

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
19/7277

DERES REFERANSE
19/3797-94

DATO
31.10.2022

Pilar 2 - Evaluering og regulering

1. Bakgrunn

Det vises til Finansdepartementets brev av [8. desember 2020](#) der Finanstilsynet ble bedt om å evaluere erfaringene med systemet for fastsettelse av pilar 2-krav. Finansdepartementet ba Finanstilsynet om å 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. Videre ble det vist til at evalueringen kan danne grunnlag for en vurdering av nivå på pilar 2-krav for ulike grupper av foretak.

Departementet la samtidig 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 Den europeiske banktilsynsmyndighetens (EBA) retningslinjer. I brevet viste Finansdepartementet også til at Finanstilsynet ikke hadde foreslått å regulere vesentlig mer av pilar 2-prosessen i forbindelse med innføring av bankpakken, og varslet vurdering av behovet for å lov- og forskriftsfeste rammer for pilar 2-prosessen.

[30. mars 2022](#) mottok Finanstilsynet et nytt brev fra Finansdepartementet som viser til brevet av 8. desember 2020. I brevet ber Finansdepartementet Finanstilsynet redegjøre for evalueringen av pilar 2-systemet og orientere Finansdepartementet om hvordan evalueringen er, eller vil bli, fulgt opp. Finansdepartementet ber også om at Finanstilsynet utarbeider et høringsnotat med utkast til lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav og kapitalkravsmargin, med de endringer som følger av CRD 5. Det bes samtidig om at Finanstilsynet vurderer behovet for, og eventuelt foreslår, regler som kan bidra til å sikre hensynene som nevnt i brev av 8. desember 2020, herunder transparens i fastsettelse av pilar 2-kravet.

Finanstilsynet redegjør i dette brevet for norsk og internasjonal praksis for fastsettelse av pilar 2-krav, herunder praksis for begrunnelse, transparens og nivå på pilar 2-kravet. Finanstilsynet har evaluert egne metoder for fastsettelse av pilar 2-krav og sammenliknet disse med metoder fra et utvalg relevante europeiske land. I avsnitt 2 redegjøres det for det rettslige utgangspunktet. Arbeidsdeling mellom pilar 1 og pilar 2 omtales i avsnitt 3. Avsnitt 4 omhandler Finanstilsynets erfaringer med pilar 2-prosessen og praksisen i Norge og andre land. Avsnitt 5 omhandler nivå på pilar 2-krav for norske foretak sammenliknet med nivå på pilar 2-krav i andre land.

Finanstilsynet igangsatte evaluering av egen praksis på bakgrunn av brevet fra Finansdepartementet 8. desember 2020. Finanstilsynets arbeid med å videreutvikle praksis for SREP-vurderingene fremkommer i avsnitt 6.

Finanstilsynet sender samtidig over et utkast til høringsnotat med forslag til gjennomføring av direktivets bestemmelser om pilar 2 i norsk regelverk.

2. Rettslige rammer for Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav

Finansforetaksloven stiller krav om at foretakene til enhver tid skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved, og omfanget av, virksomheten foretaket driver, jf. § 13-6. Foretakene skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt, samt hvordan kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Vurderingen skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sammenholdt med arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten, og til den risiko som vil kunne oppstå, jf. finansforetaksloven § 13-6 tredje ledd. Finansforetaksloven § 13-6 gjennomfører kapitalkravsdirektivet (2013/36/EU) artikkel 73 om krav til ICAAP («internal capital adequacy assessment process»).

Kapitalkravsdirektivet stiller også krav til tilsynsmyndighetenes overvåking og evaluering av foretakenes egenvurdering av kapitalbehov SREP («supervisory review and evaluation process»). Nærmere regler om tilsynsmessig oppfølging av risiko og kapitalbehov i enkeltforetak følger av finansforetaksloven §§ 13-6 og 14-6. Etter finansforetaksloven § 14-6 annet ledd skal Finanstilsynet vurdere de risikoer foretakene er og kan bli eksponert for.

Inntil 1. juni 2022 var det Finansdepartementet som hadde lovfestet myndighet til å fastsette pilar 2-krav. Hjemmelen var delegert til Finanstilsynet. Da bankpakken ble innført, ble finansforetaksloven § 13-6 endret, slik at det fremgår av loven at Finanstilsynet kan fastsette foretaksspesifikke kapitalkrav.

Kapitalkrav under pilar 2 skal dekke risikoer som ikke eller bare delvis er dekket av de generelle kapitalkravene under pilar 1, jf. finansforetaksloven §§ 14-1 og 14-3. Pilar 2-krav er et foretaksspesifikt krav som kommer i tillegg til minstekrav og bufferkrav, jf. finansforetaksloven § 14-1 første ledd.

Finanstilsynet deler foretakene inn i grupper som avgjør hyppigheten og omfanget av gjennomgangen av foretakenes risiko- og kapitalbehovsvurderinger (SREP). Inndelingen er tilpasset kategoriseringen av foretakene etter CRR 2 artikkel 4 nr. 145 og 146. Vedtak om pilar 2-krav fattes på bakgrunn av en helhetlig vurdering av foretakets risikoeksponering og kapitalbehov og med støtte i metodikk for ulike risikoer. [Rundskriv 3/2022](#) med tilhørende vedlegg beskriver Finanstilsynets praksis for risiko- og kapitalbehovsvurdering og fastsettelse av pilar 2-krav, se nærmere omtale i avsnitt 4.

Det fremgår av finansforetaksloven § 13-6 tredje ledd at foretaket ved vurderingen av kapitalbehovet også skal ta høyde for risiko som vil kunne oppstå på lengre sikt. Det følger av kapitalkravsdirektivet artikkel 104b at tilsynsmyndigheten skal uttrykke en forventning til kapitalkravsmargin (P2G). Finanstilsynets praksis for vurdering av kapitalkravsmargin er presisert i rundskriv 3/2022. Finanstilsynet vil på bakgrunn av foretakets vurdering i ICAAP, og tilsynets egen vurdering, angi en forventning til margin. I vurderingen ser Finanstilsynet hen til egne stresstester,

foretakets stresstester og eventuelle stresstester gjennomført av EBA der det er aktuelt. Dersom Finanstilsynets stresstest ikke er egnet for foretaket, kan Finanstilsynet basere vurderingen på ulike sensitivitetsanalyser i vurderingen av forventet kapitalkravsmargin. Finanstilsynet kan også hensynta andre forhold som kan bidra til volatilitet i foretakets rene kjernekapitaldekning.

Finanstilsynets forventning til kapitalkravsmargin vil bli meddelt foretaket samtidig som vedtak om foretakets pilar 2-krav.

