



Finansdepartementet

Høringsnotat

Tilpasninger i kapitalkravene for banker

25. juni 2019

Innhold

1. Innledning	3
2. Gjeldende rett	4
2.1 Minstekrav til ansvarlig kapital.....	4
2.2 Bufferkrav	4
2.3 Tilleggskrav for enkeltbanker (pilar 2-krav).....	6
2.4 Krav til uvektet kjernekapitaldekning	8
3. EU/EØS-regler	9
3.1 Minstekrav til ansvarlig kapital.....	9
3.2 Bufferkrav	9
3.3 Tilleggskrav for enkeltbanker (pilar 2-krav).....	11
3.4 Krav til uvektet kjernekapitaldekning	12
3.5 Midlertidige systemrisikotiltak (art. 458-tiltak)	12
4. Systemrisikotiltak i Norden og Baltikum	14
4.1 Nordisk overenskomst om anerkjennelse av systemrisikotiltak	14
4.2 Bufferkrav	15
4.3 Andre tiltak	16
5. Behov for tilpasninger i norske kapitalkrav	18
5.1 Opprettholde nivået på norske kapitalkrav	18
5.2 Likere kapitalkrav for norske og utenlandske banker i Norge	19
6. Tiltak	23
6.1 Valg av tiltak	23
6.2 Tilpasning av systemrisikobufferkravet.....	23
6.3 Tilpasning av reglene om øvrige bufferkrav.....	26
6.4 Gulv for gjennomsnittlig risikovekting	26
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	28
7.1 Konsekvenser for norske banker.....	28
7.2 Konsekvenser for utenlandske banker i Norge.....	30
7.3 Konsekvenser for bankkundene	30
7.4 Konsekvenser for det offentlige	31
Vedlegg 1: Utkast til forskriftsendringer	32

1. Innledning

Stabil tilgang til finansielle tjenester er nødvendig for at økonomien skal fungere godt. De samfunnsmessige kostnadene ved uro og kriser i finansmarkedene kan være store og langvarige. Det kan oppstå systemrisiko i finanssektoren og i samspillet med resten av økonomien, som kan føre til rystelser i finanssystemet og alvorlige forstyrrelser i realøkonomien. Kapitalkrav skal sikre at banker har evne til å tåle tap uten å innskrenke utlånsvirksomheten eller gå over ende. Kapitalkravene for norske banker har lenge vært høyere enn i mange andre land, bl.a. motivert av erfaringene fra den norske bankkrisen på 1990-tallet. Solide banker var en styrke for norsk økonomi under den internasjonale finanskrisen. Da kapitalkravene ble hevet etter krisen, ble nivået tilpasset strukturelle sårbarheter og annen risiko i norsk økonomi. Bankene har bygget opp kapitalen betydelig de siste årene, og evnen til å håndtere et ev. tilbakeslag i norsk økonomi er blitt styrket.

EUs kapitalkravsregelverk for banker (CRR/CRD IV-regelverket) ble vedtatt i 2013, og er i hovedsak gjennomført i Norge selv om det ikke har vært del av EØS-avtalen. Regelverket ble innlemmet i avtalen 29. mars 2019, og vil tre i kraft når alle tre EØS/EFTA-stater har hevet sine konstitusjonelle forbehold, noe som kan skje i andre halvdel av 2019. Etter ikrafttredelsen vil de norske kapitalkravene bli endret på enkelte punkter. Det såkalte Basel I-gulvet, som har hatt som formål å sikre at de risikobaserte kravene ikke blir for lave, vil bli opphevet, og bankenes kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter vil bli redusert («SMB-rabatten»). Endringene innebærer bl.a. at soliditetstillene for norske og utenlandske banker blir mer sammenlignbare, og at bankenes utlån kan bli vridd i favør av små og mellomstore bedrifter. Samtidig vil endringene redusere mange bankers reelle kapitalkrav, uten at det har vært noen reduksjon i risikoen de står overfor.

Finansdepartementet har hatt på høring et utkast fra Finanstilsynet om gjennomføring av CRR/CRD IV-regelverket. Utkastet innebærer at CRR-forordningen blir gjort gjeldende som den er, ved inkorporasjon i forskrift, samt tilpasning av norske regler på en del punkter. Utkastet var på høring ut august 2018, og departementet vil fastsette forskriftsendringer om kort tid. Høringen omfattet ikke andre endringer i kapitalkravene for banker enn de som vil følge av inkorporasjonen av CRR-forordningen, jf. omtalen over.

Det er vedtatt flere endringer i CRR/CRD IV-regelverket som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen. De seneste og mest vesentlige endringene omtales som «bankpakken» eller CRR2/CRD5, og ble vedtatt i mai 2019. Pakken omfatter bl.a. et krav til uvektet kjernekapitaldekning, krav til stabil finansiering, innsnevring av tilsynsmyndighetens mulighet for å gi tilleggskrav til kapital (pilar 2) for systemrisiko, større fleksibilitet for nasjonale myndigheter til å treffe tiltak mot ulike former for systemrisiko, samt utvidet SMB-rabatt og en ny kapitalkravsrabatt for utlån til infrastrukturprosjekter. Endringene vil i hovedsak tre i kraft i første halvdel av 2021 i EU, og er EØS-relevante.

Dette notatet omhandler mulige tilpasninger i de norske kapitalkravene slik at de fortsatt reflekterer risikoen i norsk økonomi. Tiltakene kan forhindre uønskede svekkelser av kapitalnivået som er bygget opp i norske banker etter finanskrisen, og i tillegg bidra til likere kapitalkrav for norske og utenlandske bankers virksomhet i Norge. Særlig kan endringer i systemrisikobufferkravet og innføring av gulv for gjennomsnittlig risikovekting av utlån med sikkerhet i eiendom, være egnet for disse formålene.

2. Gjeldende rett

2.1 Minstekrav til ansvarlig kapital

Kapitalkrav skal sikre at banker har evne til å tåle tap uten å måtte innskrenke utlånsvirksomheten eller i verste fall gå over ende. Etter finansforetaksloven §§ 14-1 og 14-2 skal banker mv. ha en ren kjernekapital som utgjør minst 4,5 pst. av de risikovektede eiendelene (beregningsgrunnlaget).¹ Ren kjernekapital er bankens egenkapital fratrukket visse poster. I tillegg skal kjernekapitalen, som består av ren kjernekapital og ev. hybridkapitalinstrumenter, utgjøre minst 6 pst. av beregningsgrunnlaget, mens den ansvarlige kapitalen, som består av kjernekapital og tilleggskapital, skal utgjøre minst 8 pst.

Beregningsgrunnlaget for kapitalkravene er bankens risikovektede eiendeler. Risikovektingen innebærer at verdien av hvert utlån og andre eiendeler justeres ut fra antatt tapssannsynlighet og størrelsen på potensielle tap. For banker som bruker forskriftsfastsatte risikovekter for ulike typer av eiendeler (standardmetoden), skal f.eks. 35 pst. av verdien av et pantelikret boliglån inngå i beregningsgrunnlaget, mens lån til bedrifter kan ha risikovekt mellom 50 og 150 pst. avhengig av bedriftens kredittverdighet. Banker som har tillatelse til å bruke interne risikomodeller (IRB-metoden), fastsetter risikovekter for ulike eiendeler på basis av egne tapserfaringer og annet datagrunnlag. IRB-bankene kan imidlertid ikke ha et beregningsgrunnlag som er lavere enn 80 pst. av hva beregningsgrunnlaget ville vært etter det tidligere Basel I-regelverket fra 1990 (som ligner mye på dagens standardmetode), jf. CRR/CRD IV-forskriften § 4. Det såkalte Basel I-gulvet ble innført samtidig med reglene om IRB-metoden i 2007 for å forhindre at modellbruken skulle gi uforsvarlig lave kapitalkrav.

Hvis en bank ikke oppfyller minstekravene til ansvarlig kapital, skal den straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette, og Finanstilsynet kan gripe inn med ulike pålegg, jf. finansforetaksloven §§ 14-6 og 20-11. I verste fall kan banken bli satt under krisehåndtering eller avviklet, jf. loven §§ 20-15 og 20-29.

2.2 Bufferkrav

Bufferkrav skal sikre at bankene har nok egenkapital å tære på i dårlige tider, slik at de ikke må innskrenke utlånsvirksomheten for mye for å unngå brudd med minstekravene til ansvarlig kapital. Etter finansforetaksloven § 14-3 første ledd skal banker ha en bevaringsbuffer av ren kjernekapital på 2,5 pst. på toppen av minstekravet til ren kjernekapital. Etter annet ledd skal bankene i tillegg ha en systemrisikobuffer på 3 pst., og systemviktige banker skal etter tredje ledd ha ytterligere en buffer på 2 pst. Finansdepartementet kan i forskrift fastsette at begge bufferkravene skal være høyere eller lavere enn angitt i loven. Etter fjerde ledd skal bankene også ha en motsyklisk buffer på mellom 0 og 2,5 pst., avhengig av hvor økonomien befinner seg i den finansielle sykkelen.

Hvis en bank ikke oppfyller bufferkravene, skal den etter loven § 14-3 femte ledd utarbeide en plan for å øke den rene kjernekapitaldekningen, og banken kan ikke uten samtykke fra Finanstilsynet utbetale utbytte til aksjeeierne eller egenkapitalbeveiseiere,

¹ Kapitalkravene (inkl. bufferkrav) gjelder norske banker, kredittforetak og finansieringsforetak samt holdingforetak i finanskonsern hvor slikt foretak inngår.

bonus til ansatte eller rente på annen godkjent kjernekapital. Etter sjettede ledd kan Finansdepartementet gi forskrift om de ulike bufferne, om beregningen av bufferkravene og om konsekvenser dersom kravene ikke er oppfylt.

Nivået på systemrisikobufferkravet gjenspeiler strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finanssystemet, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2017:²

«Blant annet er norsk økonomi preget av en ensidig næringsstruktur, relativt sterke konjunktursvingninger, høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet.»

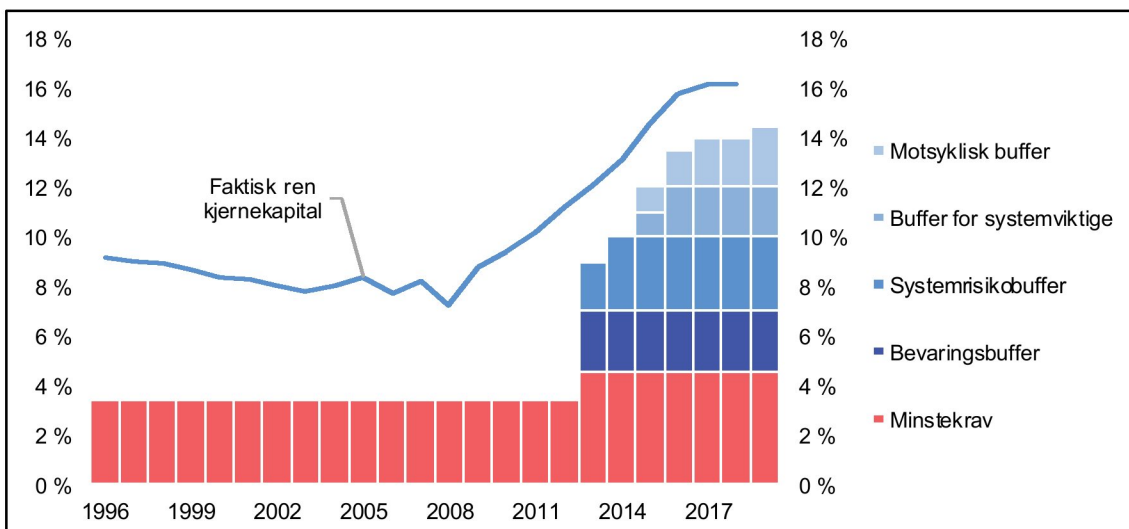
Finansdepartementet har fastsatt kriterier og andre regler for identifisering av systemviktige banker i CRR/CRD IV-forskriften §§ 23 til 25. Departementet skal hvert år beslutte hvilke banker som skal anses som systemviktige, basert på råd fra Finanstilsynet. Hovedregelen er at banker med en forvaltningskapital som tilsvarer minst 10 pst. av Fastlands-Norges BNP, eller har minst 5 pst. av samlede utlån til publikum i Norge, skal anses som systemviktige, men det kan også legges vekt på andre kriterier. DNB og Kommunalbanken har vært ansett som systemviktige siden reglene ble innført i 2014. Før banken ble filialisert i 2017, var også Nordea ansett som en systemviktig norsk bank. Bufferkravet for systemviktige banker i Norge er notifisert til EUs organer som et påslag i systemrisikobufferen, jf. avsnitt 3.2 og 4.2.

Finansdepartementet har fastsatt forskrift om motsyklisk kapitalbuffer med nærmere regler. Departementet skal hvert kvartal treffe beslutning om nivået på bufferkravet etter råd fra Norges Bank, jf. forskriften §§ 2 og 3. For banker som har virksomhet i andre land, skal i utgangspunktet bufferkravene som er fastsatt i de landene, gjelde for norske bankers engasjementer der, jf. forskrift om nivå på motsyklisk kapitalbuffer § 2. Tilsvarende skal utenlandske banker etter EU/EØS-reglene oppfylle det norske bufferkravet for sin virksomhet i Norge, jf. avsnitt 3.2 under. Det norske bufferkravet ble fastsatt første gang i desember 2013, og er siden hevet tre ganger. Bufferkravet er i dag 2 pst., og er besluttet økt til 2,5 pst. fra utgangen av 2019.

Det motsykliske bufferkravet er det eneste av de norske kapitalkravene hvis nivå avhenger av hvilke land banken har virksomhet i. De øvrige kapitalkravene skal oppfylles for hele bankens virksomhet, uansett land, jf. CRR/CRD IV-forskriften § 3.

