

Finansdepartementet
Norges Bank
Sendes elektronisk

Dato: 23.08.2021
Vår ref.: 2021-418/DHJ
Deres ref.:

Buffer-guide – veiledende verdi for fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer

Finans Norge rettet i 2013 oppmerksomhet mot rammeverket for fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer og især betydningen av en buffer-guide. Selv om Finansdepartementet beslutter det motsykliske bufferkravet, baseres dette på råd fra Norges Bank, og det er sistnevnte som har utarbeidet et beslutningsgrunnlag. Tilbakemeldingen fra Norges Bank den gang var at de relevante EU-bestemmelsene fortsatt ikke var innlemmet i EØS-avtalen, og det ble også vist til at Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) på det tidspunktet ikke hadde publisert nærmere retningslinjer.

Samtidig understreket sentralbanksjefen i en [kronikk](#) i Dagens Næringsliv 14. oktober 2013 følgende:

«Den motsykliske bufferen er en del av EUs kapitaldekningsdirektiv, og ifølge forskriften skal Norges Bank ta hensyn til råd fra Det europeiske risikoråd (ESRB). Risikorådet arbeider for tiden med å utvikle retningslinjer for hvordan bufferkravet skal fastsettes. Norges Bank og Finanstilsynet deltar aktivt i dette arbeidet. Når retningslinjene er på plass, vil anbefalinger fra ESRB om metoder og veiledende referanseverdier for bufferkravet inngå som en del av beslutningsgrunnlaget.»

Finans Norge vil minne om at de relevante EU-bestemmelsene nå er del av EØS-avtalen, og de er gjennomført i norsk rett fra og med utgangen av 2019. ESRB publiserte for øvrig allerede i 2014 de nærmere, relevante [retningslinjene](#). Problemstillingen vedrørende anvendelse av en buffer-guide har på ny blitt aktualisert med opptrapping av motsyklisk buffer i etterkant av fjorårets tilbakeslag i norsk økonomi og den tilknyttede reduksjonen i bufferkravet.

1. Betydningen av en buffer-guide

Av EUs kapitalkravsdirektiv (direktiv 2013/36/EU artikkel 136 nr. 1) fremgår blant annet følgende:

«Each designated authority shall calculate for every quarter a buffer guide as a reference to guide its exercise of judgment in setting the countercyclical buffer rate».

Dessuten har ESRB i de nevnte retningslinjene presisert følgende prinsipp:

«The countercyclical capital buffer regime under Directive 2013/36/EU follows the principle of 'guided discretion'. According to this principle, authorities responsible for setting the buffer rate combine a rules-based approach with the exercise of their discretionary powers when deciding on the appropriate buffer rate. Accordingly, they are required to publish a buffer guide on a quarterly basis as a reference benchmark, but are encouraged to exercise their judgement when setting the buffer rate».

Selv om buffer-guiden således åpenbart ikke binder beslutningstaker, som bør vektlegge et bredere beslutningsgrunnlag, så stilles det samtidig formalkrav til den utpekte myndigheten hva gjelder blant annet beregning, tydeliggjøring, anvendelse og publisering av en buffer-guide.

Norske myndigheter har i ulike sammenhenger presisert at EØS-relevante EU-regler som stiller krav til nasjonale myndigheter er forpliktende, blant annet med henvisning til EØS-avtalens lojalitetsplikt. Dette gjelder selv om EØS-forpliktelser som retter seg mot offentlige myndigheter alene etter norsk rettstradisjon ikke eksplisitt gjennomføres i lov eller forskrift.

Etter Finans Norges forståelse er også retningslinjer, avgitt av EUs ulike tilsynsorganer, forpliktende når det fra norsk side er fastslått at disse skal etterleves. Motsatt bør det notifiseres dersom en retningslinje ikke skal følges eller bare delvis følges av norske myndigheter, jf. blant annet følgende omtale av nasjonal gjennomføring i den nevnte ESRB-retningslinjen:

«Addressees are requested to report to the ESRB, the Council and the Commission on the actions they have taken in response to this Recommendation, or adequately justify any inaction (...).»

Det er Finans Norges vurdering at en buffer-guide, gjennom den omtale og de ulike krav som følger av EUs kapitalkravsdirektiv (også etter de siste revisjoner) samt ESRBs retningslinjer, ikke er gitt en tilsvarende reell status og betydning i det norske rammeverket. Det er vår vurdering at norske myndigheter ikke har angitt en konkret buffer-guide og følgelig langt mindre begrunnet avvik mellom det faktiske bufferkravet og den veiledende verdien.