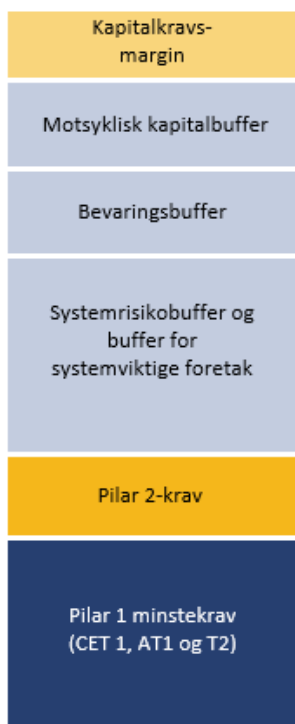
Endringer i norsk lov og forskrift

Gjennom CRD 5 er det innført nye bestemmelser om pilar 2 i kapitalkravsdirektivet, blant annet når det gjelder regler om krav til sammensetningen av kapitalen for å dekke pilar 2-kravet, samt eksplisitt krav om at tilsynsmyndighetene skal gi uttrykk for hvilken margin til kapitalkravene foretakene bør ha. Finanstilsynet har, innenfor rammen av norsk lov som beskrevet over, tatt hensyn til de nye direktivbestemmelsene i sin tilsynspraksis, selv om disse ikke eksplisitt fremgår av norsk lov eller forskrift i dag. Finanstilsynet er som nevnt bedt om å utarbeide et høringsnotat med utkast til lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav og kapitalkravsmargin i kapitalkravsdirektivet. Det vises til vedlagte utkast til høringsnotat.

3. Forholdet mellom bufferkrav og pilar 2

Det samlede kapitalkravet består av minstekrav i pilar 1, minstekrav i pilar 2 og ulike bufferkrav. I Norge er det i dag tre myndigheter som hver for seg har ansvar for elementer i kapitalkravet som nasjonale myndigheter skal avgjøre, se figur 1.

Figur 1 – oversikt over kapitalkrav og kapitalkravsmargin



CET1 = ren kjernekapital, AT1 = annen godkjent kjernekapital, T2 = tilleggskapital

Finanstilsynet fastsetter foretaksspesifikt pilar 2-krav, Finansdepartementet bestemmer nivået på systemrisikobufferen og hvilke foretak som skal ha en særskilt buffer for systemviktige foretak, mens Norges Bank fastsetter nivået på motsyklisk buffer. Pilar 2-kravet fastsettes med intervaller på ett til tre år (avhengig av foretakets kompleksitet og betydning for finansiell stabilitet), systemrisikobufferen skal vurderes minst hvert annet år, mens nivået på motsyklisk buffer vurderes hvert kvartal.

Finanstilsynet redegjorde i brev av 3. mars 2020 til Finansdepartementet for grunnlaget for fastsettelse av bufferkrav og pilar 2-krav. Finanstilsynet pekte på at pilar 2 først og fremst skal dekke foretaksspesifikk risiko, og at det kun unntaksvis, og for et fåtall foretak med spesiell forretningsmodell, er lagt til grunn systemrisiko ved fastsettelse av pilar 2-krav.¹ Finanstilsynet viste til at endringer i innretning og nivå på den generelle systemrisikobufferen ikke vil innebære endringer i arbeidsdelingen i de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2, og at utviklingen i foretaksspesifikke forhold fullt ut må vurderes av Finanstilsynet i pilar 2-prosessen.

Gjennom endringer i kapitalkravsregelverket (CRD 5) er det presisert at pilar 2-vurderingen utelukkende skal bygge på foretaksspesifikke forhold, dvs. at vurderinger av systemrisiko ikke skal inngå. Finansforetaksloven § 13-6 og § 14-6 ble endret ved lov 18. juni 2021 nr. 100 (iverksatt 1. juni 2022), slik at systemrisiko ikke lenger er nevnt som vurderingstema i bestemmelsene.

I EBAs retningslinjer for tilsynsmyndighetenes vurdering av risiko og kapitalbehov (EBA/GL/2022/03) punkt 401, heter det:

"In determining additional own funds requirements (or other capital measures), competent authorities should reconcile the additional own funds requirements with any existing capital buffer requirements by addressing the same risks or elements of those risks. Competent authorities should not set additional own funds requirements or other capital measures (including P2G) where the same risk is already covered by specific capital buffer requirements. Any additional own funds requirements or other capital measures should be institution-specific and should not cover macroprudential or systemic risks. However, in line with Article 104a (1), point (f) of Directive 2013/36/EU, they can cover the risks reflecting the impact of certain economic conditions and market developments on the risk profile of an individual institution."

Finanstilsynet legger dette til grunn for sin tilsynspraksis, jf. rundskriv 3/2022 og omtale i avsnitt 4 nedenfor. Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav bygger utelukkende på foretaksspesifikke forhold. Flere foretak kan imidlertid være eksponert mot samme type risiko, f.eks. gjennom likheter i forretningsmodell eller bruk av samme IKT-leverandør, noe som kan medføre at det likevel kan være likheter i grunnlaget for pilar 2-kravet mellom enkelte foretak.

Finanstilsynet gir som nevnt, i tråd med reglene i kapitalkravsdirektivet, også uttrykk for en forventning til foretakets kapitalkravsmargin som skal bidra til å redusere risikoen for brudd på kapitalkravet i et negativt scenario. Det vises til omtale av grunnlaget for vurdering av kapitalkravsmarginen i avsnitt 2.

¹ Foretak med stor andel høyrisikoengasjementer og betydelig konsentrasjon av garanterte innskudd som kan medføre en risiko for Bankenes Sikringsfond dersom flere foretak får problemer samtidig (hovedsakelig foretak som tilbyr forbrukslån og omstartslån).

I EBAs retningslinjer om vurdering av behovet for kapitalkravsmargin, heter det i punkt 435:

"In addition, competent authorities should consider the extent to which the existing combined buffer requirements and other applicable 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. Competent authorities should not offset P2G against the systemic risk buffers (G-SII/O-SII buffers and the systemic risk buffer), as those are intended to cover the risks an institution poses to the financial system (...)."

Finanstilsynet legger dette til grunn for vurderingen av kapitalkravsmarginen. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at kapitalkravsmarginen ikke fastsettes på bakgrunn av resultatet fra en enkelt stresstest alene, jf. omtale i punkt 2 og punkt 8.3 i rundskriv 3/2022.