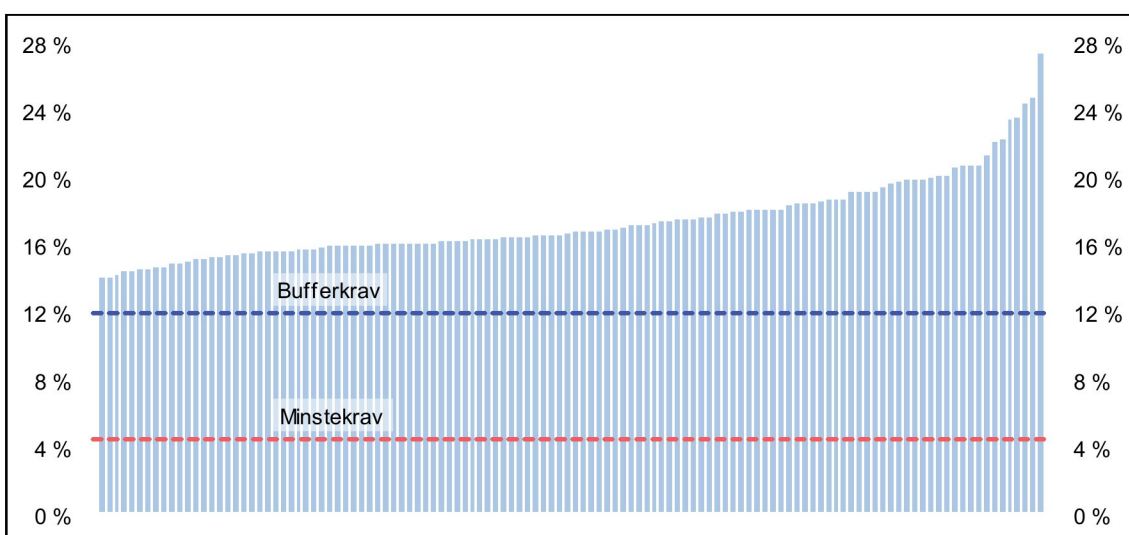
Figur 2.1 viser oppbyggingen av kapitalkrav og bankenes soliditet i årene etter den internasjonale finanskrisen. Samlet har norske banker økt sin rene kjernekapitaldekning med om lag ni prosentpoeng siden 2008, hele tiden med god margin til de økte kravene. Ved utgangen av 2018 var bankenes gjennomsnittlige rene kjernekapitaldekning 16,2 pst., mens det samlede minste- og bufferkravet var 14 og 12 pst. for henholdsvis systemviktige og ikke-systemviktige banker. Alle norske banker oppfylte det samlede minste- og bufferkravet ved utgangen av 2018, se figur 2.2. For de systemviktige bankene DNB og Kommunalbanken var den rene kjernekapitaldekningen henholdsvis 16,5 og 17,4 pst.

² Se avsnitt 6.3.2 i Meld. St. 1 (2016-2017) Nasjonalbudsjettet 2017.



Figur 2.1 Ren kjernekapital i prosent av risikovektede eiendeler (ren kjernekapitaldekning) i norske banker og minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning

Kilder: Finanstilsynet og Finansdepartementet



Figur 2.2 Ren kjernekapitaldekning i alle norske ikke-systemviktige banker (søylar) og minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning (stiplede linjer). Per utgangen av 2018

Kilde: Finanstilsynet

2.3 Tilleggskrav for enkeltbanker (pilar 2-krav)

Mens minste- og bufferkravene gjelder for alle banker (og sorterer under regelverkets pilar 1), kan Finanstilsynet fastsette tilleggskrav for enkeltbanker (regelverkets pilar 2). Etter finansforetaksloven § 13-6 skal en bank til enhver tid ha oversikt over, og med jevne mellomrom vurdere, hvilke enkeltrisikoen og samlet risiko, herunder systemrisiko, som er knyttet til virksomheten. Banken skal til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten. Finanstilsynet kan etter paragrafen syvende ledd fastsette høyere kapitalkrav eller virksomhetsbegrensninger for å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med bankens risikoeksponering.³ Videre skal Finanstilsynet etter loven § 14-6 vurdere alle risikoer som bankene er og kan bli eksponert for, og den

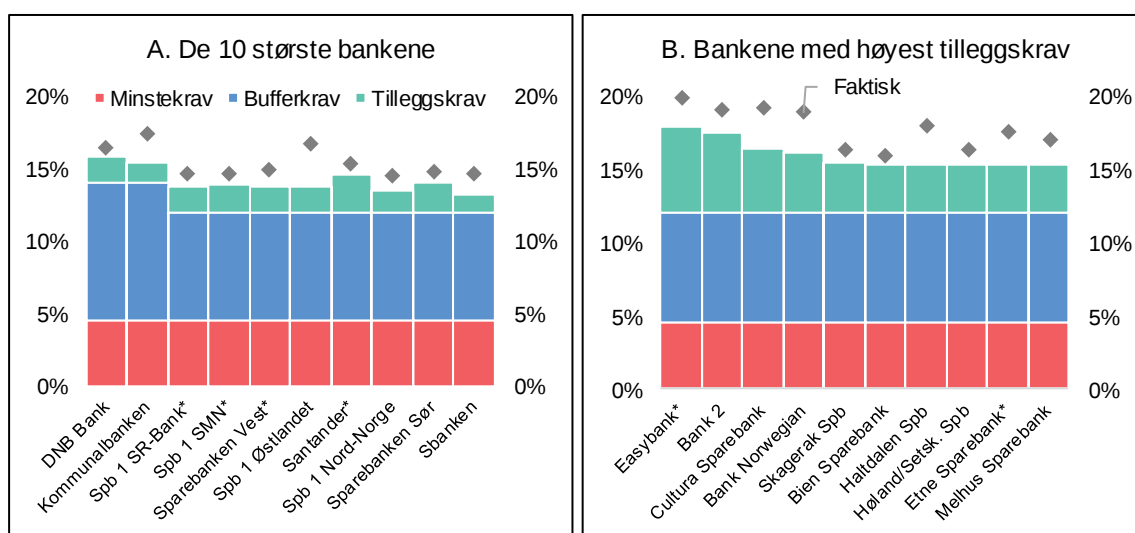
³ Myndighet delegert fra Finansdepartementet.

risikoen som bankene representerer for det finansielle systemet. Dersom det er, eller det er grunn til å anta at det i nær fremtid vil være, manglende etterlevelse av minste- og bufferkrav, kan Finanstilsynet gi ulike pålegg, bl.a. om økt kapital.

Finanstilsynet har i rundskriv bl.a. vist til at tilsynets «vurdering av kapitalkrav for risikoer som ikke, eller bare delvis, dekkes av pilar 1, vil ta utgangspunkt i enkeltrisikoen og foretakets egne beregninger av kapitalbehov», og at Finanstilsynet «som støtte for pilar 2-vurderingene [har] utviklet metoder for kvantifisering av enkelte, men ikke alle risikotyper.⁴ Finanstilsynet vil foreta sammenligninger mellom foretak og basere seg på skjønn». Finanstilsynet understreker i det gjeldende rundskrivet at enkelte risikoforhold er tillagt økt betydning sammenlignet med tidligere rundskriv, bl.a. slik at banken i sin vurdering «skal vurdere systemrisiko, det vil si risiko for at en ustabil finansiell situasjon blir så omfattende at det fører til en systemsvekkelse hvor økonomisk vekst og velferd blir alvorlig skadelidende». Om Finanstilsynets behandling av systemrisiko og forholdet til pilar 1-krav står det bl.a.:

«Finanstilsynet [vil] vurdere om foretaket eller en gruppe av foretak vil være særlig utsatt for systemrisiko, eller om foretaket eller en gruppe av foretak bidrar til systemrisiko. Stresstester vil være et virkemiddel i en slik vurdering. Bruk av tilsynsmessige virkemidler under pilar 2 vil ses i sammenheng med fastsatte bufferkrav under pilar 1.»

Finanstilsynet har for de fleste bankene fastsatt tilleggskrav på opptil 2 pst., mens de høyeste tilleggskravene ligger på rundt 6 pst., se figur 2.3. Tilleggskravene skal dekkes med ren kjernekapital.



Figur 2.3 Minste-, buffer- og tilleggskrav til ren kjernekapitaldekning, samt faktisk dekning ved utgangen av 2018

* Tilleggskrav trer i kraft i 1. halvår 2019

Kilde: Finanstilsynet

⁴ Rundskriv 12/2016, «Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov».

2.4 Krav til uvektet kjernekapitaldekning

Etter finansforetaksloven § 14-4 og CRR/CRD IV-forskriften § 5 skal banker ha en kjernekapital som utgjør minst 3 pst. av et uvektet eksponeringsmål (uvektet kjernekapitaldekning). I tillegg skal systemviktige banker ha en uvektet kjernekapitaldekningsbuffer på minst 3 pst., mens andre banker skal ha en buffer på minst 2 pst.⁵ Eksponeringsmålet er summen av bankens eiendeler og visse poster utenfor balansen. Kravet gjelder parallelt med de risikobaserte kapitalkravene, slik at den samme kjernekapitalen kan brukes til å oppfylle dem. Det uvektede kravet ble innført med virkning fra juni 2017, og formålet er:⁶

«Et krav til uvektet kjernekapitaldekning vil supplere kapitaldekningskravet som beregnes av risikovektet balanse. En uvektet kjernekapitaldekning kan gi nyttig informasjon om den risikovektingen som benyttes, og i siste instans være en 'back stop' hvis det er benyttet svært lave risikovekter. Det vil også kunne bidra til informasjon om det høye kapitalnivået til norske banker.»

Banker som ikke oppfyller det uvektede kjernekapitaldekningskravet og tilhørende bufferkrav, skal etter forskriften oversende til Finanstilsynet en plan med tidsramme for nødvendig kapitaløkning innen fem virkedager etter at manglende oppfyllelse foreligger. Norske banker hadde ved utgangen av 2018 en gjennomsnittlig uvektet kjernekapitaldekning på 7,9 pst.

⁵ Kommunalbanken og andre kredittforetak har ikke krav om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer.

⁶ Finansdepartementets pressemelding 20. desember 2016.

3. EU/EØS-regler

3.1 Minstekrav til ansvarlig kapital

Minstekravene til ansvarlig kapital i kapitalkravsforordningen CRR⁷ art. 92 (og nærmere regler ellers i forordningen) er i all hovedsak gjennomført i norsk rett. På enkelte punkter vil imidlertid gjennomføring av forordningen innebære materielle endringer, særlig ved at den såkalte SMB-rabatten innføres og Basel I-gulvet oppheves.

Etter forordningen art. 501 skal bankenes risikovektede beregningsgrunnlag for utlån til små og mellomstore bedrifter (SMB) multipliseres med faktoren 0,7619, det vil si at kapitalkravet for slike utlån reduseres med ca. 23,8 pst.⁸ Formålet er å lette kapitaltilgangen for bedrifter i EU, og kapitalkravsreduksjonen er ikke risikomessig begrunnet. Reduksjonen gjelder utlån opptil 1,5 mill. euro til bedrifter som ikke har høyere omsetning enn 50 mill. euro. Etter «bankpakken» (CRR2/CRD5) som ble vedtatt i mai 2019, utvides SMB-rabatten fra 2021.⁹ Reduksjonen vil da også gjelde for utlån mellom 1,5 og 2,5 mill. euro, mens utlån over 2,5 mill. euro omfattes av en ny og mindre SMB-rabatt (15 pst. lavere kapitalkrav). I tillegg kommer en ny kapitalkravsrabatt (25 pst. lavere kapitalkrav) for utlån til infrastrukturprosjekter som oppfyller visse krav.

Etter forordningen art. 500 skulle IRB-banker frem til utgangen av 2017 oppfylle et kapitalkrav som minst tilsvarte 80 pst. av kapitalkravet etter det tidligere Basel I-regelverket (Basel I-gulvet).¹⁰ I Norge er gulvet som nevnt gjennomført slik at *beregningsgrunnlaget* ikke skal være lavere enn 80 pst. av beregningsgrunnlaget etter Basel I-regelverket. Anbefalinger som ble vedtatt av Baselkomiteen i 2017, omfatter bl.a. en ny standardmetode og et nytt kapitalkravsgulv. Gulvet innebærer at IRB-bankenes beregningsgrunnlag ikke skal være lavere enn 72,5 pst. av beregningsgrunnlaget etter en ny standardmetode. Baselkomiteen anbefaler at gulvet innføres gradvis fra 2022 til 2027.¹¹

3.2 Bufferkrav

3.2.1 Gjeldende regler

Reglene om bufferkrav i kapitalkravsdirektivet CRD IV¹² ligger til grunn for og samsvarer i stor grad med de norske bufferkravene, jf. omtalen av norsk rett over. Etter direktivet art. 129 er bevaringsbufferkravet på 2,5 pst. obligatorisk. Det samme gjelder kravet om en motsyklisk buffer mellom 0 og 2,5 pst. etter art. 130. Øvrige bufferkrav er valgfrie for nasjonale myndigheter.

⁷ Forordning 575/2013, «Capital Requirements Regulation» (CRR).

⁸ Reduksjonen tilsvare bevaringsbufferens andel av summen av minstekravet til ansvarlig kapital og bevaringsbufferkravet. Det vil si at dersom bankene ikke har andre bufferkrav eller pilar 2-krav, innebærer reduksjonen i realiteten at bankene ikke trenger å oppfylle bevaringsbufferkravet for denne typen utlån.

⁹ Se forordning 2019/876 som endrer kapitalkravsforordningen CRR.

¹⁰ Alternativt kunne bankene etter tillatelse fra tilsynsmyndigheten forholde seg til et gulv på 80 pst. av kapitalkravet etter gjeldende standardmetode.

¹¹ Se s. 137-139 i «Basel III: Finalising post-crisis reforms», publisert av Baselkomiteen for banktilsyn 7. desember 2017.

¹² Direktiv 2013/36/EU, «Capital Requirements Directive IV» (CRD IV).

