



Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Kopi: Finansdepartementet

Dato: 15.05.2019
Vår ref.: 19-448-1/DHJ/LA
Deres ref.: 19/2488

Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov

Finans Norge viser til brev fra Finanstilsynet 14.03.19 om praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov. Tilsynet angir her at det har besluttet å revidere rundskriv 12/2016 med vedlegg som beskriver hovedelementene i tilsynspraksisen for å vurdere foretakenes samlede risikonivå og tilhørende kapitalbehov (SREP).

Som begrunnelse anfører Finanstilsynet endringer i EBAs SREP-[retningslinjer](#) og forventede tilpasninger i norsk regelverk til CRR/CRD IV. Det informeres om at rundskrivet vil bli tilpasset EBAs nye SREP-retningslinjer samt øvrig regelverk, og at det vil bli offentliggjort senere i 2019 når Finansdepartementet har fastsatt endringer i forskrifter som gjennomfører CRR/CRD IV. Finans Norge er anmodet om å fremme merknader til rundskrivets vedlegg, der foreslåtte endringer ikke skal være påvirket av nevnte forskriftsendringer.

Finans Norge verdsetter å bli konsultert om metoder som benyttes til støtte for fastsettelse av pilar 2-krav og pilar 2-buffer («Pillar 2 Guidance»). Gitt betydningen av pilar 2-tillegg for bankenes samlede kapitalbehov, forventer vi at også det reviderte rundskrivet for SREP-praksis sendes på en ordinær høring eller at næringen i det minste konsulteres.

Nedenfor avgis Finans Norges merknader til rundskrivets vedlegg, der vi i hovedsak retter oppmerksomheten mot foreslåtte endringer. Samtidig fremmes enkelte synspunkter på metodene hvor det ikke er foreslått endringer samt andre sentrale forhold ved gjeldende tilsynspraksis for fastsettelse pilar 2-krav.

For en nærmere beskrivelse av Finans Norges synspunkter på gjeldende metoder og tilsynspraksis viser vi til vårt brev til Finansdepartementet 20.03.19 «[Finansdepartementet bør vurdere norsk pilar 2-praksis](#)» samt Finans Norges brev til Finanstilsynet 11.04.16 «[Merknader til metoder for kapitalbehovsvurderinger under pilar 2](#)» og 30.01.18 «[Pilar 2-vurdering av risiko knyttet til eierandeler i forsikringsforetak](#)». Brevene er vedlagt.

1. Finans Norges hovedsynspunkter på gjeldende pilar 2-praksis og foreslåtte endringer i metoderammeverket

- Verken pilar 2-krav eller pilar 2-buffere (P2G) bør benyttes for å motvirke tilpasningen til EUs fullharmoniserte rammebetingelser, og norsk pilar 2-praksis må fullt ut samsvare med både EU-regelverket og EBAs retningslinjer.
- 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.¹
- Ifølge Finanstilsynet bør alle foretak ha en P2G på minimum 1 prosent av beregningsgrunnlaget, og varsler at denne kan bli satt høyere på grunnlag av «stresstester eller annen informasjon». Etter Finans Norges vurdering vil en slik P2G-praksis rokke ved den gjeldende arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-regler i Norge, og dessuten vil den bryte med EBAs SREP-retningslinjer. Ifølge EBA skal P2G fastsettes foretaksspesifikt på grunnlag av stresstester, og den skal minst vurderes opp mot bevaringsbufferen, som har samme formål, samt relevante og troverdige foretaksspesifikke risikoreduserende handlinger i en stress-situasjon. Vi vil her også vise til gjeldende svensk tilsynspraksis for P2G, der 2018-stresstestene viser at bare én av de elleve største svenske foretakene taper hele bevaringsbufferen og således ilegges en P2G (på 0,2 prosent).
- Med innføring av P2G vil Finanstilsynets stresstester kunne få en sentral betydning for et foretaks samlede kapitalbehov. Det stiller krav til full transparens om slike stresstester, både hva gjelder ulike modeller, data og forutsetninger. Finanstilsynet setter høye krav til åpenhet om foretakenes stresstester, og tilsvarende bør tilsynet selv utvise åpenhet. Av hensyn til like konkurransevilkår bør dessuten styrken i Finanstilsynets stresstester harmoniseres med tilsynsmyndighetenes stresstester i øvrige nordiske land.
- Ved manglende oppfyllelse av P2G vil Finanstilsynet trappe opp den tilsynsmessige aktiviteten overfor foretaket og vurdere å øke dets pilar 2-krav. Dette varselet forsterker behovet for å avklare hvilken rolle den kombinerte pilar 1-bufferen skal fylle. Skal bufferkapital bidra til å dempe et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi, må den kunne tæres på. Finanstilsynet må dessuten klart slå fast at en tilsynsforventet P2G ikke skaper behov for at foretakene må holde en egenvurdert margin over summen av P2G og det samlede formelle kapitalkravet.

¹ 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».