4. Erfaringer med pilar 2-prosessen og praksis i Norge og andre land

4.1 EBAs ambisjoner om harmonisering av tilsynspraksis

Det har vært betydelige variasjoner på tvers av EU-landene når det gjelder fastsettelse av kapitalkrav i pilar 2. Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA) offentliggjorde i desember 2014 retningslinjer med sikte på å harmonisere praksisen på tvers av medlemslandene. Retningslinjene ble oppdatert i 2018 og i 2022 ([EBA/GL/2022/03](#)).

Kapitalkravsdirektivet angir enkelte risikoer som skal medføre kapitalbehov i pilar 2. Utover dette er det opp til tilsynsmyndigheten i det enkelte land å vurdere om det enkelte foretak har risikoer som ikke er tilstrekkelig dekket i pilar 1.

EBA peker i "Report on convergence of supervisory practices" ([EBA/REP/2022/10](#)) punkt 1.3 på at det fortsatt er forskjeller mellom landene når det gjelder fastsettelse av pilar 2-krav og forventning til kapitalkravsmargin. Det vises til at det er forskjeller i hvilke risikoer som hensyntas og fremgangsmåten for å vurdere kapitalbehovet. Det fremgår av rapporten (s. 27) at et flertall av tilsynsmyndighetene i 2020 fastsatte pilar 2-krav begrunnet i kredittrisiko, operasjonell risiko, renterisiko i bankboken, konsentrasjonsrisiko og risiko knyttet til forretningsmodell. Andre risikoer som ble hensyntatt i tilsynsmyndighetenes vurdering av kapitalbehov i pilar 2, var omdømmerisiko, strategisk risiko og hvitvaskingsrisiko. EBA forventer at endringer som følge av CRD 5 vil bidra til ytterligere harmonisering.

For foretak hvor det er etablert tilsynskollegium, er det tilsynskollegiet i fellesskap som vurderer risiko og kapitalbehov og fattet pilar 2-vedtak både på konsolidert nivå og for enkeltforetak i gruppen.

4.2 Tilsynspraksis i ulike land

Finanstilsynet har sammenliknet egen praksis med svenske og danske tilsynsmyndigheters praksis for SREP samt praksis i ECB/SSM, som har tilsyn med de største foretakene i eurosone, herunder

Nordea og Santander. Kartleggingen bekrefter at det fortsatt er forskjeller i tilsynspraksis for fastsettelse av pilar 2-krav, slik det også fremgår av EBAs rapport, jf. omtale over.

I punkt 4.2.1 til 4.2.4 omtales hovedtrekkene i de ulike landenes praksis. I punkt 4.2.5 sammenliknes transparens og kommunikasjon til foretakene særskilt. I vedlegg gis det en mer utførlig beskrivelse av forskjeller i metodikk og vurderingskriterier på ulike risikoområder. I vedlegget er også Bank of England inkludert i omtalen, selv om Storbritannia ikke lenger er en del av EU.

4.2.1. Finanstilsynets praksis

Finanstilsynets praksis for fastsettelse av pilar 2-krav og vurdering av behov for kapitalkravsmargin har som nevnt tidligere vært beskrevet i rundskriv 12/2016 med vedlegg. Rundskriv 3/2022 med vedlegg erstattet rundskriv 12/2016 og er tilpasset endringene i regelverket som følge av CRD 5/CRR2, samt endringer som følger av EBAs retningslinjer. Rundskrivet gjenspeiler også at Finanstilsynet på bakgrunn av erfaringer og ny kunnskap, har videreutviklet metodikk som brukes som støtte for vurdering av kapitalbehovet.

Finanstilsynets utgangspunkt for vurderingene er foretakets egenvurderte kapitalbehov (ICAAP). Det fremgår av rundskriv 3/2022 med vedlegg at Finanstilsynet har publisert metoder som benyttes som støtte for å vurdere kapitalbehovet for følgende risikoeer:

- Utlånsvekst – personkunder
- Utlånsvekst – bedriftskunder
- Enkeltkundekonsentrasjon
- Bransjekonsentrasjon
- Ubenyttede kredittrammer med 0 prosent risikovekt i pilar 1
- Markedsrisiko
 - Renterisiko i bankboken
 - Spreadrisiko
 - Aksjerisiko
 - Valutarisiko
 - Eiendomsrisiko
- Eierrisiko knyttet til eierandeler i forsikringsvirksomhet

Finanstilsynet har i rundskriv 3/2022 også redegjort for grunnlaget for vurdering av nivå på kapitalkravsmarginen.

For risikoer der det ikke er fastsatt metodikk, vurderes eventuelt kapitalbehov på grunnlag av foretakets egen vurdering og/eller Finanstilsynets vurdering basert på vurderingskriteriene som er omtalt i rundskriv 3/2022.

Selv om Finanstilsynet på de fleste risikoområdene har fastsatt felles vurderingskriterier og kvantitativ metodikk som benyttes som grunnlag for vurderingen, vil den samlede vurderingen av et foretaks risiko og tilhørende kapitalbehov være basert på en helhetlig skjønnsmessig vurdering. Når metodikken vurderes å være dekkende for risikoen det enkelte foretak er utsatt for, og foretakets egen vurdering i stor grad sammenfaller med Finanstilsynets vurdering, vil det være mindre innslag

av skjønnsmessige vurderinger ved fastsettelse av kapitalbehovet i pilar 2. For andre foretak vil det være nødvendig med et større innslag av skjønnsmessige vurderinger.

Finanstilsynet gir i tilbakemeldingen til foretakene (SREP-vurderingen) uttrykk for en vurdering av kapitalbehovet knyttet til ulike risikoer (kredittrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko, andre risikoer) og en vurdering av det samlede kapitalbehovet som begrunnelse for et pilar 2-krav. Foretakene gis, i tråd med forvaltningslovens krav til forhåndsvarsling, anledning til å kommentere Finanstilsynets foreløpige vurderinger og varsel om vedtak før pilar 2-kravet fastsettes. Foretakene har også anledning til å klage på vedtaket.

Finanstilsynet publiserer på sine nettsider enkeltvedtak om pilar 2-krav for alle foretak og tilsynets forventning om kapitalkravsmargin for de største foretakene. Av vedtaket fremgår det hvilke risikoer som har vært avgjørende for fastsettelse av pilar 2-kravet, men vurdert kapitalbehov per risiko offentliggjøres ikke.

4.2.2. Finansinspektionen Sverige

Finansinspektionen endret praksis for fastsettelse av pilar 2 i forbindelse med gjennomføringen av CRD 5.² Endringen innebar i hovedsak at kapitalkrav for systemrisiko, som tidligere utgjorde en vesentlig del av pilar 2-kravet for de største svenske foretakene, ble tatt ut av pilar 2 og erstattet av krav til systemrisikobuffer og buffer for systemviktige foretak, i tråd med praksis i andre land.