Etter kapitalkravsdirektivet art. 131 kan nasjonale myndigheter pålegge nasjonalt systemviktige banker et særskilt bufferkrav på opptil 2 pst. Slike banker kalles «other systemically important institutions» (O-SII),¹³ og bufferkravet skal i tilfelle gjelde for hele bankens virksomhet i alle land. Systemviktighet skal vurderes på grunnlag av bankens størrelse, viktighet for økonomien, grensekryssende virksomhet, koblinger i finanssystemet og ev. andre kriterier. Myndighetene må vurdere bufferkravet minst hvert år, og det skal ikke ha uforholdsmessige negative virkninger for finanssystemet i andre EU/EØS-land eller skape hindringer for det indre markedet. Myndighetene i EU-land må notifisere EU-kommisjonen, European Systemic Risk Board (ESRB), European Banking Authority (EBA) og myndighetene i berørte land én måned før kravet fastsettes eller endres. Dette gjelder også for myndighetene i EØS/EFTA-land, bortsett fra at EFTA-statenes faste komité skal notifiseres istedenfor Kommisjonen.¹⁴

O-SII-bufferkravet kommer i tillegg til andre bufferkrav, men dersom banken har et systemrisikobufferkrav som ikke er avgrenset til innenlandske eksponeringer, gjelder bare det høyeste av de to bufferkravene.

Etter direktivet art. 133 kan nasjonale myndigheter pålegge bankene et systemrisikobufferkrav for å:

«prevent and mitigate long term non-cyclical systemic or macro-prudential risks not covered by [CRR], in the meaning of a risk of disruption in the financial system with the potential to have serious negative consequences to the financial system and the real economy in a specific Member State».

Systemrisikobufferkravet kan pålegges alle banker, grupper av banker eller enkeltbanker, og nivået kan være forskjellig for ulike banker eller grupper av banker. Nasjonale myndigheter må revurdere kravet minst annethvert år. Et systemrisikobufferkrav på mellom 1 og 3 pst. kan generelt fastsettes etter en notifisering tilsvarende den for O-SII-bufferkravet. Systemrisikobufferkrav over 3 pst. kan fastsettes av myndigheter i EU-land etter tillatelse fra EU-kommisjonen, og av myndigheter i EØS/EFTA-land etter tillatelse fra EFTA-statenes faste komité. Dersom systemrisikobufferkravet bare gjelder engasjementer i landet som fastsetter kravet (og eventuelt i tredjeland utenfor EØS), kan myndighetene fastsette et bufferkrav på mellom 3 og 5 pst. selv om EU-kommisjonen eller EFTA-statenes faste komité skulle stille seg negativ, så lenge de nasjonale myndighetene forklarer hvorfor («comply or explain»). For systemrisikobufferkrav over 5 pst. kreves det tillatelse fra EU-kommisjonen eller EFTA-statenes faste komité. Etter direktivet art. 134 kan nasjonale myndigheter velge å pålegge sine banker et systemrisikobufferkrav som er fastsatt i et annet land, for de engasjementer bankene har i landet som har fastsatt kravet. Land som anerkjenner andre lands systemrisikobufferkrav på denne måten, skal notifisere det til de aktuelle EU-organene og myndighetene i landet som har fastsatt kravet. Nasjonale myndigheter i EU- eller EØS/EFTA-land som fastsetter systemrisikobufferkrav, kan be ESRB gi en anbefaling til andre land om å anerkjenne bufferkravet.

¹³ Motstykket er «global systemically important institutions» (G-SII).

¹⁴ Se avsnitt 3.1.1 i Prop. 83 S (2018-2019).

3.2.2 Kommende regler

Etter CRR2/CRD5 endres bufferkravene vesentlig på et par punkter.¹⁵ Fra høsten 2020 skal nasjonale myndigheter i EU-land kunne fastsette et O-SII-bufferkrav på opptil 3 pst., og også over 3 pst. etter tillatelse fra EU-kommisjonen. O-SII-bufferkravet skal dessuten alltid komme i tillegg til systemrisikobufferkravet. Dersom summen av de to bufferne er høyere enn 5 pst., kreves det imidlertid tillatelse fra EU-kommisjonen. Regelverksendringene er EØS-relevante, og departementet antar at det for EØS/EFTA-statenes vedkommende også her vil være EFTA-statenes faste komité som får EU-kommisjonens myndighet i EFTA-pilaren når regelverket innlemmes i EØS-avtalen, jf. forrige avsnitt.

Systemrisikobufferkravet blir også mer fleksibelt i de nye reglene. Kravet kan gjelde for alle engasjementer i hjemlandet, visse sektorengasjementer i hjemlandet (boliglån, næringseiendomslån, andre foretakslån, andre personkundelån eller underkategorier av disse segmentene), alle engasjementer i andre EU/EØS-land, visse sektorengasjementer i andre EU/EØS-land og engasjementer i tredjeland. I tillegg kan et land fortsatt anerkjenne andre lands systemrisikobufferkrav, jf. omtalen av art. 134 over. Dersom et land anerkjenner andre lands systemrisikobufferkrav, skal kravene komme i tillegg til landets eget systemrisikobufferkrav hvis kravene er rettet mot ulik risiko, og den høyeste satsen skal gjelde hvis kravene er rettet mot den samme risikoen.

3.3 Tilleggskrav for enkeltbanker (pilar 2-krav)

Etter kapitalkravsdirektivet art. 104 skal tilsynsmyndigheten kunne gi tilleggskrav til kapital for å dekke risiko som ikke er dekket av de generelle kapitalkravene (inkl. bufferkravene). Regelverket gir tilsynsmyndigheten stor handlefrihet, og nivået på ev. tilleggskrav skal bl.a. baseres på en vurdering av systemrisiko. I direktivet art. 103 er det også presisert at tilsynsmyndigheten skal kunne gi tilleggskrav til grupper av banker som er eksponert mot, eller representerer, samme type risiko. Handlefriheten til å gi slike tilleggskrav snevres inn etter CRR2/CRD5.¹⁶ Blant annet er alle henvisninger til systemrisiko fjernet, og de nye reglene angir flere vilkår for at banken kan pålegges tilleggskrav. I direktivfortalen punkt 14 står det:

«The additional own funds requirement to be imposed by competent authorities should be set in relation to the specific situation of an institution and should be duly justified. Additional own funds requirements can be imposed to address risks or elements of risk explicitly excluded or not explicitly covered by the own funds requirements laid down in [CRR] only to the extent that this is considered necessary in light of the specific situation of an institution. Those requirements should be positioned in the relevant stacking order of own funds requirements above the relevant minimum own funds requirements and below the combined buffer requirement or the leverage ratio buffer requirement, as relevant. The institution-specific nature of additional own funds requirements should prevent its use as a tool to address macro-prudential or systemic risks. However this

¹⁵ Se direktiv 2019/878 som endrer kapitalkravsdirektivet CRD IV.

¹⁶ Se direktiv 2019/878 som endrer kapitalkravsdirektivet CRD IV.

should not preclude the competent authorities from addressing, including by means of additional own funds requirements, the risks incurred by individual institutions due to their activities, including those reflecting the impact of certain economic and market developments on the risk profile of an individual institution.»

I tillegg gis det i CRD5-direktivet art. 104b nye regler om veiledning fra tilsynsmyndigheten om hvor mye kapital banken bør ha ut over pilar 1- og 2-kravene for å dekke all relevant risiko, bl.a. på grunnlag av stresstester, omtalt bl.a. slik i fortalen punkt 16:

«It should be possible for competent authorities to communicate to an institution in the form of guidance any adjustment to the amount of capital in excess of the relevant minimum own funds requirements, the relevant additional own funds requirement and, as relevant, the combined buffer requirement or the leverage ratio buffer requirement that they expect such an institution to hold in order to deal with forward looking stress scenarios. (...) Where an institution repeatedly fails to meet the capital target, the competent authority should be entitled to take supervisory measures and, where appropriate, to impose additional own funds requirements.»

3.4 Krav til uvektet kjernekapitaldekning

Etter CRR2/CRD5 skal alle banker ha en uvektet kjernekapitaldekning («leverage ratio») på minst 3 pst. fra 2021, jf. kapitalkravsforordningen art. 92.¹⁷ I tillegg skal globalt systemviktige banker oppfylle en uvektet kjernekapitaldekningsbuffer tilsvarende 50 pst. av bankens G-SII-bufferkrav etter kapitalkravsdirektivet.

3.5 Midlertidige systemrisikotiltak (art. 458-tiltak)

Etter kapitalkravsforordningen art. 458 kan nasjonale myndigheter be om å få fastsette særskilte krav til bankene på nasjonalt nivå, dersom myndighetene har identifisert endringer i systemrisiko som kan ha alvorlige følger for finanssystemet eller realøkonomien i landet. De særskilte kravene kan omfatte bl.a. økte minstekrav til kapital, høyere bevaringsbuffer, strengere likviditetskrav, strengere bestemmelser om store engasjementer, strengere krav til offentliggjøring av finansiell informasjon og økte risikovekter rettet mot prisbobler i bolig- og næringseiendomsmarkedene.

Nasjonale myndigheter i EU-land må notifisere ønskede tiltak til Europaparlamentet, EUs råd, EU-kommisjonen, ESRB og EBA, mens myndigheter i EØS/EFTA-land må notifisere til EFTA-statenes faste komité, EFTAs overvåkingsorgan, ESRB og EBA. Myndighetene må uansett forklare hvorfor tiltakene er nødvendige, og godtgjøre at alle andre muligheter (herunder systemrisikobufferkrav, økte risikovekter for lån med sikkerhet i eiendom og pilar 2-krav) er uttømt og utilstrekkelige. ESRB og EBA skal innen én måned uttale seg om tiltakene. Kommer det ønskede tiltaket fra et EU-land, skal deretter EU-kommisjonen innen én måned ev. foreslå at EUs råd skal vedta at tiltakene ikke kan gjennomføres.

¹⁷ Etter endringer i forordning 2019/876.

Rådet skal ta stilling til forslaget innen én måned, og hovedregelen er at tiltakene bare skal avvises dersom:

«det er solid, sterk og detaljert dokumentasjon for at tiltaket vil få negative virkninger på det indre marked som veier tyngre enn fordelene ved den finansielle stabiliteten som blir resultat av en redusert makro- eller systemrisiko»

Kommer det ønskede tiltaket fra myndighetene i et EØS/EFTA-land, ligger kompetansen til å foreslå en avvisningsrettsakt til EFTAs overvåkingsorgan, mens EFTA-statenes faste komité har beslutningskompetansen. Uttalelser fra ESRB og EBA i saker som gjelder nasjonale tiltak ønsket av myndighetene i et EØS/EFTA-land, skal avgis til EFTA-statenes faste komité og den myndigheten som ønsker å gjennomføre tiltaket.¹⁸

Dersom EU-kommisjonen eller EFTAs overvåkingsorgan ikke fremmer noe forslag om å avvise et ønsket tiltak, eller Rådet eller EFTA-statenes faste komité ikke treffer noe vedtak på grunnlag av et fremsatt forslag, kan tiltakene gjennomføres. Tiltakene kan virke i opptil to år, og deretter fornyes årlig etter samme prosedyre. Etter CRR2/CRD5 skal slike art. 458-tiltak kunne fornyes med to år av gangen.

Andre land kan velge å anerkjenne art. 458-tiltak for banker som har engasjementer i det landet som har fastsatt dem, og nasjonale myndigheter som fastsetter slike tiltak, kan be ESRB utstede en anbefaling om å anerkjenne dem. Dette gjelder også EØS/EFTA-statene. Nasjonale myndigheter kan imidlertid treffe visse tiltak – øke risikovektene med opptil 25 pst. for å håndtere prisbobler i bolig- og næringseiendomsmarkedene, samt stramme inn reglene om store engasjementer – i opptil to år uten godkjenning, såfremt vilkårene og notifiseringskravene er oppfylt, jf. forordningen art. 458 nr. 10.

¹⁸ Se avsnitt 3.1.1 i Prop. 83 S (2018-2019).

4. Systemrisikotiltak i Norden og Baltikum

4.1 Nordiske overenskomster om systemrisikotiltak og tilsyn

De nordiske departementene med ansvar for finansmarkedssaker signerte i 2016 en overenskomst om utvidet samarbeid om grensekryssende bankvirksomhet i Norden, bl.a. for å legge til rette for gjensidig anerkjennelse av systemrisikotiltak også der det ikke er obligatorisk etter EU/EØS-reglene.¹⁹ I punkt 26 i overenskomsten vises det til at ESRBs anbefalinger utgjør en minstestandard for anerkjennelse av andre lands systemrisikotiltak («macro-prudential measures»), og at alt i prinsippet bør anerkjennes. Bufferkrav og risikovektgulfv nevnes som eksempler på tiltak som bør anerkjennes. Utdrag fra punkt 26:

«The Participants acknowledge Recommendation ESRB/2015/2 of the European Systemic Risk Board as minimum standard for reciprocity in macro-prudential matters.

The Participants acknowledge the importance of reciprocity in order to facilitate financial stability and the proper functioning of local markets and the EU and EEA common market, in particular as means of preventing banks from circumventing macro-prudential measures by exploiting the differences in the regulatory framework. (...)

The general principle shall be full reciprocity, with recognition that the Participants must respect applicable national, EU and EEA law. The Participants recognise the unique competence of the competent and/or designated authorities of the host Member States to assess which macro-prudential measures are necessary for the financial stability in the host Member States. (...)

Examples of macro-prudential measures set by the competent and/or designated authorities of the host Member States in relation to credit institutions located within their territory that should, in principle, be subject to reciprocation are combined buffer requirements as defined in Article 128 of Directive 2013/36/EU, asset-class specific risk weight floors, the requirements laid down in Article 458 of Regulation (EU) No 575/2013, and regulations and supervisory standards on mortgage lending (e.g. mandatory amortisation, loan-to-income and loan-to-value limits).»