- Med Finanstilsynets varsel om pilar 2-praksis 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 incentivet til risikoreduserende 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. Pilar 2-krav og en eventuell P2G bør fastsettes i prosent av beregningsgrunnlaget.
- Utstrakt transparens er 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 særlig på dette området behov for å forbedre pilar 2-praksisen. Det enkelte foretak bør gis fullt innsyn i begrunnelsen for tillegg for samtlige risikoelementer, og anvendelsen av referansemodeller bør generelt kunne la seg etterprøve. God risikoforståelse og effektiv risikostyring bidrar til finansiell stabilitet, og bankene har styrket sine risikostyringsystemer vesentlig de senere årene. Det bør være i allmenn interesse at dette arbeidet stimuleres gjennom åpenhet om myndighetenes egne risikovurderinger. Vi anmoder derfor om at det enkelte foretak uoppfordret gis fullt innsyn i både skjønnsmessige begrunnelser samt data og metodeanvendelse som angår det aktuelle foretaket.
- Især bør begrunnelsene for pilar 2-tillegg for operasjonell risiko bli vesentlig mer utfyllende, og foretakene bør også informeres om hvordan dette spesifikke risikoelementet vurderes relativt til gjennomsnittet for øvrige foretak.
- Selv om fastsettelsen av pilar 2-krav til dels vil være basert på anvendelse av skjønn, bør skjønnselementet begrenses til områder hvor det ikke finnes objektive kvantitative metoder. For enkelte risikokategorier som Finanstilsynet i flere tilfeller begrunner pilar 2-tillegg med, og hvor det i dag ikke er utviklet referansemodeller, men hvor dette er mulig, bør slike metoder utformes. Eksempler på slike risikoelementer er operasjonell risiko og konsentrasjonsrisiko mot petroleumsrelatert aktivitet.

2. Merknader til vurderinger av foretakenes stresstester og rammeverket for pilar 2-buffer (P2G)

2.1 Foretakenes stresstester

Finanstilsynet anfører at foretakenes stresstester i ICAAP skal reflektere et svært alvorlig, men ikke usannsynlig, scenario som utspiller seg over en periode på minimum tre år.² Videre fremheves det at en kalibrering av utlånstapene bør ligge nærmere nivåene fra bankkrisen fra 1988 til 1992 enn fra de øvrige tapstoppene fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Finans Norge vil bemerke at selv om en stresstest bør avspeile et alvorlig tilbakeslag, bør det ikke stilles som en forutsetning at utlånstapene skal kalibreres til nivåene fra bankkrisen (1988-1992).

Det har funnet sted en betydelig endring i reguleringer, utlånspraksis og risikostyring siden bankkrisen for om lag 30 år siden. Etter Finans Norges vurdering utgjør ikke tapsnivåene fra bankkrisen et relevant referansegrunnlag dersom ikke endringer i rammebetingelser, porteføljer, kredittpraksis og risikostyring siden den gangen reflekteres. Den omfattende regelverksutviklingen siden begynnelsen av 1990-årene er gjennomført nettopp for å redusere sannsynligheten for tilsvarende kriser. Det å se bort fra disse endringene impliserer egentlig et syn om at nye reguleringer ikke har hatt risikoreducerende effekt.

Selv om scenariet i en stresstest eksempelvis skulle speile prisen på boliger og nærings-eiendom som inntraff under siste bankkrise, er det på bakgrunn av de nevnte endringene – samt strukturelle endringer i norsk økonomi og stabiliseringspolitikken – ikke nødvendigvis slik at utfallet av testene blir tapsnivåer opp mot siste bankkrisenivå.

Blant annet er den statsfinansielle situasjonen vesentlig styrket, og handlingsregelen legger til rette for at finanspolitikken skal kunne understøtte pengepolitikken. Pengepolitikken er dessuten rettet inn mot et inflasjonsmål, ikke et fastkursmål (forlatt i desember 1992). Dagens inflasjonsstyring skal være fremoverskuende og fleksibel, og bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt motvirke oppbygging av finansielle ubalanser. Den pengepolitiske reaksjonen på ulike typer forstyrrelser er derfor endret, og gjennom de tre siste tiårene har også normalrentenivået falt. Norges Bank anslår nå at den nøytrale pengemarkedsrenten er mellom 2 og 3 prosent.³ Tremåneders pengemarkedsrente var under bankkrisen i gjennomsnitt noe under 12 prosent (uttrykt som årlig rente).

Dessuten har importandelen i konsumet trolig økt gjennom de siste 30 årene, noe som reduserer sammenhengen mellom konsumendringer og norske bankers utlånstap, og bankenes eksponeringsandel mot konsumsensitive næringer har avtatt. Samtidig kan den

² Jf. vedlegg 1B avsnitt 4.

³ Jf. Pengepolitisk rapport 2/2018.

relative betydningen av markedsfinansiering og bankfinansiering ha endret seg i ulike markedssegmenter, blant som følge av fremveksten av et betydelig high-yield obligasjonsmarked, som isolert sett trolig har bidratt til lavere risiko i bankene.

Prisfall på sentrale panteobjekter, av en tilsvarende størrelse som under bankkrisen, kan altså gi lavere tap i dag, slik at kalibrering av utlånstap opp mot bankkrisenivået forutsetter et enda sterkere tilbakeslag i norsk økonomi med et tilhørende dypere fall i eiendomsprisene. Imidlertid vil det påkrevde tilbakeslaget for å oppnå det bestemte tapsnivået trolig variere mellom foretakene, avhengig av deres risikonivå. Et på forhånd tilsynsfastsatt resultat av stresstestene vil således i praksis kunne innebære høyst ulike stresstestforutsetninger på tvers av foretakene.

Dersom stresstestenes utfall – utlånstapene – blir fastsatt av Finanstilsynet, vil det svekke foretakenes eierskap til testene og deres insentiv til å grundig overveie og utforme disse. Forhåndsdefinerte testresultater trekker i retning av å overflødiggjøre arbeidet med å utarbeide og gjennomføre testene. Dette, i tillegg til at testresultatene taper relevans når de ikke reflekterer foretaksspesifikk risiko, innebærer at testene i stor grad vil miste sin funksjon som grunnlag for diskusjon og bevisstgjøring om foretakets risikotaking.