Det følger av [lag 2014: 968 om särskilt tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag](#) kapittel 2 at Finansinspektionen skal fastsette et forhøyet krav til kapitaldekning og uvektet kjernekapitalandel samt en forventning til margin ("vägledning").

Finansinspektionen har utviklet metoder for å vurdere enkelte risikoer som ikke dekkes av kapitalkravene i pilar 1. Metodene som er utarbeidet, dekker:

- Konsentrasjonsrisiko
- Renterisiko og markedsrisiko i øvrig virksomhet (bankboken)
- Pensjonsrisiko
- Risikovektgultv for lån med pant i næringseiendom
- Risiko knyttet til "återflødesrisiker" ved verdipapirisering

Finansinspektionen har også [publisert metode for vurdering av kapitalkravsmargin](#) (pelare 2-vägledning).

Finansinspektionen viser til at formålet med å offentliggjøre metodene er å være transparent om grunnlaget for pilar 2. Finansinspektionen omtaler ikke grunnlaget for eventuelle pilar 2-krav for risikoer som ikke er dekket av metodene som er utviklet, men peker på at det er enkelte risikoer (svakheter i modeller og intern styring) som er foretaksspesifikke.³

Finansinspektionen publiserer hvert kvartal de samlede kapitalkravene for de ti største svenske foretakene og hvilke risikoer som ligger til grunn for pilar 2-kravet (konsentrasjonsrisiko, renterisiko, pensjonsrisiko og "øvrig risiko").⁴

² <https://www.fi.se/contentassets/7638443691724cf195f9097b139362d4/nya-kapitalkrav-svenska-banker-20-20990.pdf>

³ <https://www.fi.se/contentassets/1133c05a423b4ff6be0207527e20eea6/remisspm-nya-kapitalkrav-svenska-banker.pdf>

⁴ <https://www.fi.se/contentassets/dc8db1b38b1b43c6a22de1a1706492a9/svenska-bankernas-kapitalkrav-2-2022.pdf>

For mindre og mellomstore foretak (SREP-gruppe 3 og 4) gjennomføres en forenklet SREP.⁵

4.2.3. Finanstilsynet Danmark

Etter dansk [Bekendtgørelse af lov om finansiell virksomhed](#) § 124 kan Finanstilsynet fastsette et høyere kapitalkrav. Det danske rammeverket for pilar 2 legger nærmere føringer for hvordan foretakene selv skal vurdere sitt individuelle solvensbehov⁶. I [Bekendtgørelse om opgørelse af risikoeksponeringer, kapitalgrundlag og solvensbehov](#) angis det nærmere hvilke risikoer foretakene må vurdere i fastsettelsen av eget kapitalbehov.

Finanstilsynet i Danmark har utviklet "benchmarks" som det forventer at foretakene benytter i sin egen vurdering av kapitalbehovet. Det fremgår av en publisert [veiledning](#) at metodene omfatter

- Inntjeningsrisiko
- Risiko ved høy utlånsvekst
- Kredittrisiko for store kunder med finansielle problemer⁷
- Konsentrasjonsrisiko (enkeltkunde- og bransjekonsentrasjon)
- Minimumsdekning for misligholdte lån
- Markedsrisiko:
 - Generell renterisiko
 - Spreadrisiko
 - Valutarisiko
 - Konsentrasjonsrisiko i verdipapirer
 - Aksjerisiko
- Modellusikkerhet
- Gearing / uvektet kjernekapitalandel
- Likviditetsrisiko

Det danske Finanstilsynet har i veiledningen for vurdering av kredittrisiko lagt vekt på at foretaket må vurdere om metodikken er tilstrekkelig tilpasset foretaket, og anvende skjønn ved vurdering av kapitalbehov knyttet til store kunder med finansielle problemer. Videre presiserer Finanstilsynet at foretakene må vurdere å legge til kapitalbehov i pilar 2 utover det modellene for utlånsvekst tilsier når veksten er høy i særskilte segmenter. Det kan i særlig grad være tilfelle hvis det er snakk om nye segmenter, bransjer og /eller geografiske områder. I veiledningen gir Finanstilsynet også uttrykk for nærmere forventninger til foretakenes vurderinger av operasjonell risiko og nivå på kapitalbehovet i pilar 2 knyttet til operasjonell risiko. I veiledningen heter det at "det vil som oftest være behov for et tillegg på 0,2 – 2 procentpoint, hvis det er mangler i organisering og styring".

Finanstilsynet i Danmark uttrykker løpende forventninger til hvordan foretakene selv bør vurdere kapitalbehovet i pilar 2, herunder i forbindelse med tilsyn hos foretakene. I særskilte tilfeller pålegger Finanstilsynet foretakene et ekstra pilar 2-krav uten at det er gjennomført en full SREP.

Foretakene er pålagt å offentliggjøre egenvurdert solvensbehov fordelt på kredittrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og øvrige forhold.

⁵ <https://www.fi.se/sv/publicerat/tal-och-debatt/2021/karin-lundberg-aktuellt-i-fis-tillsyn-och-sparbankernas-utmaningar/>

⁶ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/2155>

⁷ Jf. side 11 i veiledningen: "Det skal bemærkes, at nedskrivninger (jf. også eksemplet oven for) er baseret på regnskabsregler. I en solvensbehovsopgørelse bør anlægges mere forsigtige vurderinger på opgørelsen, herunder også på sikkerhedsværdier."

Etter endring i loven mars 2022⁸, har Finanstilsynet også mulighet til å fastsette en veiledende kapitalkravsmargin.

Finanstilsynet forstår dansk praksis dithen at tilsynsmyndigheten bare gir uttrykk for en forventning til kapitalkravsmargin dersom det finner at foretaket ikke selv har fastsatt et forsvarlig kapitalmål. Det fremgår av [forarbeidene](#) til lovendringene i tilknytning til CRD 5 (punkt 2.14.3 på side 51) at

"For institutter, der lever op til deres kapitalmålsætning, og hvor denne er fastsat på et forsvarligt niveau, forventes der ikke fastsat et vejledende niveau af yderligere kapitalgrundlag, da der for disse institutter ikke vil være et behov."

4.2.4. ECB/SSM

Den europeiske sentralbanken (ECB) er tilsynsmyndighet for de største bankene i eurosonen, blant annet Nordea og Santander. ECB arbeider også for å harmonisere tilsynspraksis for mindre foretak i eurosonen som den ikke selv har direkte tilsynsansvar for.