I tillegg signerte de nordiske tilsynsmyndighetene og Den europeiske sentralbanken (ECB) i 2016 en overenskomst om tilsyn med signifikante filialer.²⁰ Punkt 46 i overenskomsten omhandler vertslandsregulering, og det står bl.a. at tilsynsmyndighetene bør søke å sikre at bankene innretter seg etter reglene som gjelder i de landene der de har filialer. Utdrag fra punkt 46:

¹⁹ «Memorandum of understanding between the Finnish, Norwegian and Swedish Ministries of Finance and the Danish Ministry of Business on cooperation regarding significant branches of cross-border banking groups», publisert på Finansdepartementets nettside 19. desember 2016.

²⁰ «Memorandum of understanding between Finansinspektionen (Sweden), Finanstilsynet (Norway), Finanstilsynet (Denmark), Finanssivalvonta (Finland) and the European Central Bank on prudential supervision of significant branches in Sweden, Norway, Denmark and Finland», publisert på det danske Finanstilsynets nettside 2. desember 2016.

«In order to ensure a level playing field in the local financial markets and to minimise the risk of regulatory and supervisory framework being diluted, while at the same time being cognizant of the Directive 2013/36/EU requirements of well-functioning internal market, the competent authority of the home Member State should strive to ensure that credit institutions adopt adequate practices in line with national rules, guidelines, and supervisory practices applicable in the host Member State, which have a significant effect on prudential outcomes.»

4.2 Bufferkrav

Systemrisikobufferkravet er innført i de fleste landene i Norden og Baltikum, jf. tabell 4.1. Kravet omfatter stort sett alle engasjementer, men brukes ellers noe ulikt fra land til land. Alle norske banker har som nevnt et systemrisikobufferkrav på 3 pst., og i tillegg er bufferkravet for systemviktige banker notifisert til ESRB som et høyere systemrisikobufferkrav (og ikke som et O-SII-bufferkrav). I Danmark har sju banker et systemrisikobufferkrav på mellom 0,5 og 3 pst., avhengig av den enkelte banks systemviktighet. I Finland har alle banker et systemrisikobufferkrav på 1 pst. (fra 1. juli 2019), mens de største bankene har høyere krav iht. systemviktighet. Finland har også O-SII-bufferkrav som ikke binder fordi de er lavere enn systemrisikobufferkravene. Sverige har systemrisikobufferkrav på 3 pst. for de tre største bankene, og disse har i tillegg et ekstra pilar 2-krav på 2 pst. Latvia og Litauen har O-SII-bufferkrav for de største bankene.

Tabell 4.1 Bufferkrav og andre systemrisikotiltak i Norden og Baltikum (per juli 2019)

	O-SII	SRB	Motsyklisk	Andre CRR/CRD IV-tiltak
DK	-	0,0-3,0 %	0,50 %	-
EE	1,0-2,0 %	1,0 %	0,00 %	-
FI	0,5-2,0 %	1,0-3,0 %	0,00 %	Gulv for gjennomsnittlig risikovekting av boliglån på 15 % (IRB-metode)
IS	-	2,0-3,0 %	1,75 %	-
LA	1,5-2,0 %	-	0,00 %	-
LI	0,5-2,0 %	-	1,00 %	-
NO	-	3,0-5,0 %	2,00 %	Risikovekt 100 % for næringseiendomslån (standardmetode), gulv for gjennomsnittlig LGD for boliglån på 20 % (IRB-metode)
SE	-	0,0-3,0 %	2,00 %	Risikovekt 100 % for næringseiendomslån (standardmetode), gulv for gjennomsnittlig risikovekting av boliglån på 25 % (IRB-metode)

Kilde: ESRB

Estland har et systemrisikobufferkrav på 1 pst. som bare gjelder engasjementer i Estland. Den estiske sentralbanken har omtalt behovet for anerkjennelse av kravet slik:²¹

«The need for recognition is driven by the structure of the Estonian financial sector, where the share of foreign bank branches is some 26%»

²¹ Fra den estiske sentralbankens notifisering 26. april 2016 til ESRB og andre EU-organer.

of the assets of the Estonian banking sector. Alongside the loans issued by the subsidiaries and branches of foreign banks, a significant share of loans are made directly cross-border to the real sector.

The need for the SRB requirement to be recognised comes primarily from the aim of ensuring equal conditions for all the banks competing in the Estonian banking market. If stricter requirements apply only to some banks, the measure will be less effective and regulatory arbitrage will become a risk.»

Estland har i henhold til kapitalkravsdirektivet art. 134 bedt ESRB om å utstede en anbefaling til andre land om å anerkjenne kravet, noe ESRB gjorde i juni 2016.²² Kravet ble deretter anerkjent av en rekke land (inkl. de andre nordiske og baltiske landene).²³

4.3 Andre tiltak

Finland og Sverige har fastsatt tiltak mot systemrisiko i medhold av kapitalkravsforordningen art. 458. I begge land er det minstekrav til gjennomsnittlig risikovekting av innenlandske boliglån for banker som bruker interne modeller (IRB-banker), 15 pst. i Finland og 25 pst. i Sverige. Alle nordiske land har anerkjent det finske kravet, f.eks. slik at DNB og Danske Bank må forholde seg til dette ved utlån i Finland. Foreløpig er det bare Belgia og Finland og Norge som har anerkjent det svenske kravet (som er av nyere dato), slik at bl.a. Nordeas boliglån i Sverige i gjennomsnitt må vektes med minst 25 pst.

Norske IRB-bankers risikovekting av norske boliglån ligger på ca. 20-25 pst. etter at Finanstilsynet strammet inn modellkravene i 2014, og Finansdepartementet året før i samsvar med kapitalkravsforordningen art. 164 økte gulvet for gjennomsnittlig tapsgrad ved mislighold (LGD) fra 10 til 20 pst.²⁴ LGD er en sentral parameter i IRB-modellene, og gulvet gjelder også utenlandske bankers utlån i Norge. Mens den danske tilsynsmyndigheten har anerkjent Finanstilsynets modellkrav, slik at f.eks. Danske Bank skal bruke tilsvarende boliglånsvekter som norske IRB-banker for utlån i Norge,²⁵ har den svenske tilsynsmyndigheten bestemt at svenske banker skal ha et ekstra pilar 2-krav som tilsvarer effekten av Finanstilsynets modellkrav for utlån i Norge (det vil si at de svenske bankenes beregningsgrunnlag og dermed målt kapitaldekning for et gitt kapitalnivå ikke påvirkes av modellkravene).²⁶ ECB har som tilsynsmyndighet bestemt at Nordea fra utgangen av 2018 skal bruke boliglånsvekter i samsvar med Finanstilsynets modellkrav, slik at Nordea i likhet med Danske Bank må risikovekte norske boliglån med ca. 20-25 pst.²⁷

²² ESRBs anbefaling nr. 2016/4 av 24. juni 2016, som endret ESRBs anbefaling nr. 2015/2 av 15. desember 2015 om frivillig anerkjennelse av systemrisikotiltak.

²³ Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Portugal, Slovakia, Sverige og Tsjekkia, ifølge ESRBs oversikt.

²⁴ Finanstilsynets pressemelding 1. juli 2014, «Finanstilsynet strammer inn krav til boliglånsmodeller».

²⁵ Se det danske Finanstilsynets pressemelding 8. april 2014.

²⁶ Se «De svenska bankernas kapitalkrav, fjärde kvartalet 2018» fra den svenske Finansinspektionen 25. februar 2019.

²⁷ Se Nordeas «Capital and Risk Management Report 2018», s. 15.

Norge og Sverige har i medhold av kapitalkravsforordningen art. 124 også fastsatt at innenlandske næringseiendoms lån skal ha risikovekt 100 pst. i standardmetoden, der risikovekten i utgangspunktet er 50 pst. Dette kravet gjelder også utenlandske banker.

5. Behov for tilpasninger i norske kapitalkrav

5.1 Opprettholde nivået på norske kapitalkrav

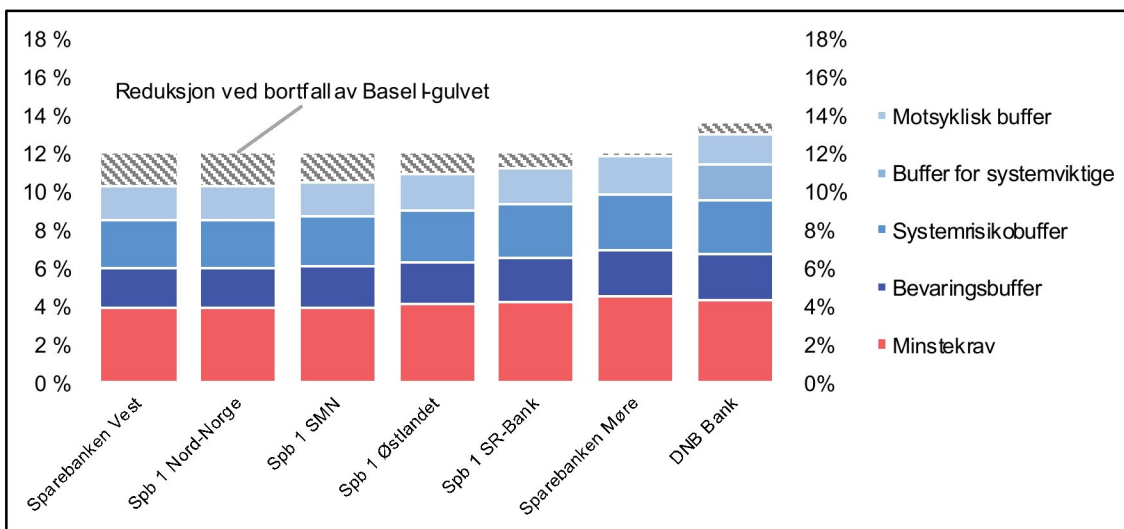
Høyere kapitalkrav gjør bankene mer robuste for forstyrrelser og reduserer sannsynligheten for at bankene og deres kunder skal miste tilgang til finansiering i urolige tider. Mer kapital i bankene kan dermed bidra til å redusere faren for kriser og tilbakeslag, og dempe utslagene av problemer som likevel oppstår. For at de skal virke etter hensikten må nivået på kapitalkravene være tilpasset risikoen der bankene opererer, herunder strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter. Kapitalkrav kan også påvirke bankenes kostnader og konkurransesituasjon. Egenkapitalfinansiering er isolert sett mer kostbart enn markedsfinansiering og innskudd, men høyere egenkapital kan også gi lavere pris på bankens markedsfinansiering og lavere krav til egenkapitalavkastningen. Nivået på de norske kapitalkravene er resultatet av bl.a. en avveining av slike hensyn.

Internasjonalt er det ulike beregninger av samfunnsøkonomisk optimale kapitalkrav, men det er usikkerhet om modellering og estimater. Det drøftes i liten grad om ev. bedriftsøkonomiske kostnader for bankene ved høyere egenkapital også er en samfunnsøkonomisk kostnad, og det tas normalt ikke hensyn til hvordan lav egenkapital kan påvirke bankenes utlånsbeslutninger. De usikre estimatene gjenspeiles i det store spennet i anslagene. Noen studier har funnet at det optimale minstekravet til ren kjernekapitaldekning kan ligge mellom 10 og 20 pst., mens en norsk studie har anslått mellom 13 og 23 pst.²⁸ Norske banker har vesentlig høyere kapitalnivåer enn europeiske banker, og har samtidig svært god lønnsomhet, høy utlånsvekst og lave innlånskostnader.²⁹ Det kan tilsi at kravene har vært på et rimelig nivå gitt kravene i andre land.

Kapitalkravene for norske banker er tilpasset risikoen og forretningsmodellene i banksektoren, så vel som risikofaktorer i norsk økonomi og finanssystemet som helhet. Da dagens kapitalkrav ble fastsatt i 2013, ble nivået vurdert på basis av en risikovekting av bankenes eiendeler med Basel I-gulv. Selv om de større bankene brukte IRB-metoden, sikret Basel I-gulvet at risikovektingen totalt sett likevel ikke ble veldig forskjellig fra risikovektingen hos det store flertallet av mindre standardmetodebanker. Når CRR/CRD IV-regelverket gjennomføres og Basel I-gulvet oppheves, kan flere av de norske IRB-bankene bruke lavere risikovekter, slik at de kan oppfylle kapitalkravene med mindre kapital enn i dag. For et par av bankene vil det ha om lag samme effekt som om dagens samlede minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning hadde blitt redusert fra 12 til ca. 10 pst., se figur 5.1. Den reelle reduksjonen i kapitalkravet er noe mindre hos andre IRB-banker. Samlet sett kan endringene bidra til en betydelig svekkelse av kapitalnivået som er bygget opp i de største norske bankene de siste årene.

²⁸ Se avsnitt 6.3.1 i Meld. St. 1 (2016-2017) Nasjonalbudsjettet 2017. Den norske studien er Kragh-Sørensen, Kasper (2012), «Optimal kapitaldekning for norske banker», Norges Bank Staff Memo, nr. 29, 2012.

²⁹ Se avsnitt 2.5.1 og 3.4.1 i Meld. St. 24 (2018-2019) Finansmarkedsmeldingen 2019.



Figur 5.1 Illustrasjon av den reelle reduksjonen av IRB-bankenes kapitalkrav ved bortfall av Basel I-gulvet. Målt med dagens risikovekting (utgangen av 2018)

Kilder: Finanstilsynet og Finansdepartementet

I tillegg vil innføringen av SMB-rabatten innebære at alle norske banker med utlån til små og mellomstore bedrifter får et noe lavere risikovektet beregningsgrunnlag. Det kan bidra til å vri bankenes utlånspraksis i favør av små og mellomstore bedrifter, men vil også føre til en reell reduksjon i kapitalkravet. Basert på tall per utgangen av 2018, utgjør den samlede effekten av bortfallet av Basel I-gulvet og innføringen av SMB-rabatten en økning i norske bankers rene kjernekapitaldekning på ca. 1,3 prosentpoeng. Det kan tilsvare en reduksjon i det samlede minste- og bufferkravet på omtrent ett prosentpoeng, målt med dagens risikovekting.³⁰ Den klart største delen av økningen skyldes bortfallet av Basel I-gulvet for IRB-bankene. Utslagene varierer imidlertid fra bank til bank. I tillegg kan tilpasninger i utlånsporteføljene påvirke utslagene over tid.