Finanstilsynet bør heller, også av hensyn til en harmonisert praksis på tvers av foretakene, anføre et syn om konservatismen i forutsetningene for foretakenes stresstester fremfor testenes utfall. Dessuten, og særlig ettersom flere banker ikke har dataserier som omfatter bankkrisen, bør tilsynet generelt stille til rådighet egne tidsserier, noe som også vil bidra til økt transparens om tilsynets stresstester.

2.2 Finanstilsynets stresstester

Finanstilsynet gjør rede for at det vil benytte resultater fra ulike stresstester i den tilsynsmessige oppfølgingen av foretakene, både egen stresstest, foretakene stresstester i ICAAP og andre stresstester som utføres, blant annet av Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) og Det internasjonale valutafondet (IMF). Etter Finans Norges syn er det viktig at tilsynet tar utgangspunkt i og hovedsakelig vektlegger foretakenes egne stresstester, som bør være foretaksspesifikke og gjenspeile faktisk risiko, samt foretakenes risikoreduserende tiltak («management actions») som kan gjennomføres i en stress-situasjon.

Når Finanstilsynets stresstester kan få en ny og viktig betydning for foretakenes samlede kapitalbehov, setter det klare krav til transparens for slike tester. For foretakenes stresstester i ICAAP setter Finanstilsynet et krav om at analysen bør vise beregningsmetodene og nøkkelforutsetningene som bestemmer kapitalbehovet. Finans Norge mener det bør stilles et tilsvarende krav til åpenhet om tilsynets stresstester.

Finanstilsynets stresstester bør dokumenteres, valideres og «backtestes» mot relevante kriser. Både modellbeskrivelse, modell-/stresstestforutsetninger og data bør gjøres

tilgjengelige, herunder hvilke historiske data/kriser som testene er kalibrert mot og validert, slik at resultatene kan etterprøves og bidra til økt risikoforståelse. Dokumentasjonen av den makroøkonometriske modellen som benyttes i stresstesting er allerede gjort offentlig tilgjengelig, men vi kan ikke se at det samme er tilfellet for metodeverktøyet som gir overgangen til bankenes utlånstap, resultater og kapitaldekning. Det fullstendige modellgrunnlaget bør jevnlig offentliggjøres ved endringer og oppdateringer, samt de data som løpende benyttes.

Innsikt i Finanstilsynets stresstester er en forutsetning for at bankene skal kunne vurdere sine forretningsmodeller opp mot stresstestenes resultater og tilhørende kapitalkrav, slik at risikoreduserende tiltak kan bli vurdert. Av hensyn til like konkurransevilkår bør dessuten styrken i Finanstilsynets stresstester harmoniseres med tilsynsmyndighetenes stresstester i øvrige nordiske land.

Finans Norge vil også påpeke at når stresstester er del av vurderinger som ligger til grunn for eller inngår som del av bakgrunnen for enkeltvedtak, må etter vårt syn foretakene gis innsyn i både metode, forutsetninger, data og resultater etter forvaltningslovens § 18. Denne bestemmelsen omfatter partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, og dette inkluderer også faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum i dokumenter som i utgangspunktet er unntatt innsyn.

Etter vår vurdering bør dessuten Finanstilsynets stresstester være basert på IRB-systemet og avspeile individuelle PD- og LGD-nivåer i porteføljene samt gjenopprettingsplaner. Med bruk av sjablongmetoder vil ikke stresstestresultatene bli relevante for en IRB-banks porteføljer, kapitalkrav og kapitalbehov, og for standardmetodebankene vil et IRB-utgangspunkt kunne styrke Finanstilsynets mulighet til å ta hensyn til et allerede i utgangspunktet konservativt utmålt kapitalkrav.

2.3 Fastsettelse av en kapitalkravsmargin – «Pillar 2 Guidance» (P2G)

Finanstilsynet opplyser om at det i SREP-vurderingen vil uttrykke en forventning om en kapitalkravsmargin (P2G) ut over det samlede risikovektede kapitalkravet, som skal oppfylles med ren kjernekapital. Det varsles at alle foretak i SREP-gruppene 1 og 2 vil bli ilagt en P2G som skal offentliggjøres samtidig med pilar 2-vedtaket. For foretak i gruppe 3 og 4 skal Finanstilsynet gi en tilbakemelding i SREP dersom det anser foretakets egenvurderte margin som for lav, og for disse foretakene vil P2G ikke bli offentliggjort.

Videre informeres det om at i vurderingen av P2G vil Finanstilsynet vektlegge egen stress-test, foretakets ICAAP-stresstest og andre stresstester «i den samlede skjønnsmessige vurderingen». Finanstilsynet anfører at stresstestresultatene vil bli sett opp mot bevaringsbufferen og eventuelt den motsykliske bufferen, men presiserer samtidig at alle foretak bør ha en P2G på minimum 1 prosent av beregningsgrunnlaget. På grunnlag av «stresstester eller annen informasjon» vil Finanstilsynet kunne angi en forventning om en P2G som er

høyere enn 1 prosent. Finanstilsynet vil også benytte stresstestene i vurderingen av foretakets mål for uvektet kjernekapitaldekning.

Etter Finans Norges vurdering vil en generell P2G på minimum én prosent av beregningsgrunnlaget endre den gjeldende norske arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-regler, i strid med den avklaringen Finansdepartementet ga i 2016. Finansdepartementet fastslo da 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».