ECB har beskrevet rammeverket for fastsettelse av pilar 2 på sine nettsider.⁹ Det fremgår at ECB fastsetter pilar 2-krav og gir uttrykk for en forventning til kapitalkravsmargin. ECB angir hvilke risikoer det legges vekt på og hvilken kvantitativ og kvalitativ informasjon som brukes i vurderingen av kapitalbehovet. ECB presenterer ikke metodikk for beregning av kapitalbehov i pilar 2 for ulike risikoer, men legger vekt på at krav fastsettes etter en helhetlig skjønnsmessig vurdering av kapitalbehovet etter en omfattende evaluering av virksomheten. ECB har imidlertid publisert et rammeverk for vurdering av minimum avsetningsbehov for misligholdte lån i pilar 2-vurderingen.¹⁰ Det fremgår samtidig på ECB sine nettsider at ECB har justert noe på praksis for fastsettelse av pilar 2 for å reflektere endringer som følge av CRD 5. ECB peker på at foretakenes ICAAP og "supervisory benchmarks" vil være sentrale i fastsettelsen av pilar 2-krav framover. ECB har også publisert et rammeverk for [vurdering av kapitalkravsmargin](#).

ECB publiserer fastsatte pilar 2-krav for enkeltforetak på sine nettsider, men det fremgår ikke hvilke risikoer som danner grunnlaget for vurderingen av kapitalbehovet. Nivået på kapitalkravsmarginen presenteres bare for grupper av foretak samlet.

Det fremgår av omtalen på ECBs nettsider at SREP-tilbakemeldingen inneholder flere "qualitative measures" som bl.a. kan innebære krav til forbedringer i styring og kontroll eller endring i forretningsmodell.

4.2.5. Nærmere om kommunikasjon til foretakene – transparens og begrunnelse for pilar 2-krav

Finansdepartementet har i brevet av [8. desember 2020](#) understreket betydningen av hvordan vurderingen av risiko og pilar 2-krav begrunnes og kommuniseres:

⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/2110>

⁹ https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202_supervisorymethodology2022.en.html
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/index.en.html>

¹⁰ https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2019/ssm.supervisory_coverage_expectations_for_NPEs_201908.en.pdf

"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 risikoer. 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 ulike størrelse."

Det følger av [kapitalkravsdirektivet artikkel 104 a](#) nr. 5 at:

"The competent authority shall duly justify in writing to each institution the decision to impose an additional own funds requirement under point (a) of Article 104(1), at least by giving a clear account of the full assessment of the elements referred to in paragraphs 1 to 4 of this Article. That justification shall include, in the case set out in point (e) of paragraph 1 of this Article, a specific statement of the reasons for which the imposition of guidance on additional own funds is no longer considered sufficient."

Den europeiske banktilsynsmyndigheten har i retningslinjene ([EBA/GL/2022/03](#)) nr. 369 presisert at:

"Competent authorities should ensure that the amount of capital considered adequate to cover each risk identified in accordance with Articles 79 to 85 of Directive 2013/36/EU is not lower than the relevant part of the applicable Pillar 1 own funds requirement covering that risk. In exceptional cases where it is overly burdensome, especially for small institutions, to meaningfully disentangle the amount of capital considered adequate for two or more types of risk quantified together, competent authorities should comply with the first sentence of this paragraph on a best-effort basis, using the ICAAP calculations, supervisory judgement and other sources of information, by determining the level of additional own funds requirements in a conservative manner, having regard to paragraphs 372 to 374."

Finanstilsynets praksis

Finanstilsynet har, som nevnt, over tid søkt å være transparent ved vurdering av risiko og kapitalbehov for foretakene slik at foretakene har mulighet til å identifisere foretaksspesifikk risiko og legge til rette for risikoreduserende tiltak der det er mulig. For risikotyper som ikke er tilstrekkelig dekket i pilar 1 og som gjelder flere foretak, har Finanstilsynet, som nevnt, utviklet kvantitative beregningsmetoder som brukes som støtte for vurderingene av risiko og kapitalbehov i pilar 2. Beregningsmetodene er beskrevet i detalj og publisert i vedlegg til rundskriv 3/2022. Formålet med disse metodene har først og fremst vært å gi et sammenliknbart grunnlag for vurdering av kapitalbehov i pilar 2 for de ulike foretakene, bidra til konsistent og lik behandling av foretakene i risiko- og kapitalbehovsvurderingsprosessen, og sørge for en viss grad av forutsigbarhet og transparens for det enkelte foretak. Finanstilsynet har kun i enkelte tilfeller avveket fra metodikken når den ikke er tilstrekkelig tilpasset det aktuelle foretaket som vurderes.

For risikoer hvor det ikke vurderes like hensiktsmessig å ha kvantitativ metodikk for vurdering av risikoer som ikke er tilstrekkelig dekket i pilar 1, har Finanstilsynet fastsatt vurderingskriterier som legges til grunn for vurderingen av risiko og kapitalbehov i det enkelte foretak. Vurderingskriteriene fremgår nå av revidert rundskriv nr. 3/2022.

Finanstilsynet gir skriftlig tilbakemelding med vurdering av kapitalbehovet i pilar 2 til det enkelte foretak. I tilbakemeldingen har Finanstilsynet lagt vekt på at foretaket skal forstå hvilke hovedrisikoer som i det vesentligste er lagt til grunn ved vurderingen av kapitalbehovet i pilar 2. I tilbakemeldingen beskrives som hovedregel vurderingen av hvert enkelt risikoområde og de underliggende risikokomponenter for seg. Kapitalbehovet knyttet til hver av de vesentligste risikoene er presisert og kvantifisert, og oppfyller etter Finanstilsynets vurdering kravene i kapitalkravsdirektivet. Frem til 2020 har det i varierende grad fremgått tydelig av tilbakemeldingen hvilke enkeltrisikoer innenfor de enkelte risikoområdene Finanstilsynets skjønnsmessige vurderinger er basert på. Finanstilsynet har fra og med 2021 lagt større vekt på å formidle hvilke enkeltrisikoer innenfor de ulike risikoområdene, f.eks. kredittrisiko, som de skjønnsmessige vurderingene er knyttet til, se omtale i avsnitt 6.

Foretaket gis anledning til å kommentere vurderingen av kapitalbehovet i pilar 2 innen en fastsatt tidsfrist. Etter at Finanstilsynet har mottatt foretakets kommentarer, foretas den endelige vurderingen av foretakets risiko og kapitalbehov og endelig pilar 2-krav fastsettes.

Praksis i andre land

Det har over tid vært stor variasjon mellom de ulike europeiske landene når det gjelder tilbakemelding til foretakene og begrunnelse for kapitalbehov i pilar 2. Enkelte tilsynsmyndigheter har bare kommunisert og begrunnet det samlede kapitalbehovet, mens andre tilsynsmyndigheter, slik som Norge, har opplyst om vurdert kapitalbehov i pilar 2 for enkeltrisikoer.