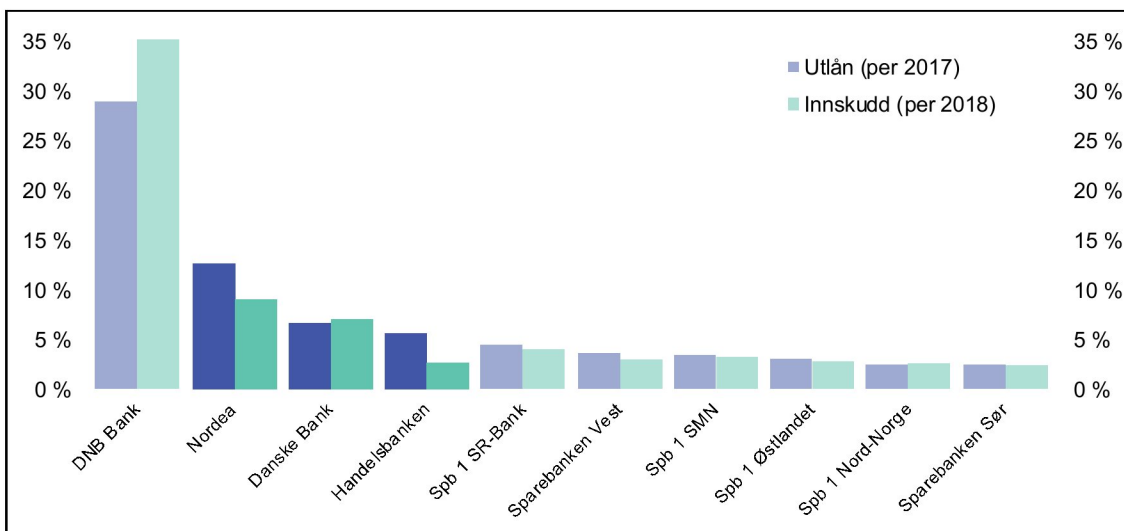
Nivået på dagens reelle kapitalkrav gjenspeiler strukturelle sårbarheter i Norge og tilhørende tapsrisiko. Blant annet er økonomien preget av høy gjeld i husholdningene og en ganske ensidig næringsstruktur. Finanssystemet er nært sammenkoblet og avhengig av kapital fra utlandet. Disse sårbarhetene er ikke blitt redusert siden kapitalkravene ble fastsatt for 5-6 år siden. Det tilsier at de reelle kapitalkravene for norske banker ikke bør senkes. Utformingen av kravene bør etter departementets vurdering tilpasses slik at de reelt sett opprettholdes på om lag dagens nivå, se avsnitt 6.2.

5.2 Norske krav bør også gjelde utenlandske banker i Norge

Målt som andel av samlede utlån i Norge, er i dag tre av de ti største bankene filialer av nordiske banker, se figur 5.2. De nordiske bankene har også store andeler av samlede

³⁰ For norske banker samlet var den rene kjernekapitaldekningen per utgangen av 2018 hhv. 16,2 og 17,5 pst. før og etter de kommende lempingene i risikovektingen, ifølge Finanstilsynet. Med et krav på 12 pst., innebærer lempingene at kravet i gjennomsnitt blir redusert til $(16,2/17,5) * 12\% = 11,1$ pst., målt med dagens risikovekting (og samme relative lettelse for ikke-systemviktige og systemviktige banker). Med et krav på 14 pst., som gjelder for de to systemviktige bankene, blir gjennomsnittskravet under samme forutsetning redusert til $(16,2/17,5) * 14\% = 13$ pst., målt med dagens risikovekting.

innskudd. Samlet hadde nordiske og andre utenlandske banker en markedsandel på knappe 25 pst. i det norske utlånsmarkedet ved utgangen av 2018. Andelen i markedet for lån til ikke-finansielle foretak i Norge var 37 pst., mens markedsandelen i personkundermarkedet var 19 pst.³¹



Figur 5.2 Markedsandeler i det norske utlåns- og innskuddsmarkedet

Kilder: Bankenes sikringsfond, Finans Norge, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå

De nordiske bankene som er store i Norge, har krav til ren kjernekapitaldekning på samme nivå som norske ikke-systemviktige banker (pilar 2-krav holdt utenfor), se figur 5.3. Figuren viser kravene som gjelder for utlån i Norge per juli 2019, og inkluderer derfor det norske motsykliske kapitalbufferkravet på 2 pst. Bankenes øvrige bufferkrav gjelder alle engasjementer i alle land. Nordea har et O-SII-bufferkrav på 2 pst. og et systemrisiko-bufferkrav på 1 pst. som er begrunnet med systemrisiko i Finland, men som likevel gjelder alle engasjementer i alle land.³² Danske Banks systemrisikobufferkrav på 3 pst. er begrunnet med dens systemviktighet i Danmark,³³ mens Handelsbankens systemrisiko-bufferkrav på 3 pst. er begrunnet med bankens systemviktighet i Sverige.³⁴ Ser en bort fra bufferkrav som er begrunnet med bankenes systemviktighet, står altså de tre nordiske bankene overfor lavere krav til ren kjernekapitaldekning enn norske banker.

Utenlandske banker har i tillegg ofte lavere risikovekting av utlån enn norske banker, slik at kravene til ren kjernekapitaldekning ikke krever like mye kapital. De tre nordiske bankene hadde ved utgangen av 2018 en betydelig lavere gjennomsnittlig risikovekting av sine eiendeler enn f.eks. DNB,³⁵ uten at det nødvendigvis tilsier at risikovektingen er lavere for en gitt eiendel med en bestemt risiko. Bankene kan f.eks. ha en større andel utlån med lavere risiko. Forskjellene innebærer likevel at de prosentvise kravene til ren

³¹ Strukturen i den norske banksektoren er nærmere omtalt i avsnitt 3.4 i Meld. St. 24 (2018-2019) Finansmarkedsmeldingen 2019.

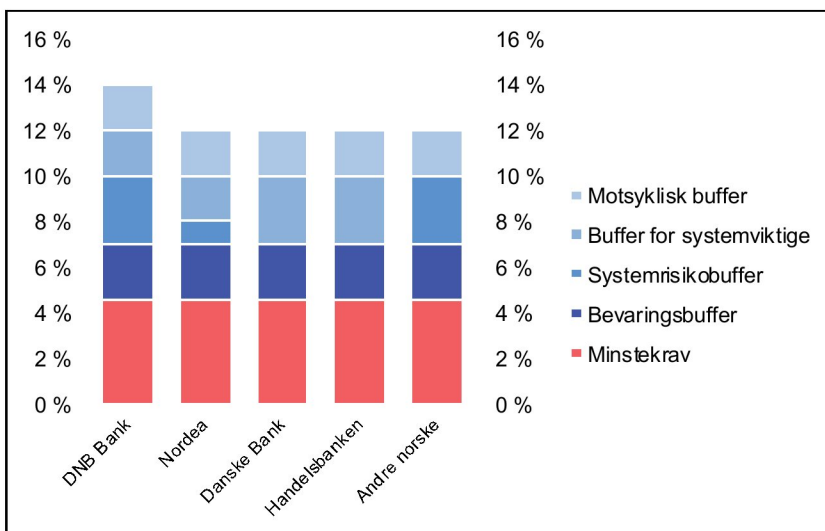
³² Se den finske tilsynsmyndighetens notifikering 4. juli 2018 til ESRB og andre EU-organer.

³³ Se det danske Erhvervsministeriet notifikering 28. februar 2019 til ESRB og andre EU-organer.

³⁴ Se den svenske tilsynsmyndighetens notifikering 6. november 2014 til ESRB og andre EU-organer.

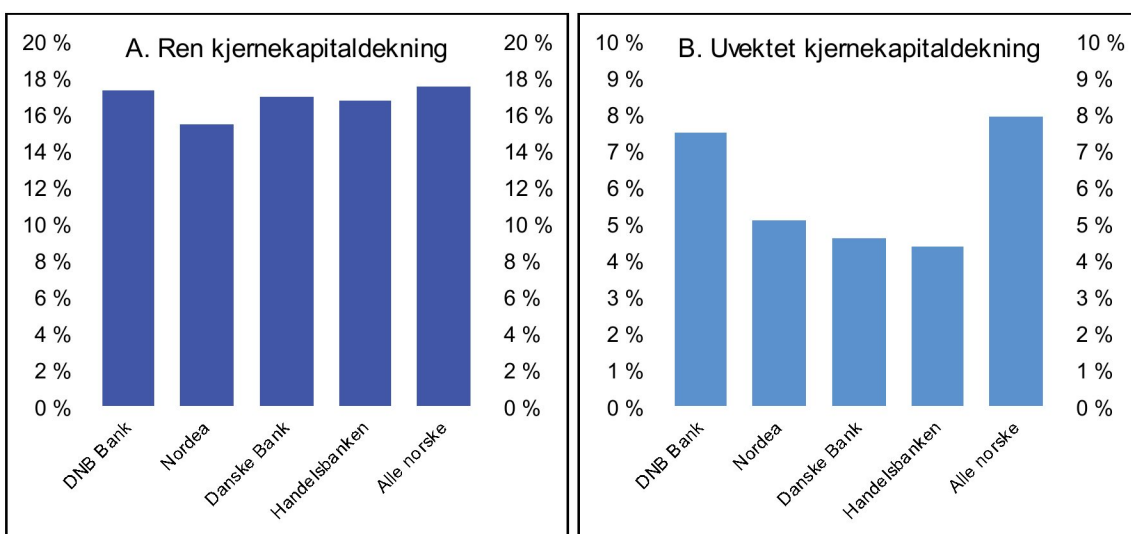
³⁵ En gjennomgang av bankgruppenes årsrapporter for 2018 viser at DNB Bank hadde en gjennomsnittlig risikovekting på ca. 40 pst., mens tilsvarende tall for Nordea, Danske Bank og Handelsbanken var hhv. 28, 21 og 24 pst.

kjernekapitaldekning har ulik betydning for bankene. Den lavere risikovektingen gjen- speiles også i de nordiske bankenes uvektede kjernekapitaldekning, se figur 5.4. Mens de norske og nordiske bankene har omtrent den samme risikovektede rene kjernekapital- dekningen, har de norske bankene en betydelig høyere uvektet kjernekapitaldekning.



Figur 5.3 Krav til ren kjernekapitaldekning for norske og nordiske bankers virksomhet i Norge per juli 2019

Kilder: ESRB, bankenes årsrapporter og Finansdepartementet



Figur 5.4 Ren kjernekapitaldekning og uvektet kjernekapitaldekning per 2018

Kilder: Finanstilsynet og bankenes årsrapporter

Mens pantesikrede boliglån er den dominerende utlånstypen i personkundemarkedet, utgjør lån relatert til næringsseiendom den største delen av utlånene til ikke-finansielle foretak både for norske og utenlandske banker i Norge.³⁶ Risikovektingen av slike lån har derfor stor betydning for bankenes kapitalkrav. Mens risikovektingen av norske boliglån ligger på ca. 20-25 pst., både i norske og de fleste utenlandske IRB-banker, se avsnitt 4.3, er det større variasjon i risikovektingen av næringsseiendoms lån. Det skyldes bl.a. ulik porteføljesammensetning og at bankene bruker forskjellige risikomodeller. For eksempel har DNB en gjennomsnittlig risikovekting av næringsseiendoms lån på vel 35

³⁶ Se figur 3.12 i avsnitt 3.4 i Meld. St. 24 (2018-2019) Finansmarkedsmeldingen 2019.

pst.,³⁷ mens svenske banker ligger på ca. 23 pst. Den svenske tilsynsmyndigheten har foreløpig vurdert at den gjennomsnittlige risikovekten bør økes til minst 30 pst., og tar etter en nærmere vurdering sikte på å innføre «gulv» i form av ekstra pilar 2-krav.³⁸ Andre norske IRB-banker har en vesentlig høyere gjennomsnittlig risikovekting av nærings-eiendoms lån enn DNB.

Det bør etter departementets vurdering være minst mulig forskjell i kapitalkravene som gjelder for norske og utenlandske bankers utlån i Norge. Kapitalkravene bør gjenspeile risikoen utlånsvirksomheten representerer for norsk økonomi, og risikoen utlånene i Norge påfører bankene, enten de er norske eller utenlandske. Tiltak som er rettet mot systemrisiko i norsk økonomi, er like relevante for filialer av utenlandske banker som for norske banker. Filialer utgjør en stor del av det norske banksystemet, og problemer i de utenlandske bankene kan få store konsekvenser for norske bankkunder og finansmarkeder. Hvis det er store forskjeller i kapitalkravene for den samme risikoen i et marked, er det i tillegg en fare for at svakere regulerte banker kan vinne større markedsandeler i oppgangstider, og slik bidra til å svekke soliditeten i banksystemet som helhet. De generelle norske kapitalkravene, som er tilpasset systemrisikoen i de norske utlånsmarkedene, bør derfor så langt som mulig gjelde også for utenlandske bankers virksomhet i Norge, se avsnitt 6.2. Herunder bør risikovektingen av norske bolig- og næringseiendoms lån ikke være vesentlig lavere i utenlandske banker enn i norske banker, se avsnitt 6.4.

³⁷ Se DNBs «Risk and capital management disclosure according to Pillar 3» for 2018, s. 43.

³⁸ Se den svenske Finansinspektionens pressemelding 28. mai 2019.