Ettersom Finanstilsynets stresstester typisk tar utgangspunkt i en meget svak makroøkonomisk utvikling, vil vi bemerke at en betydelig del av det samlede pilar 1-bufferkravet er begrunnet med makro- og systemrisiko, jf. departementets vurdering. For systemviktige banker vil det kombinerte bufferkravet være på 10 prosent ved utgangen av inneværende år og på 8 prosent for øvrige banker. Dette er svært høyt sammenliknet med de fleste EU/EØS-land, og det innebærer en sikkerhetsmargin for mulig makro- og systemrisiko som er klart 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. Få andre land oppnår en like god vurdering. De sentrale faktorene som vektlegges er stabiliteten i og strukturen på økonomien, fleksibilitet i økonomisk politikk, eksisterende og mulige ubalanser og aktørenes kredittrisiko.

Etter Finans Norges forståelse av EBAs retningslinjer skal en P2G bli fastsatt foretaksspesifikt på grunnlag av stresstester, hvor det er slik at hvis bevaringsbufferen på 2½ prosent under pilar 1 ikke tæres vekk i stresstestens forløp, skal det heller ikke bli pålagt en P2G. Vi finner grunn til å minne om at foretakene uansett vil operere med en egenvurdert margin over det samlede formelle kapitalkravet (sum av pilar 1- og pilar 2-krav). Her vil vi også vise til gjeldende svensk P2G-praksis. Resultatet av Finansinspektionens stresstester utført i 2018 viser at bare én av de elleve største svenske foretakene taper hele bevaringsbufferen, og med dette som utgangspunkt blir altså bare ett av de elleve foretakene pålagt en P2G (fastsatt til 0,2 prosent).

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.» 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».

Videre anfører EBA at tilsynsmyndigheten ikke bør vurdere P2G opp mot systemviktighetsbufferne (G-SII/O-SII) eller systemrisikobufferen «as those are intended to cover the risks an institution poses to the financial system». Finans Norge vil bemerke at systemrisikobufferen er hele 3 prosent for samtlige foretak i Norge, og den er forhøyet til 5 prosent for de to utpekte systemviktige foretakene. Finans Norge kan vanskelig se at den generelle systemrisikobufferen på 3 prosent avspeiler faktisk risiko som det enkelte foretak – av høyst ulik størrelse og med varierende virksomhet – angivelig skal påføre det finansielle systemet.

Derimot har Finansdepartementet som begrunnelse for systemrisikobufferen vist til både ensidig næringsstruktur, konjunktursvingninger, høye gjeldsnivåer i husholdningene, et presset boligmarked, finanssystemets koblinger og avhengigheten av å hente kapital fra utlandet.⁴ Dette er primært uttrykk for den særegne innretningen av norske kapitalkrav, men reiser samtidig spørsmålet om en norsk P2G også burde vært vurdert opp mot systemrisikobufferen dersom utformingen av tilsynets stresstester reflekterer risikoelementer som samme buffer er ment å dekke.

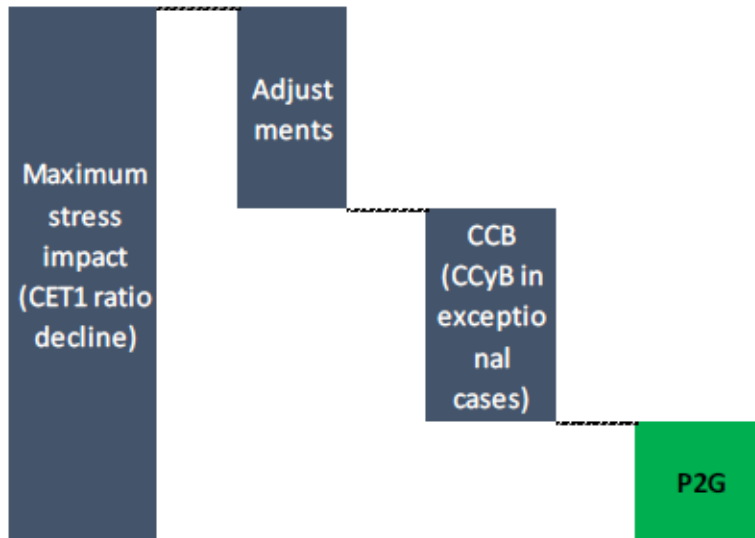
Etter Finans Norges syn er altså Finanstilsynets forslag om en generell P2G på minimum én prosent verken i harmoni med det gjeldende norske forholdet mellom pilar 1- og pilar 2-krav, EBAs reviderte retningslinjer eller kommende endringer i EUs kapitalkravsdirektiv. Når Finanstilsynet fremhever at alle foretak i utgangspunktet bør ha en P2G på én prosent, og at denne kan bli satt høyere basert på blant annet stresstester, der resultatet skal ses opp mot bevaringsbufferen, er én mulig tolkning av tilsynets varslede P2G-praksis at det ligger som en underforstått forutsetning at foretakene i stresstestene alltid skal tape minst 3½ prosentpoeng av den rene kjernekapitaldekningen – det vil si summen av bevaringsbufferen på 2½ prosentpoeng og minimums-P2G på ett prosentpoeng – i det tilsynet omtaler som «den samlede skjønsmessige vurderingen». Finans Norge kan heller ikke se at en slik tilnærming samsvarer med EBAs retningslinjer.

Finans Norge vil samtidig understreke at en P2G ikke bare skal utmåles mot bevaringsbufferen og eventuelt motsyklisk buffer, men den skal også justeres i lys av relevante og troverdige risikoreduserende handlinger som kan gjennomføres i et stress-forløp, jf. figur 1 nedenfor som inngår i EBAs retningslinjer. Som EBA fremhever: «When determining the size of P2G, competent authorities should also consider (...) relevant management mitigating

⁴ Jf. eksempelvis omtale Nasjonalbudsjettet 2018.

actions of the institution that are deemed credible following their supervisory assessment».