På samme måte som i Norge, sammenfatter de andre tilsynsmyndighetene vurderingene av foretakenes risiko og kapitalbehov i pilar 2 i et brev som oversendes foretakets styre.

5. Sammenlikning av nivå på pilar 2-kravene og forventning om kapitalkravsmargin

Figur 8 i EBAs convergence rapport ([EBA/REP/2022/10](https://www.eba.europa.eu/media/1000000/2022/01/10/eba-convergence-report-2022-10.pdf)) viser vektet gjennomsnittlig pilar 2-krav i ulike land (anonymisert). Det fremgår at vektet gjennomsnitt ligger rundt 2 prosent i flere av landene, og at det høyeste gjennomsnittsnivået for pilar 2-krav i et land er på 4 prosent. Figur 7 viser betydelig variasjon i pilar 2-krav for enkeltforetak.

Finanstilsynet har analysert et utvalg av norske pilar 2-vedtak fra 2017 til og med 2022. I perioden fra 2017 til 2021 utgjør pilar 2-krav i gjennomsnitt 2,6 prosent av foretakenes beregningsgrunnlag i pilar 1. Dersom en ser bort fra foretak med spesielle forretningsmodeller¹¹ utgjør gjennomsnittlig pilar 2-krav 2,3 prosent av beregningsgrunnlaget.

For foretak som benytter interne modeller ved risikovekting av utlån, utgjør gjennomsnittlig pilar 2-krav 1,9 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1, og for foretak som benytter standardmetode ved risikovekting av utlån, utgjør pilar 2-kravet gjennomsnittlig 2,4 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. Det er imidlertid vesentlig variasjon mellom foretakene. For foretak som benytter interne modeller, utgjorde det laveste pilar 2-kravet 1,5 prosent og det høyeste pilar 2-kravet 2,6 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. For foretak som benytter standardmetode, utgjorde det laveste pilar

¹¹ Foretak som i hovedsak tilbyr usikret gjeld eller refinansiering av usikret gjeld med pant i bolig, samt inkassoforetak

2-kravet 1,3 prosent og det høyeste pilar 2-kravet 3,6 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. Pilar 2-kravet for enkelte forbrukslånsbanker var høyere.

Som beskrevet i punkt 4.2.1 benytter Finanstilsynets enkelte kvantitative metoder som støtteverktøy for vurdering av risiko og kapitalbehov i pilar 2. Dersom disse metodene alene legges til grunn, ville gjennomsnittlig pilar 2-krav utgjort 1,7 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. Metodikken er basert på en "standard sparebank" og dekker ikke alle risikoområder. Finanstilsynet er derfor avhengig av å gjøre en konkret skjønnsmessig vurdering av risikoene det enkelte foretak er utsatt for. I tillegg ser Finanstilsynet hen til foretakenes egen vurdering av risiko og kapitalbehov slik det fremgår av ICAAP. For enkelte risikoer er vurderingen i hovedsak basert på skjønn. Det gjelder særlig operasjonell risiko og risiko knyttet til styring og kontroll. Finanstilsynet har i gjennomsnitt vurdert at kapitalbehov knyttet til operasjonell risiko som ikke er dekket i pilar 1, utgjør 0,3 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. Det er svært få foretak som har fått pilar 2-krav begrunnet i svakheter knyttet til styring og kontroll.

Pilar 2-krav i andre land – nivå

Finanstilsynet har, basert på offentlig tilgjengelig informasjon, undersøkt nivået på pilar 2-krav i andre sammenliknbare land. En slik sammenlikning har sine svakheter ettersom det over tid har vært ulik praksis for klassifisering av ulike risikotyper og ulik praksis for arbeidsdelingen mellom pilar 1 og pilar 2 i de forskjellige landene. Det har også vært ulike krav til sammensetning av kapital i pilar 2. I Norge har det frem til nå vært krav om at pilar 2 skal oppfylles med ren kjernekapital. I EU-landene har sammensetningen til kapital i pilar 2 de senere årene gjenspeilet kapitalsammensetningen i pilar 1. Sverige hadde lenge systemrisikobufferen som en del av pilar 2-kravet, mens systemrisiko kun unntaksvis har vært lagt til grunn ved vurdering av kapitalbehov i pilar 2 for norske foretak.

Finanstilsynets undersøkelse omfatter de største foretakene i Danmark, Sverige og Storbritannia, samt foretak underlagt tilsyn av ECB. For mindre foretak har det ikke vært mulig å finne tilstrekkelig informasjon til å utføre den ønskede sammenlikningen. Ettersom sammenlikningsgrunnlaget består av større europeiske foretak, har Finanstilsynet først og fremst sammenliknet pilar 2-krav som er fastsatt for foretak som benytter interne modeller, som også er de største norske foretakene. Som nevnt har gjennomsnittlig pilar 2-krav for de største norske foretakene i perioden 2017–2021 utgjort om lag 1,9 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. For referansegruppen bestående av de største europeiske foretakene utgjør pilar 2-kravet mellom 2,1 og 2,2 prosent.

I 2021 fikk de 14 største danske foretakene¹² i gjennomsnitt et pilar 2-krav som utgjorde 2,1 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1, med en median på 2,0 prosent. De 12 største svenske foretakene¹³ fikk i 2021 pilar 2-krav som i gjennomsnitt utgjorde 2,1 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1, med en median på 1,9 prosent. I 2022 utgjorde gjennomsnittlig pilar 2-krav for de 115 foretakene som er under tilsyn av ECB 2,2 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1, med en median på 2,1 prosent. Britiske tilsynsmyndigheter har ikke offentliggjort pilar 2-krav for sine foretak, men en undersøkelse foretatt av S&P basert på tall fra andre kvartal 2021 viser at fem britiske foretak hadde pilar 2-krav som utgjorde mellom 1,7 prosent og 2,7 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1.¹⁴ Tar

¹² Utvalget er de 14 største foretakene som både inkluderer gruppe 1 og 2 foretak. Kilden er foretakenes offentlige rapporter for 2021.

¹³ Utvalget er 12 foretak, i beregningen er en "outlier" tatt ut. Kilden er Finansinspektionens publiserte oversikt per 4. kvartal 2021.

¹⁴ <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/uk-banks-subject-to-highest-pillar-2-requirements-among-major-european-lenders-67069119>

man høyde for det samlede pilar 2-kravet og ikke bare den delen av kravet som skal oppfylles med ren kjernekapital slik det er fremstilt i rapporten, utgjorde pilar 2-kravet anslagsvis mellom 3,1 prosent og 4,8 prosent for disse foretakene.