6. Tiltak

6.1 Valg av tiltak

Kapitalkravene for norske banker bør etter departementets vurdering tilpasses slik at de reelt sett opprettholdes om lag på dagens nivå etter innføringen av CRR/CRD IV-reglene, jf. avsnitt 5.1. I tillegg bør krav som er begrunnet med risiko i Norge, i størst mulig grad gjelde også for utenlandske bankers virksomhet i Norge, jf. avsnitt 5.2.

Departementet har vurdert alternative tiltak for å opprettholde kapitalkravene samlet sett på dagens nivå. Systemrisikobufferen er ment å dekke strukturell risiko av varig karakter, og kan etter EU/EØS-reglene rettes mot alle former for systemrisiko. Tilpasninger i systemrisikobufferkravet vil kunne gjøres gjeldende for alle banker som opererer i Norge. Dermed kan kravet påvirke utenlandske banker i tillegg til norske banker, i motsetning til f.eks. en utvidelse av kretsen av systemviktige foretak. Det vil fremme finansiell stabilitet i Norge og bidra til likere konkurransevilkår. Tilsynsmessige tiltak, som strengere krav til bruken av IRB-modeller, har til nå ikke blitt gjennomført fullt ut for alle utenlandske banker som opererer i Norge,³⁹ mens økte pilar 2-krav uansett bare vil gjelde norske banker. Den individuelle tilnærmingen ved slike tiltak gjør dem dessuten mindre egnet både til å bestemme det generelle kapitalkravnivået i Norge og til å synliggjøre soliditeten i norske banker. Det motsykliske bufferkravet skal på sin side rettes mot oppbygging av finansielle ubalanser. Det skal økes når ubalanser bygger seg opp, og kan ved tilbakeslag i økonomien og utsikter til store tap i bankene settes ned for å motvirke at en strammere utlånspraksis forsterker nedgangen.

Etter en samlet vurdering mener departementet at tilpasninger i systemrisikobufferkravet er det mest egnede tiltaket, se avsnitt 6.2. I tillegg bør det fastsettes gulv for gjennomsnittlig risikovekting av visse typer utlån, se avsnitt 6.4.

6.2 Tilpasning av systemrisikobufferkravet

6.2.1 Nivå

Systemrisikobufferkravet på 3 pst. gjelder i dag alle engasjementer for alle norske banker. Som nevnt i avsnitt 5.1, innebærer bortfallet av Basel I-gulvet og innføringen av SMB-rabatten at norske bankers rene kjernekapitaldekning øker med ca. 1,3 prosentpoeng. Skal det reelle kapitalkravet holdes uendret, bør systemrisikobufferkravet økes med omtrent ett prosentpoeng.⁴⁰ Utslagene er imidlertid betydelig større hos de fem store regionbankene som bruker IRB-metoden.⁴¹ Bare for å tilsvare effekten av bortfallet av Basel I-gulvet, må systemrisikobufferkravet for disse bankene i gjennomsnitt økes med over 1,5 prosentpoeng. I lys av at de mindre bankene generelt har høyere kapitaldekning enn de større bankene,⁴² og dermed i hovedsak ikke vil måtte øke kapitalen for å møte

³⁹ Se avsnitt 4.3.

⁴⁰ For bankene samlet var den rene kjernekapitaldekningen i 2018 hhv. 16,2 og 17,5 pst. før og etter de kommende lempingene i risikovektingen, ifølge Finanstilsynet. Målt med den nye risikovektingen og samme forutsetninger som i fotnote 30, tilsvarer dagens krav på 12 pst. et nytt krav på $(17,5/16,2) * 12 \% = 12,96$ pst.

⁴¹ Sparebanken Vest, Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 SR-Bank og Sparebank 1 Østlandet, jf. figur 5.1. For Sparebanken Møre, som er en betydelig mindre bank enn de fem nevnte, har bortfallet av Basel I-gulvet liten betydning.

⁴² Se avsnitt 7.1.

et økt bufferkrav, legger departementet vekt på å opprettholde det reelle kapitalkravet for de store IRB-bankene. Departementet legger derfor opp til å øke systemrisikobufferkravet til 4,5 pst. med virkning fra 31. desember 2019, se vedlagte utkast til endringer i CRR/CRD IV-forskriften § 24 og forskriftsutkastet del III (overgangsregler).

De mindre bankene som bruker standardmetoden, vil ikke påvirkes av at Basel I-gulvet oppheves. De mindre bankene har imidlertid jevnt over høyere andel utlån til små og mellomstore bedrifter, slik at effekten av SMB-rabatten dermed blir større enn for de større bankene.⁴³ Selv om standardmetodebankene allerede har nok kapital til å oppfylle et økt systemrisikobufferkrav, bør de kunne få tilpasse seg økningen over noe tid. Finanstilsynet har dessuten nedfelt i sin praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov at bruk av tilsynsmessige virkemidler under pilar 2 «vil ses i sammenheng med fastsatte bufferkrav under pilar 1», jf. avsnitt 2.3. Departementet legger derfor opp til at standardmetodebankene skal kunne fase inn et økt krav frem til utgangen av 2021, se forskriftsutkastet § 24 annet ledd.

6.2.2 Virkeområde

Systemrisikobufferkravet angir det generelle nivået på kapitalkravene for banker i Norge, som er begrunnet med strukturelle sårbarheter og annen systemrisiko i norsk økonomi og finanssystemet. Bufferkravet bør derfor gjelde for bankenes engasjementer i Norge, slik som det motsykliske bufferkravet (som er rettet mot en annen form for systemrisiko). Det vil gi grunnlag for å be ESRB om å anbefale at andre land anerkjenner det norske systemrisikobufferkravet, samtidig som tilsvarende systemrisikobufferkrav fastsatt i andre land bør gjøres gjeldende for norske bankers engasjementer der. Det estiske systemrisikobufferkravet på 1 pst. er et eksempel på et slikt krav, jf. avsnitt 4.2.

Departementet legger derfor opp til at norske banker skal beregne sitt *foretaksspesifikke systemrisikobufferkrav* på grunnlag av satsen som gjelder for engasjementer i Norge og eventuelle tilsvarende systemrisikobufferkrav som er fastsatt i andre land, jf. utkastet til CRR/CRD IV-forskriften § 3. Det vil si at en banks systemrisikobufferkrav skal tilsvare et gjennomsnitt av de systemrisikobuffersatsene som gjelder i de landene banken har virksomhet, vektet ut fra størrelsen på bankens virksomhet i de enkelte landene, på samme måte som det foretaksspesifikke motsykliske bufferkravet.

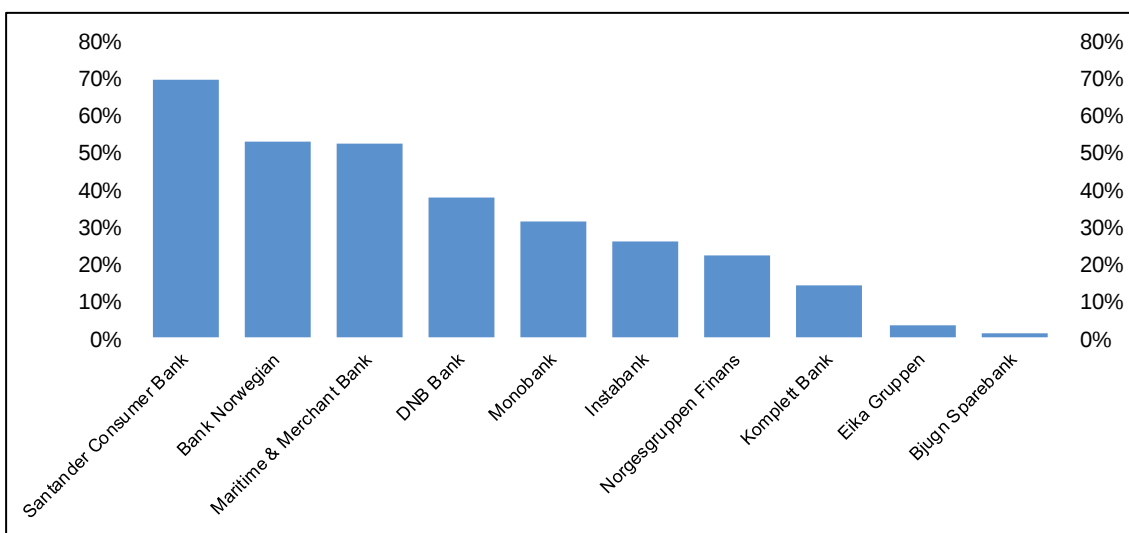
6.2.3 Beregning av foretaksspesifikke krav

Ettersom systemrisikobufferkravet etter EU/EØS-reglene er mer fleksibelt enn det motsykliske bufferkravet, bør ikke andre lands systemrisikobufferkrav uten videre legges til grunn for norske bankers foretaksspesifikke krav. Hovedregelen bør være at andre lands krav skal gjelde når det er rettet mot systemrisiko i det aktuelle landet, og avgrenset til engasjementer der, og Finanstilsynet bør kunne beslutte om disse vilkårene er oppfylt. Dersom et lands myndigheter har fastsatt et annet systemrisikobufferkrav, f.eks. begrunnet i systemviktighet hos et utvalg banker, bør norske banker kunne legge til grunn en systemrisikobuffersats på 0 pst. for engasjementer i det landet, siden myndighetene i

⁴³ Se Finanstilsynets *Finansielt utsyn juni 2019*, kapittel 3.

slike tilfeller må antas å ha vurdert og avvist behovet for et generelt systemrisikobufferkrav rettet mot innenlandsk systemrisiko. Det samme bør gjelde hvis et systemrisikobufferkrav rettet mot innenlandsk systemrisiko eksplisitt er satt til 0 pst. Dersom et lands myndigheter ikke har tatt systemrisikobufferkravet i bruk, bør den norske satsen i prinsippet gjelde for norske bankers engasjementer i det landet.

Blant de større norske bankene er det bare DNB som har vesentlig virksomhet utenfor Norge, se figur 6.1. Departementet antar at den geografiske fordelingen av bankens virksomhet kan bidra til at økningen i systemrisikobufferkravet ikke vil bli vesentlig høyere eller lavere enn reduksjonen i kapitalkravet som følger av bortfallet av Basel I-gulvet, se avsnitt 7.1. For DNB vil det også være relevant at kommende EU/EØS-regler trolig vil innebære at summen av O-SII-bufferkravet og systemrisikobufferkravet bare kan være høyere enn 5 pst. etter tillatelse fra EFTA-statenes faste komité, jf. avsnitt 3.2.2. Departementet vil følge opp dette når de relevante reglene har blitt del av EØS-avtalen.



Figur 6.1 De ti norske bankene med størst andel av sin eksponering utenfor Norge

Kilde: Finanstilsynet

For øvrig er det stort sett forbrukslånsbanker som har vesentlig virksomhet utenfor Norge, jf. figuren. Disse bankene vil ikke bli berørt av bortfallet av Basel I-gulvet eller innføringen av SMB-rabatten, slik at utenlandsandelen må være stor for at et nytt foretaksspesifikt systemrisikobufferkrav skal bli lavere enn dagens systemrisikobufferkrav på 3 pst. Banker med utenlandsandel på mindre enn ca. 30 pst. vil fortsatt ha et krav på minst 3 pst. (forutsatt at satsen er 0 pst. i de aktuelle landene),⁴⁴ mens banker med høyere utenlandsandeler kan få lavere systemrisikobufferkrav enn i dag, avhengig av bruken av systemrisikobufferkravet i de aktuelle landene.

6.2.4 Anmodning om anerkjennelse av kravet for utenlandske banker

Som nevnt i avsnitt 3.2 kan nasjonale myndigheter som fastsetter systemrisikobufferkrav, etter kapitalkravsdirektivet art. 134 be ESRB om å gi en anbefaling til andre land om å anerkjenne bufferkravet, slik estiske myndigheter har gjort, jf. avsnitt 4.1. Departementet

⁴⁴ En utenlandsandel på 31,3 pst. kan gi et krav på $(100\% - 31,3\%) \cdot 4,5 = 3,1$ pst., såfremt satsen er 0 pst. for alle andre land enn Norge.

tar sikte på å anmode ESRB om å utstede en slik anbefaling om det norske systemrisikobufferkravet. Departementet vil ved notifikasjon og anmodning om anerkjennelse av det norske systemrisikobufferkravet gi en nærmere redegjørelse for det samlede nivået på minste- og bufferkrav til ren kjernekapital etter regelverkets pilar 1, og herunder hvordan systemrisikobufferkravet inngår i et samlet krav som bl.a. gjenspeiler strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter. Som nevnt i avsnitt 4.1 anser nordiske myndigheter at tiltak som anbefales av ESRB, utgjør et minimum for hva som bør anerkjennes i Norden.

6.2.5 Prosedyre for endring av systemrisikobuffersatsen

Systemrisikobufferkravet skal etter kapitalkravsdirektivet revurderes minst annethvert år, jf. avsnitt 3.2, og satsen skal endres i trinn på én eller flere ganger 0,5 prosentpoeng. Departementet tar sikte på å fastsette dette i forskrift, på samme måte som for den motsykliske kapitalbufferen, se forskriftsutkastet § 25. Beslutningen om nivået på systemrisikobuffersatsen vil baseres på en vurdering av nivået på systemrisikoen i Norge.

6.3 Tilpasning av reglene om øvrige bufferkrav

Departementet legger opp til å samle de nye forskriftsreglene om systemrisikobuffer, samt gjeldende regler om buffer for systemviktige banker og motsyklisk kapitalbuffer, i del VII til IX i CRR/CRD IV-forskriften. Det innebærer at forskrift om motsyklisk kapitalbuffer og forskrift om nivå på motsyklisk kapitalbuffer oppheves, og bestemmelsene inntas i CRR/CRD IV-forskriften del IX, samt i forskriften § 3 og 39, jf. forskriftsutkastet. Det legges også opp til enkelte redaksjonelle justeringer i del VIII om buffer for systemviktige banker og del IX om motsyklisk kapitalbuffer.

For øvrig viser departementet til Finanstilsynets utkast til regelverksendringer for gjennomføring av CRR/CRD IV-regelverket, som departementet hadde på høring frem til 30. august 2018. Utkastet innebærer betydelige endringer i CRR/CRD IV-forskriften, og departementet vil i oppfølgingen av 2018-høringen og herværende høring vurdere helheten i utformingen av forskriften. Departementet har i det vedlagte forskriftsutkastet ikke hensyntatt forskriftsendringer som vil komme som en oppfølging av 2018-høringen.

6.4 Gulv for gjennomsnittlig risikovekting

For å sikre at alle IRB-banker i Norge benytter forsvarlige risikovekter for norske boliglån, tar departementet sikte på å fastsette et midlertidig minstekrav for gjennomsnittlig risikovekting av norske boliglån på 20 pst., se forskriftsutkastet § 4 første ledd. De aller fleste IRB-bankene i Norge ligger om lag på eller noe over dette nivået i dag, og minstekravet vil følgelig være egnet til å løfte risikovektingen i de få bankene som måtte ligge lavere, opp på et forsvarlig nivå. Den gjennomsnittlige risikovektingen av boliglån i norske IRB-banker gjenspeiler bl.a. systemrisiko forbundet med utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes gjeld, slik dette er konkretisert i modellkrav og LGD-gulv, jf. avsnitt 4.2. Blant annet krever Finanstilsynet at misligholds- og tapstall fra den norske bankkrisen på 1990-tallet reflekteres i modellene, og at det tas hensyn til usikkerhet i datagrunnlaget. Høy gjeld i husholdningene og høye boligpriser er to av de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet, og en risikovekting av norske boliglån som ikke er tilpasset

dette, kan ha alvorlige følger for de bankene det gjelder, og potensielt også for det norske finanssystemet og realøkonomien.

I motsetning til boliglånsmarkedet er markedet for lån til foretak innen næringseiendom svært heterogent, og det kan ikke uten videre angis et tilsvarende minstekrav som vil være like passende for ulike porteføljesammensetninger, markedssegmenter og modell-anvendelser. Departementet tar likevel sikte på å fastsette et midlertidig minstekrav for gjennomsnittlig risikovekting av norske næringseiendoms lån på 35 pst., se forskrifts-utkastet § 4 annet ledd. Dette er på nivå med eller lavere enn den gjennomsnittlige vektingen av slike lån i norske IRB-banker i dag, men høyere enn i enkelte utenlandske banker. Etter departementets vurdering bør den gjennomsnittlige risikovektingen fra den mest avanserte modellbruken som er godkjent av norske tilsynsmyndigheter for behandling av næringseiendoms lån i Norge, danne et minimum for alle banker som gir slike lån i Norge. Sårbarheten knyttet til høye priser på næringseiendom har økt de siste årene, og det er derfor viktigere enn før at risikovektingen i alle banker i det norske markedet ligger på et forsvarlig nivå.

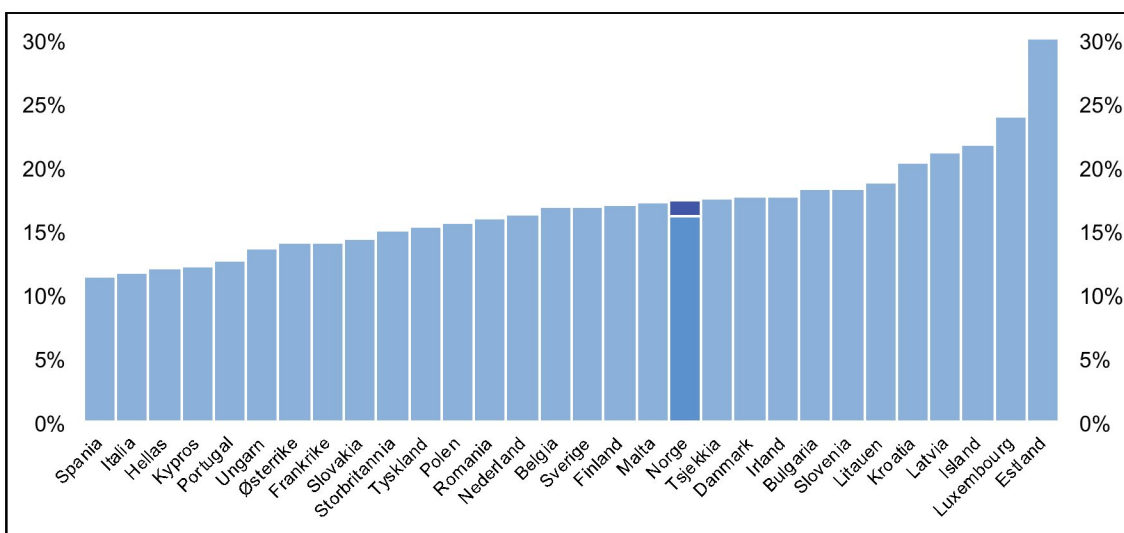
Det er gjennomført en rekke tiltak de siste årene, men det er fremdeles enkelte banker som opererer i Norge med for lav risikovekting. Minstekrav for gjennomsnittlig risiko-vekting av boliglån og næringseiendoms lån vil etter departementets vurdering være det gjenstående tiltaket som kan benyttes for å sikre forsvarlig risikovekting i hele det norske banksystemet.

I samsvar med kapitalkravsforordningen art. 458 nr. 10 kan slike minstekrav i første omgang gjøres gjeldende i to år. Departementet legger opp til å be ESRB om å utstede en anbefaling til andre lands myndigheter om å anerkjenne norske minstekrav, slik som for systemrisikobufferkravet, jf. avsnitt 6.2.4. Dersom norske IRB-bankers gjennomsnittlige risikovekting skulle bli vesentlig endret før tiltakene skal revurderes innen to år, f.eks. som følge av at modellkrav endres i samsvar med endringer i risikobildet som ikke fanges opp av kapitalkravene for øvrig, tar departementet sikte på å tilpasse nivåene på minstekravene ved en ev. videreføring.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Konsekvenser for norske banker

Bortfallet av Basel I-gulvet og innføringen av SMB-rabatten innebærer at norske bankers rene kjernekapitaldekning blir mer sammenlignbar med dekningen i andre europeiske banker, se figur 7.1. Det vil bidra til å synliggjøre den gode soliditeten i norske banker, noe som kan ha positive virkninger for bankene bl.a. i internasjonale finansieringsmarkeder. Bortfallet av Basel I-gulvet kan dessuten bidra til at norske banker får kapitalkrav som gjenspeiler risiko bedre enn i dag, særlig for engasjementer med lav risiko. Basel I-gulvet innebærer f.eks. at et foretakslån på marginen ikke kan ha lavere risikovekt enn 80 pst. (dersom gulvreglene binder), mens de modellbaserte risikovektene i IRB-bankene kan være både langt lavere og langt høyere enn dette, avhengig av risikoen ved det enkelte engasjementet. Innføringen av SMB-rabatten kan bidra til en vridning av bankenes utlånspraksis i favør av små og mellomstore bedrifter, jf. avsnitt 7.2.

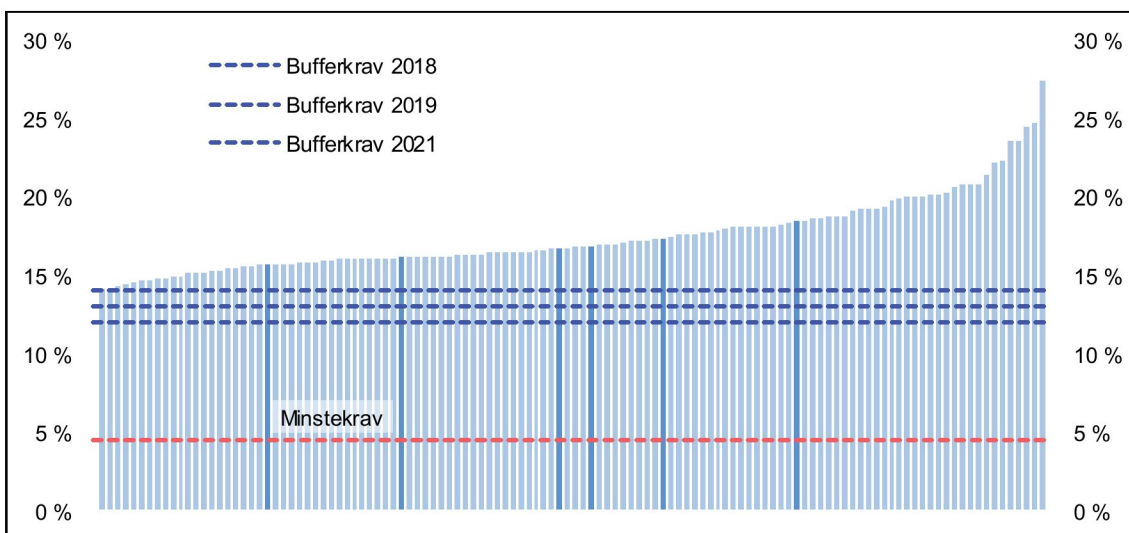


Figur 7.1 Ren kjernekapitaldekning i norske banker og et utvalg større europeiske banker ved utgangen av 2018. Etter innføring av SMB-rabatt og bortfall av Basel I-gulv i Norge
Kilder: European Banking Authority og Finanstilsynet

Et økt og tilpasset norsk systemrisikobufferkrav vil bidra til å opprettholde soliditeten i norske banker om lag på dagens nivå, og er egnet til å løfte kapitalkravene for utenlandske bankers virksomhet i Norge opp på et nivå som samsvarer med de strukturelle sårbarhetene og systemrisikoen i norsk økonomi. Alle norske banker har allerede nok kapital til å oppfylle et systemrisikobufferkrav på 4,5 pst. og de mindre bankene har generelt høyere kapitaldekning enn de større bankene, se figur 7.2. Figuren viser den foreslåtte økningen i det samlede bufferkravet for de ikke-systemviktige bankene frem mot 2021, inkludert det motsykliske kapitalbufferkravet på 2,5 pst. fra utgangen av 2019. Pilar 2-krav kommer i tillegg.

Det samlede minste- og bufferkravet til ren kjernekapitaldekning under pilar 1 vil etter forskriftsutkastet være 14 pst. for de norske standardmetodebankene fra utgangen av 2021. De bankene som ligger lavest, hadde en ren kjernekapitaldekning litt over dette nivået ved utgangen av 2018, og for de fleste vil SMB-rabatten innebære at den rene kjernekapitaldekningen øker. Dersom disse bankene ønsker å bygge opp en fortsatt god

avstand til de generelle pilar 1-kravene, vil de etter forskriftsutkastet ha god tid til å gjøre det. En eventuell kapitaloppbygging vil imidlertid være beskjeden sammenlignet med oppbyggingen av kapital i norske banker i årene etter finanskrisen, se figur 2.1. Kommunalbanken kan som systemviktig standardmetodebank få et samlet minste- og bufferkrav på 16 pst. fra utgangen av 2021, og hadde ved utgangen av 2018 en ren kjernekapitaldekning på 17,4 pst.



Figur 7.2 Ren kjernekapitaldekning i alle norske ikke-systemviktige banker (søyler) i 2018 og minste- og bufferkrav (stiplede linjer). For IRB-bankene (uthevet i mørkere søyler) er effekten av bortfallet av Basel I-gulvet tegnet inn

Kilder: Finanstilsynet og Finansdepartementet

For de ikke-systemviktige IRB-bankene vil det samlede minste- og bufferkravet til ren kjernekapitaldekning under pilar 1 etter forskriftsutkastet være 14 pst. fra utgangen av 2019, og alle disse bankene lå om lag 2 prosentpoeng eller mer over dette nivået ved utgangen av 2018, se figur 7.2. Tallene inkluderer effekten av bortfallet av Basel I-gulvet, men ikke innføringen av SMB-rabatten. For DNB antas den geografiske fordelingen av virksomheten å bidra til at økningen i systemrisikobufferkravet ikke vil bli vesentlig høyere eller lavere enn reduksjonen i kapitalkravet som følger av bortfallet av Basel I-gulvet, slik at bankens samlede minste- og bufferkrav kan utgjøre i underkant av 15 pst. ved utgangen av 2019.⁴⁵ Banken hadde en ren kjernekapitaldekning på 17,3 pst. ved utgangen av 2018, inkludert effekten av bortfallet av Basel I-gulvet. Som vist i kapittel 6.2 er om lag 38 pst. av DNBs engasjementer i utlandet, og av dette er vel to tredjedeler i Europa, og da særlig i Sverige og Storbritannia.⁴⁶ Engasjementer i disse to landene vil etter forskriftsutkastet i utgangspunktet kunne tilordnes en systemrisikobuffersats på 0 pst., siden systemrisikobufferkravet der er tatt i bruk og bare gjort gjeldende for et utvalg

⁴⁵ DNB vil etter dagens regler ha et samlet krav til ren kjernekapitaldekning ved utgangen av 2019 på 14,1 pst., inkludert et foretaksspesifikt motsyklisk kapitalbufferkrav på 2,1 pst. (se DNBs «Risk and capital management disclosure according to Pillar 3» for 2018, s. 9). Den rene kjernekapitaldekningen var ved utgangen av 2018 hhv. 16,5 og 17,3 pst. før og etter bortfallet av Basel I-gulvet. Målt med den nye risikovektingen, tilsvarer det gjeldende 2019-kravet på 14,1 pst. et nytt krav på $(17,3/16,5) * 14,1 \% = 14,8$ pst.