Figur 1 Fastsettelse av P2G



Kilde: EBAs reviderte SREP-retningslinjer («P2G Calculations»)

2.4 P2G i lys av EØS-tilpasningen

Finanstilsynet har tidligere varslet at det vil søke å motvirke effektene av EØS-tilpasningen av norske kapitalkrav som ventes å tre i kraft i andre halvår i år. I brev til Finansdepartementet 27.04.18, om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk (CRR/CRD IV), anførte Finanstilsynet at tilpasning til forordningen (CRR) ville medføre en mer lempelig beregning av kapitalkrav i pilar 1 enn gjeldende norske krav. Tilsynet anga videre at det er viktig at tilpasningen av norske kapitaldekningsregler til CRR/CRD IV ikke bidrar til en generell svekkelse av norske bankers reelle soliditet.

Det ble dessuten gitt uttrykk for at Finanstilsynet ville bidra til at faktisk nivå på bankenes uvektede kjernekapital før EØS-tilpasningen ikke skulle bli redusert i etterkant. Finanstilsynet fastsatte med andre ord en målsetting om at nivået på uvektet kjernekapitaldekning før tilpasningen, over det formelle kravet, skulle bli videreført eller økes, uavhengig av øvrige regelverksendringer.⁵ Som motvirkende tiltak ble det vist til skjerpet tilsynspraksis for interne modeller og pilar 2-tillegg.

⁵ I brev til Finansdepartementet 27.04.18 om norsk gjennomføring av CRR/CRD IV, anførte Finanstilsynet følgende: «I vurderingen av bankenes soliditet, legger Finanstilsynet vekt på uvektet kjernekapitalandel, og tilsynet vil bidra til at banknæringens soliditet målt på denne måten ikke svekkes framover».

Forslaget om å innføre en generell P2G på minimum én prosent bør således trolig ses i lys av tilsynets ønske om å motvirke effektene av EØS-tilpasningen og videreføre eller øke nivået på uvektet kjernekapitaldekning. Finans Norge har merket seg formuleringen om at tilsynet vil «bruke stresstestene i vurderingen av foretakets mål for uvektet kjernekapitaldekning». Vi minner om at bankenes uvektede kjernekapitaldekning allerede ligger langt over det vedtatte kravet i EU på 3 prosent. Etter vår vurdering vil ikke den varslede P2G-praksisen samsvare med EUs kapitalkravsregelverk og dets intensjon om en «Single Rulebook». Finanstilsynets tilnærming vil i så fall ytterligere bidra til å fragmentere pilar 2-praksisen i det indre markedet, stikk i strid med EBAs målsetting.

Finans Norge vil også bemerke at en slik praksis, med en minste-P2G på én prosent, særlig vil ramme standardmetodebanker med lav bedriftsmarkedsandel og høy personmarkedsandel. Standardmetodebanker som i all hovedsak har PM-virksomhet får ingen eller liten effekt av SMB-rabatten, og praksisen vil derfor kunne utløse et vesentlig kapitalbehov. Finans Norge vil også stille spørsmål om hvilken P2G-praksis som skal anvendes for boligkredittforetakene.

Finans Norge forventer at norske myndigheter nå lojalt gjennomfører EUs soliditetsregler, i tråd med EØS-avtalens hoveddel artikkel 3. Lojalitetsplikten etter artikkel 3 går mye lengre enn til bare å kreve formelt korrekt gjennomføring av EU/EØS-retten. Norske myndigheter har også påtatt seg en plikt til å treffe vedtak for å oppfylle avtalen så godt som mulig, og til å ikke gjennomføre motvirkende tiltak.

Innføring av et fullharmonisert regelverk vil bidra til likere konkurransevilkår og underbygge finansiell stabilitet. I vurderinger 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 bufferkravet er del av dette handlingsrommet, og vi minner om at det nylig er besluttet å øke kravet med et halvt prosentpoeng fra 31.12.19. Med bruk av slike virkemidler unngås en videreføring av den gjeldende norske skjevreguleringen.

2.5 Konsekvenser ved manglende oppfyllelse av P2G

Finanstilsynet opplyser at dersom det erfarer at foretak ikke tar hensyn til tilsynets forventning om oppfyllelsen av en P2G, vil tilsynet utvide dialogen med styret og trappe opp den tilsynsmessige aktiviteten overfor foretaket, samt på denne bakgrunn vurdere å øke det fastsatte pilar 2-kravet. Finanstilsynet vil også i særskilte tilfeller kunne fastsette et økt pilar 2-krav, for eksempel når utslaget på kapitaldekningen i stresstester er stort.

Med en så knapp redegjørelse fra tilsynets side, skapes det etter vårt syn unødig usikkerhet om tilsynets reaksjonsmønster ved manglende oppfyllelse av P2G. Dersom det skal forstås slik at tilsynet først vil vurdere å øke «det harde» pilar 2-kravet hvis foretaket over tid ikke søker å oppfylle P2G i en normalsituasjon, der forutsetningene for oppfyllelse er tilstede, anser Finans Norge at en slik tilsynsrespons harmonerer med EBAs retningslinjer. Hvis

derimot foretaket står overfor økt tilsynsmessig aktivitet og signaler om et forhøyet pilar 2-krav når P2G-kapital tæres på midlertidig i en normalsituasjon, eller også over noe tid i en stress-situasjon, er det vår vurdering av tilsynsresponsen ikke harmonerer med EBAs retningslinjer og strider mot intensjonen med kapitalbuffere.

