

Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 OSLO

Deres ref
19/7277

Vår ref
19/2702 - 163

Dato
08.12.2020

Pilar 2-prosessen

Vi viser til brev 2. mars 2020 fra Finanstilsynet til Finansdepartementet om forholdet mellom generelle bufferkrav og pilar 2-prosessen.

1. GENERELT OM ARBEIDSDELINGEN MELLOM PILAR 1 OG PILAR 2

Finansforetakenes samlede kapitalkrav skal samsvare med risikoen foretakene står overfor. Departementet angir den generelle delen av foretakenes samlede krav ved å fastsette kapitalbufferkrav i pilar 1, mens Finanstilsynet fastsetter foretaksspesifikke krav i pilar 2. Hensikten med det nye systemrisikobufferkravet er å sikre at finansforetakene har kapitalkrav som samsvarer med strukturelle sårbarheter og annen systemrisiko av mer varig karakter i det norske finanssystemet. Systemrisikobufferkravet vil bidra til å opprettholde foretakenes reelle krav på om lag samme nivå som før CRR ble gjort gjeldende som norsk forskrift fra 31. desember 2019. Lettelsene i pilar 1-kravene som ble innført med CRR i Norge, gir derfor ikke grunnlag for økte krav i pilar 2 som er begrunnet med systemrisiko. En slik arbeidsdeling mellom pilar 1-krav som ivaretar systematisk (ikke-diversifiserbar) risiko, og pilar 2-krav som ivaretar foretaksspesifikk risiko, er etter departementets syn godt i tråd med EU/EØS-reguleringen i CRD 4 og CRD 5¹ og med den praksisen Finanstilsynet redegjør for i brevet 2. mars 2020.

Når pilar 2-krav skal ivareta foretaksspesifikk risiko, har det også betydning for hvordan kravene begrunnes og kommuniseres. Siden foretakene i stor grad kan påvirke nivået og sammensetningen av slik risiko, er det viktig at grunnlaget for det enkelte foretaks pilar 2-krav er transparent, slik at foretaket eventuelt kan treffe tiltak for å redusere risikoen. I tillegg til å forklare hvordan og i hvilken grad tilsynsmessig skjønn ligger til grunn for kravet, bør Finanstilsynet vise hvordan foretakets samlede pilar 2-krav er satt sammen av krav for ulike

¹ Jf. direktiv (EU) 2019/878 (CRD 5) artikkel 104a nr. 2, samt EBAs retningslinjer, EBA/GL/2014/13 (revidert 19. juli 2018), pkt. 370.

risikoer.² Transparens om en systematisk oppbygging av pilar 2-kravene kan videre gi et godt grunnlag for å vurdere om kravene er konsistente på tvers av foretak, slik at det ikke oppstår utilsiktede skjevheter mellom f.eks. foretak av ulik størrelse. Det vil også kunne gi grunnlag for å vurdere hvordan bl.a. konsentrasjonsrisiko som kan tilbakeføres til en relativt konsentrert fordeling av samlede utlån i norsk økonomi, bør håndteres i fastsettelsen av kapitalkrav.

Departementet ber Finanstilsynet evaluere erfaringene med sitt system for fastsettelse av pilar 2-krav, og herunder sammenlikne sine metoder for fastsettelse (inkludert praksis for begrunnelse og transparens) og nivå på norske pilar 2-krav med det som følger av systemene i et utvalg relevante europeiske land. Evalueringen bør bl.a. danne grunnlag for en vurdering av nivå på pilar 2-krav for ulike grupper av foretak. Departementet vil etter kontakt med Finanstilsynet komme tilbake til tidsfristene for et slikt arbeid.

2. FORHOLDET TIL KAPITALKRAVSMARGIN

Alle finansforetak bør operere med en margin til kapitalkravene, slik Finanstilsynet også har uttrykt forventninger om i sin tilsynsmessige oppfølging av foretakene. EBAs pilar 2-retningslinjer omfatter fra 2018 uttrykkelige bestemmelser om at tilsynsmyndigheten bør vurdere det enkelte foretaks kapitalbehov basert på stresstester, og eventuelt kommunisere en forventning om en foretaksspesifikk kapitalkravsmargin på toppen av minste- og bufferkravene til kapital. Tilsynsmyndigheten bør etter retningslinjene vurdere om bufferkrav eller andre makrotilsynstiltak allerede dekker risikoen som avdekkes av stresstestene, og motregne eventuelle kapitalkravsmarginer mot bevaringsbufferen og eventuelt også motsyklisk buffer etter samråd med makrotilsynsmyndigheten. Retningslinjene nevner ikke forholdet til systemrisikobuffere som retter seg mot strukturelle sårbarheter og annen systemrisiko av mer varig karakter i finanssystemet.

Finanstilsynet vil i tråd med EBAs retningslinjer kommunisere forventninger om kapitalkravsmarginer basert på individuelle vurderinger, i hvert fall for de større foretakene. Finans Norge stiller i brev til departementet 22. juni 2020 spørsmål ved at det frem til da ikke hadde vært noen variasjon i de uttrykte forventningene til kapitalkravsmarginer for de større foretakene.

Departementet legger til grunn at Finanstilsynet vil ta hensyn til alle relevante bufferkrav, herunder eventuelt det nye systemrisikobufferkravet, i vurderingen av forventninger til foretaksspesifikke kapitalkravsmarginer i tråd med EBAs retningslinjer. Departementet antar også at endringene i EBAs retningslinjer fra 2018 ikke i seg selv bør ha vesentlig betydning for hvor mye kapital foretakene må holde, siden Finanstilsynet har hatt som praksis å uttrykke forventninger om foretakenes margin til kravene. Departementet har i tråd med dette ingen merknader til at Finanstilsynet kommuniserer individuelle forventninger til kapitalkravsmargin bare til de større foretakene.

3. REGULERING AV PILAR 2-PROSESSEN

CRD 5 vil innebære vesentlige endringer i EØS-reglene om fastsettelse av pilar 2-krav og nye regler om kapitalkravsmargin, se omtale i avsnitt 4.11 og 4.12 i arbeidsgrupperapporten om bankpakken som departementet har på høring til 6. januar 2021. Arbeidsgruppen har ikke

² Jf. direktiv 2013/36/EU (CRD 4) artikkel 143 og EBAs retningslinjer, pkt. 19 og 26, samt kap. 2.4.

foreslått å regulere vesentlig mer av pilar 2-prosessen enn i dag, det vil si at rammene for prosessen fortsatt vil være gitt primært i Finanstilsynets eget rundskriv.

Pilar 2-prosessen har over tid utviklet seg, både nasjonalt og på europeisk nivå. I tillegg til regelverksendringene i CRD 5 er det også utviklet omfattende retningslinjer om pilar 2, i tillegg til at det har skjedd en utvikling i praksis etter hvert som europeiske tilsynsmyndigheter har vunnet mer erfaring med pilar 2-prosessen.

Rettssikkerhetshensyn kan tilsi at rammene for pilar 2-prosessen i større grad enn i dag bør fremgå av lov og forskrift. I oppfølgingen av høringen av den nevnte arbeidsgrupperapporten, og etter kontakt med Finanstilsynet, tar departementet sikte på å vurdere behovet for ytterligere justeringer av lov og forskrift som angir rammene for pilar 2-prosessen, utover arbeidsgruppens forslag om å lovfeste at det er Finanstilsynet som skal fastsette pilar 2-krav.

Med hilsen

Geir Åvitsland e.f.
ekspedisjonssjef

Marius Østli
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer