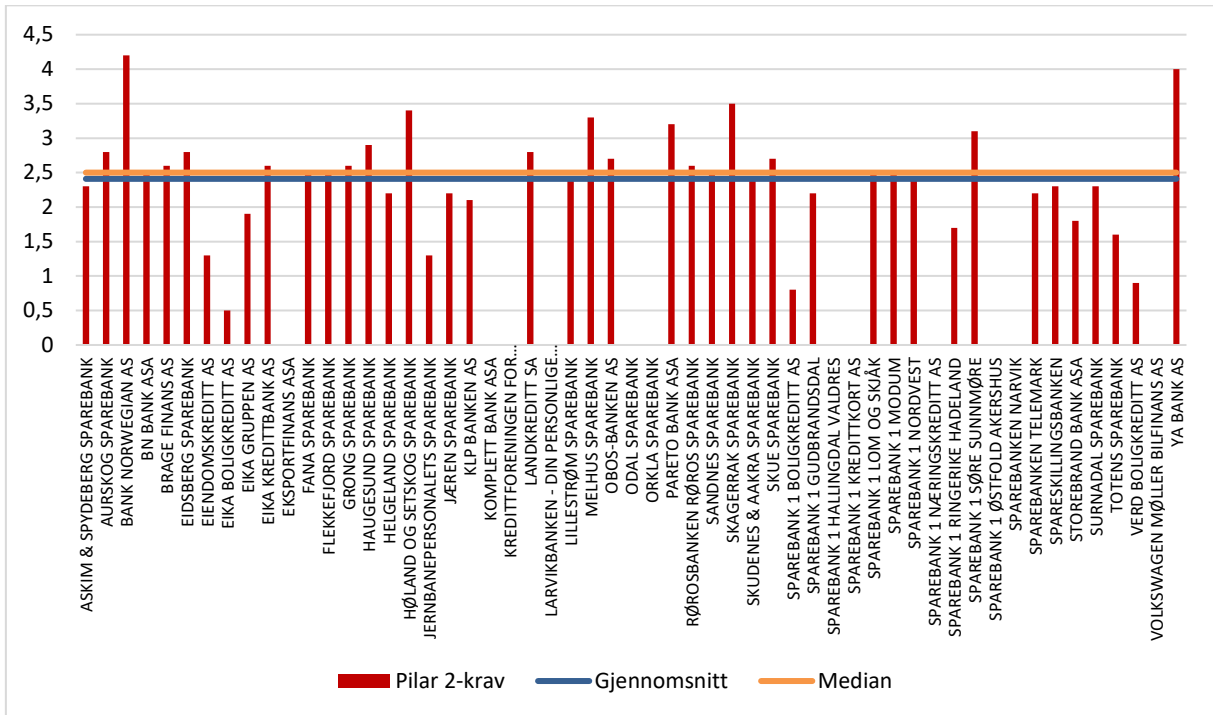


Gruppe 2 – median: 1,75 prosent



¹¹ Kilde: Finans Norges sammenstilling av Finanstilsynets publiserte pilar 2-krav.

Gruppe 3 – median: 2,5 prosent



Gruppe 4 – median: 2,9 prosent