Etter vårt syn er det problematisk at Finanstilsynet ikke tydeligere avklarer eget reaksjonsmønster ved manglende oppfyllelse av P2G. Stor usikkerhet om dette vil kunne bidra til at foretakene ser det som nødvendig å holde en egenvurdert margin på toppen av summen av P2G, pilar 2-kravet og det samlede pilar 1-kravet. Da vil innføringen av en P2G i så fall bidra til en vesentlig forhøyelse av det generelle kapitalkravsnivået, som etter vårt syn bør tilligge pilar 1-reglene. Finans Norge mener at en tilsynsforventet P2G bør anses som en formalisert «management buffer», som primært utgjør foretakenes eget styringsverktøy. Finanstilsynet bør således tydelig slå fast at en tallfestet P2G utgjør en tilsynsforventet kapitalkravsmargin som ikke skaper behov for å holde en egenvurdert margin i tillegg.

Varslet om at en «myk» P2G kan bli omformert til et «hardt» pilar 2-krav, og den tilhørende usikkerheten om tilsynets reaksjonsmønster, kan også bidra til at bufferkapitalen, herunder den som oppfyller pilar 1-bufferkrav, ikke vil utgjøre en mekanisme som bidrar til å dempe et markert tilbakeslag i norsk økonomi. Tilsynets knappe omtale av konsekvensen ved manglende oppfyllelse av P2G forsterker derfor behovet for å avklare hvilken funksjon den kombinerte pilar 1-bufferen skal ha.

I rapporten Finansiell stabilitet 2017 drøftet Norges Bank en liknende problemstilling, og pekte på at muligheten for alvorlige konsekvenser av å bryte krav under pilar 2 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.

Også i Finansmarkedsmeldingen 2019 ble det fremhevet at bufferkapitalen skal sikre at bankene har nok egenkapital å tære på i dårlige tider, slik at de ikke må stramme for mye inn på utlånspraksisen for å unngå brudd med minstekravet til kapital. Etter Finans Norges vurdering vil bufferkapitalens konjunkturstabiliserende funksjon styrkes dersom det samlede bufferkravet blir vesentlig redusert ved et tilbakeslag i økonomien. Norges Bank har klargjort at den motsykliske kapitalbufferen da skal settes ned, og at systemrisikobufferen kan bli satt ned. Dersom bankene forventer slike tiltak, og samtidig forventer et reaksjonsmønster der tilsynet aksepterer at bufferkapitalen tæres på, vil dette i seg selv kunne bidra til en bankadferd som demper aktivitetsnedgangen i norsk økonomi når tilbakeslag inntreffer.

3 Øvrige merknader

Med hensyn til vedleggene om kredittrisiko, markedsrisiko og risiko knyttet til eierandeler i hel- og deleide forsikringsforetak vil Finans Norge i hovedsak vise til synspunkter i brev sendt Finanstilsynet 11.04.16 og 30.01.18, men fremmer nedenfor enkelte merknader.

3.1 Merknader til vedlegg 1B – Dokumentasjon om risikoprofil og kapitalbehov (ICAAP) og likviditets- og finansieringsrisiko (ILAAP)

I vedlegg 1B bør omtale av krav til gjenopprettingsplanen angis i et eget avsnitt, tilsvarende som for øvrige elementer.

3.2 Merknader til vedlegg 2 – kredittrisiko

I avsnitt 3.1, som beskriver metoden for beregning av pilar 2-kapitalbehov knyttet til høy utlånsvekst, mener Finans Norge at det for PM-beregningen burde vært tatt hensyn til om veksten drives av enten pantelån eller usikret kreditt. Finanstilsynet viser til at sterk utlånsvekst vil kunne sette særskilte krav til oppfølgings-, overvåkings- og rapporteringsrutiner som ikke nødvendigvis er tilstrekkelig etablert, og etter Finans Norges syn kan særlig sterk vekst i usikret kreditt representere slik risiko.

Metoden for beregning av avvikende negativ kvalitet i bedriftsmarkedsporteføljen er fjernet, og tilsynet begrunner dette med at vurderingen må foretas på et bredere grunnlag tilpasset ulike typer foretak. Finans Norge vil bemerke at anvendelse av skjønn fremfor en kvantitativ metode kan medføre en mer vilkårlig behandling og svekket transparens. For det andre vil vi presisere at for IRB-foretak vil ulikheter i porteføljekvalitet fanges opp av risikovektene, og slik ulikhet vil således være reflektert i pilar 1-kravet.

Med hensyn til ulikheter i porteføljekvalitet vil vi dessuten vise til den britiske tilnærmingen for standardmetodeforetak, der en i beregningen av pilar 2-krav for slike foretak blant annet tar utgangspunkt i en sammenlikning med (konservative) IRB-referanseverdier for ulike engasjementskategorier.⁶ 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-verdien. Som følge av standardmetodens konservatisme, gir dette mulighet til å fastsette det totale pilar 2-kravet for standardmetodeforetak hvor hensynet til både forholdsmessighet og likere konkurransevilkår vektlegges. Samtidig bør det bemerkes at foretak som anvender grunnleggende IRB har en gjennomsnittlig foretaksriskovekt som ikke avviker mye fra standardmetodevekten, og det er derfor vesentlig konservatisme i det tilhørende kapitalkravet også for slike foretak.

⁶ Jf. Bank of England Statement of Policy «[The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital, April 2018](#)».

3.3 Merknader til vedlegg 3 – markedsrisiko

3.3.1 *Transparens*

Ved gjennomgang av tidligere SREP har flere foretak ikke kunnet gjenskape Finanstilsynets pilar 2-krav ved egen manuell utregning basert på referansemodellen. Vi etterlyser større transparens og dermed forutsigbarhet fra Finanstilsynet knyttet til referansemodellen.