Sammenlikningen viser at norske pilar 2-krav ikke skiller seg vesentlig fra nivået på pilar 2-krav i andre land.

Forventning om kapitalkravsmargin

For de største foretakene i Norge utgjør forventning til nivå på kapitalkravsmargin 1,0 til 1,5 prosent. For mindre foretak har ikke Finanstilsynet uttrykt en eksplisitt forventning annet enn å indikere om foretakets kapitalkravsmargin bør være høyere enn det foretakets styre har lagt til grunn i foretakets egen risiko- og kapitalbehovsvurdering.

Det fremgår av Finansinspeksjonens rapport for andre kvartal 2022 at Finansinspektionen for de tre største svenske foretakene har uttrykt en forventning om at kapitalkravsmarginen bør utgjøre minst 1,5 prosent, og mellom 0 og 1,5 prosent for de nest største foretakene. Finanstilsynet i Danmark uttrykker ikke en forventning om kapitalkravsmargin så lenge foretakets kapitalmål er vurdert å være tilstrekkelig høyt. For europeiske foretak under ECBs tilsyn publiseres ikke forventning om kapitalkravsmargin for det enkelte foretak. ECB har i sin årsrapport for 2021 vist til at gjennomsnittlig forventet nivå på kapitalkravsmarginen for foretak under tilsyn av ECB økte fra 1,4 prosent til 1,6 prosent siste år.¹⁵ Finanstilsynet kjenner ikke til at tilsynsmyndigheten i Storbritannia publiserer forventning om kapitalkravsmargin for de enkelte foretakene.

6. Finanstilsynets arbeid med å videreutvikle praksis for SREP-vurderingene

Som det fremgår i avsnitt 5, er det forskjeller i tilsynspraksis, herunder vurdering av hvilke risikoer som gir grunnlag for pilar 2-krav og hvorvidt det brukes kvantitative metoder og/eller "benchmarks" som er offentlig kjent som grunnlag for fastsettelsen av kravet. Finansinspektionen synes å legge mest vekt på kvantitative metoder som er offentlig kjent, mens ECB i større grad vektlegger at pilar 2-kravet fastsettes etter en helhetlig skjønnsmessig vurdering av foretaksspesifikke risikoer og uten at foretakene får informasjon om metoder som benyttes i vurderingen. Danske myndigheter stiller nærmere krav til foretakenes egenvurderinger. Det danske finanstilsynet har utviklet metodikk for flere risikoer, men ser også ut til å legge vekt på kvalitative vurderinger.

På bakgrunn av EBAs ambisjoner om harmonisering av SREP-vurderinger, er det grunn til å tro at det vil skje endringer framover som innebærer en ytterligere harmonisering av tilsynsmyndighetenes praksis.

Næringen, representert ved Finans Norge, har gitt uttrykk for¹⁶ at begrunnelsen for pilar 2-krav bør være mer transparent/dekomponert overfor det enkelte foretak og vist til at Finanstilsynets praksis ikke sikrer tilstrekkelig forutsigbarhet, transparens og mulighet for kontradiksjon for foretakene.

Finanstilsynet viser til at muligheten for kontradiksjon er ivaretatt ved at pilar 2-vedtak forhåndsvarsles etter forvaltningsloven. Finanstilsynet har gitt Finans Norge mulighet til å uttale seg om planlagte endringer i metodikk og rundskriv.

¹⁵ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srepaggregateresults2022.en.html#toc5>, chart 2

¹⁶ <https://www.finansnorge.no/contentassets/e24a4f6f215b42c8a758efcef2f30e83/horingsuttalelse-bankpakken-finans-norge.pdf>

Kapitalkravsdirektivet viser til at tilsynsmyndighetene kan etablere kvantitative metoder for å vurdere risiko i foretak som har lik risikoprofil, liknende forretningsmodeller og tilnærmet lik geografisk eksponering, men disse skal ikke alene danne grunnlaget for vurderingen av kapitalbehov i pilar 2. I kapitalkravsdirektivet artikkel 97 nr. 4a fremgår det at:

"Competent authorities may tailor the methodologies for the application of the review and evaluation referred to in paragraph 1 of this Article to take into account institutions with a similar risk profile, such as similar business models or geographical location of exposures. Such tailored methodologies may include risk-oriented benchmarks and quantitative indicators, shall allow for due consideration of the specific risks that each institution may be exposed to, and shall not affect the institution-specific nature of measures imposed in accordance with Article 104."

I EBAs retningslinjer punkt 378 flg. fremgår det at tilsynsmyndighetene bør utvikle benchmarks som støtte for å vurdere foretakenes kapitalbehov, men tilsynsmyndighetene må også foreta risikovurderinger basert på "supervisory judgement".

Endringer i 2022

Finanstilsynet arbeider kontinuerlig med å forbedre rammeverket, herunder å vurdere om det kan utvikles metodikk og tydeligere vurderingskriterier for flere risikoer slik at foretakene har et bedre grunnlag for å selv vurdere, og forstå, hvilke risikoer Finanstilsynet vurderer å ikke være tilstrekkelig dekket i pilar 1 og som dermed innebærer et kapitalbehov i pilar 2.

Finanstilsynet har i 2022 gjennomført flere endringer. Finanstilsynet har som nevnt publisert et revidert rundskriv (3/2022) der det er lagt vekt på at det skal fremgå klart hvilke risikoer som vurderes og hvilke metoder Finanstilsynet støtter seg til ved vurdering av kapitalbehov i pilar 2 for enkeltrisikoer.

Rundskrivet gjenspeiler nye regler i kapitalkravsdirektivet og oppdaterte [retningslinjer fra EBA](#). Ettersom retningslinjene fra EBA er vesentlig mer omfattende enn Finanstilsynets rundskriv, har Finanstilsynet også lagt vekt på å gi utdypende referanser til EBAs retningslinjer slik at foretakene kan få en fullstendig oversikt over hvilke risikoer det er aktuelt å se hen til og hvilke vurderingskriterier som legges til grunn for vurdering av de enkelte risikoene.