Per i dag publiserer Norges Bank to tekniske referanseverdier, som er nær tilknyttet eller svarer til EU-regelverkets beskrevne beregningsmetoder, men som fremkommer som en siste indikator, blant hele 24 andre, i et separat [indikatorsett](#) publisert på Norges Banks hjemmeside. De to referanseverdiene gis ingen nærmere omtale, og Finans Norge kan heller ikke se at disse på lang tid er drøftet i Norges Banks pengepolitiske rapporter som redegjør for beslutningsgrunnlaget for råd om bufferkravet.

Etter vår vurdering skal imidlertid den ansvarlige nasjonale myndigheten bekjentgjøre én buffer-guide, slik at av to beregnede referanseverdier, som tidvis er svært forskjellige, må det klargjøres hvilken av de to som har status som en reelt veiledende sats og som betegnes som buffer-guide.¹ Betydningen av buffer-guiden fremkommer ikke minst også gjennom ESRBs vektlegging av at avvik mellom den faktiske buffersatsen og buffer-guiden bør gis en eksplisitt begrunnelse:

«As part of the information accompanying the announcement of the countercyclical buffer rate required under Article 136(7) of Directive 2013/36/EU, designated authorities are recommended to explain their reasons whenever they depart from: (...) (c) the selected buffer guide as set out in paragraph 4».

Selv om buffer-guiden verken binder den utpekte myndigheten eller medfører en mekanisk bufferfastsettelse, så bør en reell buffer-guide etter vår vurdering tjene som et anker for faktisk buffersats. Skal buffer-guiden ha en relevans, må den altså ha en viss prediktiv kraft og utvise en klar

¹ ESRB skiller mellom «benchmark buffer rate» og «buffer guide», i den forstand at buffer-guiden er en utvalgt «benchmark buffer rate» mens en «benchmark buffer rate» ikke nødvendigvis er en buffer-guide. ESRB angir blant annet følgende i de aktuelle retningslinjene: «Where, in addition to the benchmark buffer rate set out in accordance with paragraph 3(a), another benchmark buffer rate set out in accordance with paragraph 3(b) or paragraph 3(c) has been calculated for a particular quarter, for the purposes of Directive 2013/36/EU designated authorities are recommended to select as a buffer guide the benchmark buffer rate that best reflects the specificities of the respective national economy».

korrelasjon med den faktiske satsen over tid.

2. Avsluttende merknader

På bakgrunn av vurderingene angitt ovenfor er det Finans Norges syn at de EU-krav som stilles til nasjonale myndigheter vedrørende rammeverket for motsyklisk kapitalbuffer ikke er fullt ut gjennomført i Norge. Det sentrale for Finans Norge er i og for seg ikke valget av den konkrete beregningsmetoden for en buffer-guide, men en fastsettelse av bufferkravet i tråd med faktisk risiko, innenfor rammen av et fullharmonisert EU-regelverk, som blir godt kommunisert offentlig der en buffer-guide innehar en reell rolle. Det avgjørende er med andre ord at Single Rulebook-prinsippet etterleves og at en buffer-guide blir reelt veiledende for markedsaktører og berørte finansforetak.

Dersom norske myndigheter imidlertid ikke ønsker å tydeliggjøre og anvende en buffer-guide, så bør også en slik vurdering bli klart kommunisert. Finans Norge er kjent med at Norges Bank ved ulike anledninger har anført at bankene bør holde en motsyklisk buffer «i gode tider», som skal kunne tæres på ved tilbakeslag og store utlånstap, og det er også presisert at bufferkravet «ikke uten videre» bør trappes ned dersom finansielle ubalanser avtar.

Etter den norske innføringen av nye kapitalbufferkrav i 2013 ble det motsykliske bufferkravet gradvis økt, og i [desember 2018](#) ble kravet fastsatt til hele 2½ prosent, med virkning fra året etter. Bufferkravet sto fra da av uendret frem til virusutbruddet i 2020, og en sats på 2½ prosent utgjør skjæringspunktet der obligatorisk resiprositet avløses av frivillig anerkjennelse.

Signaler og praksis kan med andre ord tyde på at norske myndigheter anser at det motsykliske bufferkravet i en normalsituasjon bør være fastsatt på et høyt nivå, generelt på eller nær 2½ prosent, og at kravet bare bør reduseres ved dype tilbakeslag. En slik tilnærming bør etter vårt syn bli fastslått offentlig dersom det utgjør en praksis som de berørte partene kan legge til grunn. Da vil man klargjøre de norske prinsippene for fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer og bidra til forutsigbare rammevilkår.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

sign.

direktør
Erik Johansen

sign.

analysesjef
Dag Henning Jacobsen