3.3.2 *Beregningsgrunnlag: Rammer vs. faktisk eksponering*

Tilsynet viderefører praksisen med pilar 2-tillegg for aksjer og renter i handelsporteføljen basert på full utnyttelse av risikorammer, med fradrag for pilar 1-kravet. Også for renterisiko i bankporteføljen skal risikorammen benyttes som beregningsgrunnlag. Finans Norge anmoder tilsynet om å revurdere forslaget vedrørende risikorammer. Handelsvirksomheten er godt dekket gjennom pilar 1-kravene, og norske bankers handelsvirksomhet skiller seg ikke fra tilsvarende virksomhet i utenlandske banker. Tilsynet bør derfor følge internasjonal praksis for pilar 2-krav for slik virksomhet.

Dersom beregningsgrunnlaget fastsettes basert på risikorammene, kan kostnadene ved å ha ubenyttede rammer medføre at regulerte markedsaktører tilpasser seg en rammebetraktning ved å ta ned risikorammene. Dette kan redusere deres evne til å utføre en «market maker-rolle» og således redusere likviditeten i for eksempel obligasjonsmarkedet. I tillegg til at dette reduserer effektiviteten i markedet, kan det også virke negativt for stabiliteten i det finansielle systemet. Lav kapasitet i systemet til å absorbere volum kan medføre både større svingninger i priser og økt stress ved at institusjoner som har behov for likviditet ikke er i stand til å likvidere eiendeler når de måtte ha behov.

EBA's retningslinjer for renterisiko i bankboken bør følges, og disse tar utgangspunkt i rentesjokk av faktiske posisjoner. Full ramme som beregningsgrunnlag er også 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. Vi viser for øvrig til utdypende merknader i brev 11.04.16 «Merknader til metoder for kapitalbehovsvurderinger under pilar 2».

3.3.3 *Renterisiko i bankporteføljen*

I brevet «Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov» (14.03.2019) anføres det at «Vurderingene av renterisiko er justert ved at det for kravene til rentefølsomhetsberegninger for foretak i gruppe 1 og 2 innføres flere standardiserte rentesjokk i tråd med EBA's anbefalinger». Vi kan ikke se at dette er tilfelle. Det er i både tidligere og ny versjon seks standardiserte sjokk for foretak i SREP-gruppe 1 og 2.

3.3.4 Aksjerisiko

For transparens og avstemmingsformål bør detaljer rundt skjønsmessige vurderinger av risikospredning og markedslikviditet fremkomme i vedlegg til Finanstilsynets vurdering og vedtak. Vi viser for øvrig til merknader i vårt brev «Merknader til metoder for kapitalbehovsvurderinger under pilar 2».

3.3.5 Spreadrisiko i bankporteføljen

Etter vår vurdering la tilsynet ved forrige revisjon av rundskrivet opp til en betydelig økning i kapitalkrav under pilar 2 for bankenes obligasjonsporteføljer gjennom påslag for spreadrisiko. Tilsynets kalibrering, som innebærer særnorsk høye pilar 2-krav for spreadrisiko i bankporteføljen som hovedsakelig består av LCR-likvider, gir et insentiv til å holde minst mulig av slike eiendeler, noe som kan øke likviditetsrisikoen i det norske banksystemet. Det er derfor viktig at kalibreringen av pilar 2-kravet nedjusteres til internasjonalt nivå, jf. Sverige og Danmark.

Vi er kjent med at EBA i SREP-retningslinjene krever at tilsynsmyndighetene vurderer spreadrisiko for posisjoner som vurderes til virkelig verdi. Tilsynet går imidlertid lenger når også obligasjoner som bokføres til amortisert kost (holdt til forfall) skal inngå i utmålingen av spreadrisiko. I en stress-situasjon er det obligasjoner vurdert til virkelig verdi som normalt vil bli realisert først. Hvis tilsynet også ønsker å ilegge et pilar 2-krav for spreadrisiko på obligasjoner holdt til forfall, burde det i så fall gjøres på bakgrunn av en vurdering om det anses sannsynlig at også slike obligasjoner må realiseres i en stress-situasjon. Et foretaks beholdning av obligasjoner holdt til forfall sammenliknet med dets obligasjoner klassifisert til virkelig verdi er en sentral faktor i en slik vurdering.

Vi viser ellers til utdypende merknader i brevet «Merknader til metoder for kapitalbehovsvurderinger under pilar 2».

I de oppdaterte retningslinjene for markedsrisiko angir Finanstilsynet at de vil foreta en skjønsmessig vurdering om laveste scoring på enkelte norske utstedere skal aksepteres. I fotnote fremkommer det at dette vedrører scoring utarbeidet av større investeringsbanker og meglerhus på norske utstedere som ikke har offisiell kredittvurdering. Det bør tydelig fremkomme hva laveste scoring utgjør, herunder hvorledes dette skjønsmessig skal tas hensyn til i beregningen av spreadrisiko.

For obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) bør det presiseres at det ikke bare er datterselskapers OMF som omfattes av unntaket, men at dette også gjelder forholdsmessig andel av konsoliderte virksomheters utstedte OMF. Et konkret forslag til omformulering av nevnte avsnitt blir da som følger: «Utstedere med 0-vekting etter kapitalkravsforskriftens regler for kredittrisiko blir unntatt beregningsgrunnlaget, herunder lokale myndigheter der hvor EU-land har anerkjent 0 prosent risikovekt. Dette gjelder også obligasjoner utstedt av stater innen OECD med høyere enn 0 prosent risikovekt dersom utstedelsen er gjort i eget lands

valuta. Beholdninger av OMF fra eget datterforetak samt forholdsmessig andel av konsoliderte virksomheters utstedte OMF er også unntatt beregningsgrunnet.