Finanstilsynet har, blant annet på bakgrunn av tilbakemelding fra foretakene og egne erfaringer, også gjort enkelte justeringer og tilpasninger i metodikken som benyttes som støtteverktøy i vurdering av risiko og kapitalbehov. Det er også tatt inn presiseringer av hvilke data og referansetidspunkt som legges til grunn ved anvendelse av de ulike metodene. De kvantitative metodene Finanstilsynet benytter i forbindelse med SREP, er beskrevet i detalj i egne vedlegg til rundskriv 3/2022. Videre har Finanstilsynet lagt vekt på å formidle hvilken informasjon Finanstilsynet baserer vurderingene på, og hvilket referansetidspunkt som legges til grunn for vurderingen. Finanstilsynet har oppdatert metodikken for utlånsvekst, næringskonsentrasjon og enkeltkundekonsentrasjon. Det er også gjort enkelte justeringer i metodikk for risiko knyttet til eierskap i forsikring. Når det gjelder næringskonsentrasjon, har Finanstilsynet foretatt justeringer i metodikken som blant annet innebærer at det ikke lenger er høyere pilar 2-krav for konsentrasjon innenfor næringsseidendom enn for konsentrasjon innenfor andre bransjer. Den nye beregningsmetoden baseres kun på konsentrasjon målt ved Herfindal-Hirschman indeksen (HH-

indeks), og bygger på tilsvarende beregningsmetode som anvendes i Sverige. Beregningsmetoden er anlagt slik at en portefølje med næringskonsentrasjon under 0,15 (HH-indeks) nå betraktes som en tilstrekkelig diversifisert portefølje, og at det i utgangspunktet ikke medfører kapitalbehov i pilar 2 for konsentrasjonsrisiko.

Ettersom Finanstilsynet i varierende grad har hatt tilgang til informasjon som kan understøtte vurderingen av de mindre og mellomstore foretakenes virksomhets- og risikostyring, ser Finanstilsynet behov for å innhente mer dokumentasjon i forkant av vurderingene om dette. I 2022 har Finanstilsynet derfor innhentet styringsdokumenter, risikorapporter og annen relevant informasjon fra alle foretakene som skal ha SREP i 2022. Dette er særlig viktig for å sikre likebehandling av foretakene ved vurdering av risiko knyttet til styring og kontroll, samt operasjonell risiko.

Finanstilsynet har sett hen til foretakets egen risiko- og kapitalbehovsvurdering (ICAAP), som er en sentral informasjonskilde i Finanstilsynets arbeid med SREP. Det er betydelig variasjon i kvaliteten og omfanget på foretakenes egne vurderinger i ICAAP. Finanstilsynet har derfor ved revisjonen av rundskrivet også lagt vekt på å presisere hva som forventes dokumentert i foretakets ICAAP. Finanstilsynets forventninger til foretakets ICAAP er presisert i [eget vedlegg til rundskrivet](#).

Finanstilsynet har videre lagt vekt på å tydeliggjøre hvilke kriterier som legges til grunn for vurdering av foretakets samlede risiko og kapitalbehov for operasjonell risiko.

Når det gjelder forventning til kapitalkravsmarginen, har Finanstilsynet fra 2021 endret tidligere praksis i tråd med kapitalkravsdirektivet og EBAs retningslinjer. Den nye metoden er foretaksspesifikk og basert på metoden som anvendes av ECB.¹⁷ Finanstilsynets forventning om kapitalkravsmargin er basert på resultatene fra Finanstilsynets årlige stresstest (fall i ren kjernekapitaldekning i et stressscenario). Basert på utfallet av stresstesten plasseres hvert foretak i én av fire grupper. Hver gruppe representerer et nedre og øvre referansepunkt som gir et utgangspunkt for vurdering av nivået på forventningen til foretakets kapitalkravsmargin. Intervallene er overlappende og gjenspeiler at det kan tas hensyn til foretaksspesifikke forhold som ikke dekkes av stresstesten. I vurderingen ser Finanstilsynet også hen til stresstestresultater over tid, samt foretakets egenart, risikoprofil, foretakets eget stresstestrammeverk og øvrige stresstestresultater. Etter Finanstilsynets vurdering bidrar også dette til å klargjøre grunnlaget for Finanstilsynets uttrykte forventning til det enkelte foretaks kapitalkravsmargin. Finanstilsynet presiserer også at foretakene kan tære på marginen i en stressituasjon. Finanstilsynet har også gjennomført møte med foretak som skal ha SREP og gjennomgått Finanstilsynets stresstest¹⁸. Ved behov gjennomfører Finanstilsynet egne møter med foretakene for å få mer informasjon om foretakets stresstest(er) i ICAAP og foretakets rammeverk for stresstesting.

Endringer i Finanstilsynets arbeidsprosesser

Finanstilsynet legger opp til at risiko- og kapitalbehovsvurderingene i større grad konsentreres om ett tidspunkt på året og baseres på samme måletidspunkt for alle foretak. Det er også innført et bedre grunnlag for sammenlikning av risiko på tvers av foretak, som i større grad gir mulighet for å vurdere og sammenlikne risikoutvikling over tid i det enkelte foretak.

¹⁷ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/p2g.en.html>

¹⁸ Foretak som er omfattet av Finanstilsynets stresstester.

Videre har Finanstilsynet utdypet hvilke kriterier som ligger til grunn for vurderingene av de enkelte risikoene og begrunnelsene for skjønnsmessige vurderinger som er lagt til grunn for det samlede kapitalbehovet i det enkelte foretak. Sammen med beregningsmetodene for enkeltrisikoer¹⁹, vil dette etter Finanstilsynets vurdering gi foretakene et godt grunnlag for å gjennomføre relevante risikoreduserende tiltak.

I tråd med EBAs retningslinjer har Finanstilsynet også tatt i bruk et internt scoringsystem. Hver risikotype får en score fra 1–4 som brukes som referansegrunnlag for sammenlikning av risiko- og kapitalbehov på tvers av foretakene og danner utgangspunkt for vurdering av foretakets samlede kapitalbehov knyttet til enkelte risikoer. Metodikk med risikoscore anvendes av flere europeiske tilsynsmyndigheter.

Tiltak som vil bli vurdert

Finanstilsynet har hittil hovedsakelig fastsatt kapitalkrav i pilar 2 i forbindelse med SREP. Det reviderte kapitalkravsdirektivet og EBAs retningslinjer åpner for at tilsynsmyndigheten kan fastsette kapitalkrav i pilar 2 på midlertidig basis, også utenom SREP-prosessen. Finanstilsynet vil vurdere om midlertidige pilar 2-krav kan være aktuelt for å dekke enkelte risikoer som kan være av mindre varig karakter. Bruk av midlertidige pilar 2-krav vil imidlertid måtte vurderes opp mot andre relevante tilsynsmessige virkemidler.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg:

1. Forskjeller i metodikk og vurderingskriterier for fastsettelse av pilar 2-krav og vurdering av kapitalkravsmargin på tvers av land
2. Utkast til høringsnotat: CRD 5 – pilar 2-krav og kapitalkravsmargin

¹⁹ Beregningsmetoder fremkommer i rundskrivet og omtales i SREP-brevet til foretaket.