For transparens og avstemmingsformål bør den detaljerte beregningen av tapspotensialet tilknyttet spreadrisiko fremkomme i vedlegg til Finanstilsynets vurdering og vedtak.

3.3.6 Annet

Fotnote 6 i tabell 2 tilknyttet spreadrisiko viser til Rundskriv 9/2014. Dette rundskrivet er erstattet av Rundskriv 18/2016. Selv om rundskrivene i stor grad er sammenfallende er det noen nyanser som kanskje fordrer en justering av nevnte tabell for pilar 2-formål. Vi ber derfor om at denne henvisningen oppdateres.

I den reviderte teksten av vedlegget om markedsrisiko, punkt 2, er teksten om CVA som ikke inngår i Pilar 1-beregninger fjernet. I den tilhørende tabellen står fremdeles «CVA risiko knyttet til motparter som ikke inngår i pilar 1» listet opp. Vi ber om at tabellen oppdateres ved at punktet fjernes.

3.4 Merknader til vedlegg 4 – risiko knyttet til eierskap av forsikringsvirksomhet

Ved et årsskifte (31.12.) er forventet utbytte gått til fradrag i forsikringsselskapets solvenskapital, men har på samme tidspunkt ikke påvirket balanseført verdi, resultat og ansvarlig kapital i eierbanken. Det gir en skjevhet i målingen av pilar 2-behovet for slike eierandeler, da forventet utbetalt utbytte for forsikringsselskapet samtidig er forventet mottatt utbytte for eierbank. Metoden bør sikre en symmetrisk behandling av forventet utbytte mellom eierbank og forsikringsselskap ved måling av pilar 2-behovet per 31.12., for eksempel ved at bankens balanseførte verdi av eierandelen reduseres med forventet mottatt utbytte.

3.5 Andre kommentarer

Dersom foretakene selv begrunner hvorfor de fraviker fra de ulike metodene tilknyttet SREP-rundskrivet, bør Finanstilsynet realitetsbehandle dette. Per i dag finner foretakene det utfordrende å gjenkjenne og etterprøve offentliggjort praksis med faktisk innhold i SREP-tilbakemeldingen.

Etter Finans Norges syn bør det enkelte foretak gis innsyn i begrunnelsen for pilar 2-tillegg for samtlige risikoelementer, og anvendelsen av referansemodeller bør generelt kunne la seg etterprøve. Vi anmoder om at det enkelte foretak uoppfordret gis fullt innsyn i skjønnsmessige begrunnelser og gis tilgang på data og metodeanvendelse som angår det aktuelle foretaket. Det er først når foretakene gis innsikt i Finanstilsynets beslutningsgrunnlag at det blir mulig å fremme gode faglige innsigelser.

For operasjonell risiko synes Finanstilsynet i flere tilfeller å ha anvendt et omfattende skjønn og ilagt til dels vesentlige kapitalkravstillegg. Begrunnelsene for pilar 2-krav for operasjonell

risiko bør utformes vesentlig mer utfyllende, og foretakene bør også informeres om hvordan dette risikoelementet vurderes relativt til gjennomsnittet for øvrige norskregulerte foretak.

Finans Norge vil også påpeke at det tas høyde for operasjonell risiko under pilar 1, og pilar 1-kravet for slik risiko er kalibrert på grunnlag av internasjonale data. Finanstilsynet bør derfor redegjøre for hva som ligger til grunn for vurderingen om at norske bankers operasjonelle risiko er gjennomgående vesentlig høyere enn det representative internasjonale nivået. Dette vil styrke norske bankers mulighet til å gjennomføre tiltak som reduserer slik risiko.

Selv om fastsettelsen av pilar 2-tillegg vil være basert på anvendelse av skjønn, bør skjønns-elementet generelt begrenses til områder hvor det ikke finnes objektive, kvantitative metoder. Etter Finans Norges vurdering er det en sentral svakhet ved gjeldende rundskriv at det ikke inneholder en metode for beregning av kapitalbehov for operasjonell risiko, og dette bør derfor bli utformet. Tilsvarende har tilsynet i enkelte tilfeller begrunnet krav med konsentrasjonsrisiko mot petroleumsrelatert aktivitet. Dette er også risiko som lar seg kvantifisere, og det bør således bli utviklet en metode for slik risiko.

4. Avsluttende merknader

Finanstilsynet bør understøtte EUs prinsipp om «Single Rulebook», og således bør tilsynspraksisen for pilar 2-tillegg fullt ut samsvare med EU-regelverket og tilhørende EBA-retningslinjer.

Finans Norge verdsetter å bli konsultert om beregningsmetoder til støtte for fastsettelse av pilar 2-krav og pilar 2-buffer, og vi forventer at næringen også blir konsultert om Finanstilsynets reviderte rundskriv for vurdering av risiko og kapitalbehov.

Finans Norge vil i denne sammenheng vise til prinsippene om transparens, forutsigbarhet, offentlighet og kontradiksjonsmulighet som Finansdepartementet i 2016 slo fast bør ligge til grunn for pilar 2-praksis, der departementet også ba tilsynet om å innhente synspunkter fra finansnæringen i arbeidet med den videre utviklingen av pilar 2-rammeverket.⁷

Med vennlig hilsen

Finans Norge

[sign.]

Idar Kreutzer
administrerende direktør

[sign.]

Erik Johansen
direktør

⁷ Jf. Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 15.01.2016 «Pilar II i kapitalkravsregelverket».