⁴⁶ Se geografisk fordeling av bankkonsernets utlån mv. i note 52 i årsrapporten for 2018.

banker, f.eks. slik at en svensk bank på størrelse med DNBs svenske filial ikke må oppfylle det svenske systemrisikobufferkravet, jf. avsnitt 4.2. I Storbritannia gjelder systemrisikobufferkrav på 1-2 pst. for visse «ring-fenced banks» og større «building societies» fra 1. august 2019.⁴⁷ DNBs systemrisikobufferkrav kan derfor bli redusert med ca. 0,7 prosentpoeng.⁴⁸ Det foretaksspesifikke kravet må imidlertid beregnes ut fra satser i flere land, og vil også avhenge av risikovektingen av de ulike engasjementene.

For en del banker kan endringer i systemrisikobufferkravet ha betydning for pilar 2-kravet, siden Finanstilsynet ser bruken av tilsynsmessige virkemidler under pilar 2 i sammenheng med fastsatte bufferkrav under pilar 1, jf. avsnitt 2.3.

Tilpasninger av systemrisikobufferkravet etter forskriftsutkastet vil innebære at bankene må beregne foretaksspesifikke krav på samme måte som for det motsykliske bufferkravet. Dette vil imidlertid bare være aktuelt for et fåtall banker, og antas uansett ikke å medføre vesentlig ressursbruk. Forskriftsutkastet antas ikke å ha andre administrative konsekvenser for bankene.

7.2 Konsekvenser for utenlandske banker i Norge

Dersom et norsk systemrisikobufferkrav på 4,5 pst. gjøres gjeldende også for utenlandske bankers virksomhet i Norge, kan flere av disse bankene måtte sette av mer kapital for den norske virksomheten. Dette vil først og fremst være aktuelt for banker fra andre nordiske land, og det økte kapitalbehovet vil neppe være av et slikt omfang at de utenlandske bankene må bygge opp sin kapital vesentlig. Innføring av gulv for gjennomsnittlig risikovekting av visse utlån antas primært å ha betydning for svenske banker som opererer i Norge, siden de modellbaserte risikovektene er lave i disse bankene.

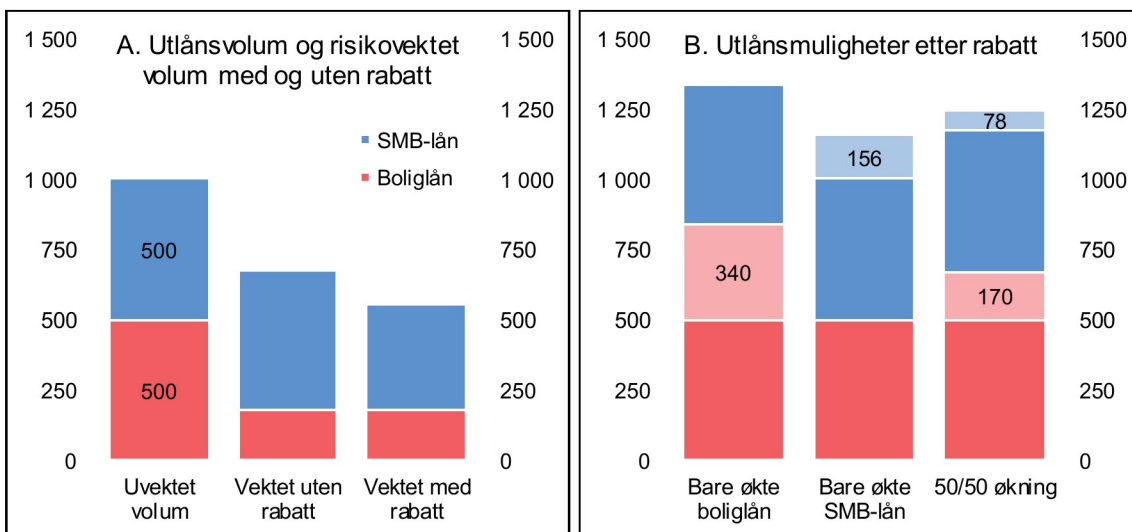
7.3 Konsekvenser for bankkundene

Siden et økt systemrisikobufferkrav skal bidra til å opprettholde soliditeten i norske banker om lag på dagens nivå, forventes det ingen endringer i bankenes kostnader eller utlånsrenter, verken på kortere eller lengre sikt. I den grad enkelte utenlandske banker har tilbudt gunstigere lånebetingelser enn andre banker på grunn av reelt lavere kapitalkrav, kan disse bankene måtte tilpasse sine betingelser til det som gjelder ellers i markedet.

Bortfallet av Basel I-gulvet og innføringen av SMB-rabatten kan påvirke tilbudet og prisingen av visse utlån. Særlig kan utlån med lav risiko og utlån til små og mellomstore bedrifter kreve mindre kapital i bankene enn i dag, og dermed lavere utlånsrente dersom bankenes finansieringskostnad endres. Figur 7.3 gir et stilisert eksempel på mulige utlånsendringer som følge av SMB-rabatten dersom bankens egenkapital på kort sikt oppfattes som gitt. Det er imidlertid usikkert hvordan særskilte regler som for enkelte lånetyper kan gi kapitalkrav som avviker vesentlig fra det som følger fra bankenes egne risikomodeller, påvirker bankenes prising av lån.

⁴⁷ Se pressemelding 1. mai 2019 fra Prudential Regulation Authority (Bank of England).

⁴⁸ Omtrent 40 pst. av DNBs utenlandske engasjementer i 2017 var i Storbritannia og Sverige, jf. fotnote 46, det vil si ca. 15 pst. av alle engasjementer, som gir en reduksjon på $15\% \cdot 4,5 = 0,7$ prosentpoeng. Det vil si et foretaksspesifikt systemrisikobufferkrav på 3,8 pst., som sammen med øvrige krav kan gi et samlet pilar 1-krav på 14,9 pst. per utgangen av 2019, jf. fotnote 45.



Figur 7.3 Illustrasjon av SMB-rabatten for en tenkt standardmetodebank. Mill. kroner

Kilde: Finansdepartementet

Regelverkstilpasninger som bidrar til god soliditet i det norske banksystemet, reduserer faren for forstyrrelser i tilbudet av kreditt og andre finansielle tjenester. Forskriftsutkastet vil bidra til å opprettholde soliditeten i norske banker om lag på dagens nivå og til likere krav for norske og utenlandske banker i Norge. Det vil støtte opp om stabiliteten og konkurransen i det norske bankmarkedet, og dermed komme kundene og norsk økonomi for øvrig til gode.

7.4 Konsekvenser for det offentlige

Full gjennomføring av EUs CRR/CRD IV-regelverk i Norge, jf. Finansdepartementets høring som ble avsluttet 30. august 2018, vil øke den administrative byrden for norske myndigheter, bl.a. ved at en må forholde seg til omfattende prosedyrekrav for å utøve nasjonalt handlingsrom. Dette gjelder bl.a. bruken av systemrisikobufferen og innføring av midlertidige gulv for gjennomsnittlig risikovektning som angitt i forskriftsutkastet, jf. også avsnitt 3.2 og 3.5. I tillegg må nivået på bufferkravet og innretningen på gulvreglene vurderes minst annethvert år.

Vedlegg 1: Utkast til forskriftsendringer

Forskrift om endring i forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften)

Fastsatt av Finansdepartementet [dato] med hjemmel i lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern §§ 14-2 og 14-3.

I

I forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3. Beregning av kapitalbufferkrav

Beregningsgrunnlaget for bevaringsbuffer, systemrisikobuffer, buffer for systemviktige foretak og motsyklisk kapitalbuffer som angitt i finansforetaksloen § 14-3 og verdi-papirhandelloven § 9-15 a følger av CRR artikkel 92(3).

Foretakene skal beregne sine foretaksspesifikke krav til systemrisikobuffer og motsyklisk kapitalbuffer. For engasjementer i Norge skal satsene som fastsatt i § 24 og § 30 anvendes.

For engasjementer i andre EØS-stater anvendes systemrisikobuffersatsen som er fastsatt av myndighetene i vedkommende jurisdiksjon, såfremt kravet er rettet mot systemrisiko i jurisdiksjonen og avgrenset til engasjementer der. For engasjementer i EØS-stater som har fastsatt et annet systemrisikobufferkrav enn det nevnt i første punktum, skal systemrisikobuffersatsen være 0 prosent. For engasjementer i EØS-stater som ikke har fastsatt et systemrisikobufferkrav, gjelder satsen som fastsatt i § 24, med mindre Finansdepartementet fastsetter en annen sats. Finanstilsynet kan beslutte om vilkårene i første punktum er oppfylt.

For engasjementer i andre EØS-stater anvendes den motsykliske kapitalbuffer-satsen som er fastsatt av myndighetene i vedkommende jurisdiksjon. For engasjementer i EØS-stater som ikke har fastsatt en motsyklisk kapitalbuffersats, gjelder satsen som fastsatt i § 30, med mindre Finansdepartementet fastsetter en annen sats.

For engasjementer i stat som ikke omfattes av EØS-avtalen, gjelder tredje og fjerde ledd tilsvarende, med mindre Finansdepartementet fastsetter en annen sats.

Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om beregningen av foretaksspesifikke krav til systemrisikobuffer og motsyklisk kapitalbuffer.

§ 4 skal lyde:

§ 4. Minstekrav for gjennomsnittlig risikovekt

Frem til 31. desember 2021 skal foretak som benytter IRB- eller AMA-metode ha en gjennomsnittlig risikovekt for engasjementer med pantesikkerhet i boligeiendom i Norge som ikke er lavere enn 20 prosent.

Frem til 31. desember 2021 skal foretak som benytter IRB- eller AMA-metode ha en gjennomsnittlig risikovekt for engasjementer med pantesikkerhet i næringseiendom i Norge som ikke er lavere enn 35 prosent.

Ny del VII skal lyde:

Del VII: Systemrisikobuffer

§ 23. Innhold og formål

Denne delen fastsetter satsen for systemrisikobuffer for engasjementer i Norge, og angir fremgangsmåten for myndighetenes arbeid med å vurdere og fastsette satsen. Formålet med systemrisikobufferen er å gjøre foretakene mer solide og robuste overfor utlånstap og andre forstyrrelser som kan oppstå som følge av strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter.

§ 24. Systemrisikobuffersats for engasjementer i Norge

For engasjementer i Norge er satsen for systemrisikobufferen 4,5 prosent.

For foretak som benytter standardmetoden for å beregne kredittrisiko, gjelder følgende satser for systemrisikobuffer for engasjementer i Norge:

- a) 3,5 prosent fra og med 31. desember 2019
- b) 4,0 prosent fra og med 31. desember 2020
- c) 4,5 prosent fra og med 31. desember 2021

§ 25. Endring av systemrisikobuffersatsen

Finansdepartementet skal annethvert år treffe beslutning om nivået på systemrisikobuffersatsen for engasjementer i Norge. Beslutninger om å øke satsen skal normalt tidligst tre i kraft 12 måneder etter at beslutningen er fattet. I særlige tilfeller kan tidligere ikrafttredelse besluttes. Satsen skal endres i trinn på én eller flere ganger 0,5 prosentpoeng.

Del VII blir ny del VIII, og overskriften skal lyde:

Del VIII: Buffer for systemviktige foretak

§§ 23 og 24 blir nye §§ 26 og 27. § 27 fjerde ledd tredje punktum skal lyde:

Ved denne vurderingen skal Finansdepartementet legge vekt på kriteriene som er angitt i § 28 og råd fra Finanstilsynet.

§ 25 blir ny § 28. § 28 annet punktum skal lyde:

Råd etter første punktum skal baseres på en vurdering av blant annet foretakets størrelse, foretakets omfang av virksomhet i Norge og i andre land, foretakets kompleksitet, foretakets rolle i den finansielle infrastrukturen og i hvilken grad foretaket er sammenvevet med resten av det finansielle systemet, jf. også § 27 annet ledd.

Ny del IX skal lyde:

Del IX: Motsyklisk kapitalbuffer

§ 29. Innhold og formål

Denne delen fastsetter satsen for motsyklisk kapitalbuffer for engasjementer i Norge, og angir fremgangsmåte og indikatorer for myndighetenes arbeid med å fastsette satsen. Formålet med den motsykliske kapitalbufferen er å gjøre foretakene mer solide og robuste overfor utlånstap i en framtidig lavkonjunktur og dempe faren for at foretakene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgivning.

§ 30. *Motsyklisk kapitalbuffersats for engasjementer i Norge*

For engasjementer i Norge er satsen for motsyklisk kapitalbuffer 2,5 prosent.

§ 31. *Endring av den motsykliske kapitalbuffersatsen*

Finansdepartementet skal hvert kvartal treffe beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbuffersatsen for engasjementer i Norge. Beslutninger om å øke satsen skal normalt tidligst tre i kraft 12 måneder etter at beslutningen er fattet. I særlige tilfeller kan tidligere ikrafttredelse besluttes.

Den motsykliske kapitalbuffersatsen skal som hovedregel være mellom 0 og 2,5 prosent. I særlige tilfeller kan satsen settes høyere enn 2,5 prosent. Satsen skal endres i trinn på én eller flere ganger 0,25 prosentpoeng. Beslutning om å redusere satsen kan tre i kraft umiddelbart.

§ 32. *Beslutningsgrunnlag og råd fra Norges Bank*

Norges Bank skal hvert kvartal utarbeide et grunnlag for beslutningen om den motsykliske kapitalbuffersatsen. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger. Beslutningsgrunnlaget skal inneholde oversikt over forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden, samt andre indikatorer, og Norges Banks vurdering av systemrisiko som bygges opp eller er bygget opp over tid.

Norges Bank skal innen utgangen av hvert kvartal gi departementet råd om nivået på den motsykliske kapitalbuffersatsen for engasjementer i Norge, samt råd om hvilke satser som bør gjelde for engasjementer i andre stater, jf. § 3 fjerde og femte ledd. Rådet skal bygge på Norges Banks beslutningsgrunnlag og eventuelle råd fra Det europeiske risikorådet (ESRB).

Dersom Norges Bank gir råd om en reduksjon av buffersatsen, skal beslutningsgrunnlaget også inneholde Norges Banks anslag på når Norges Bank vil gi råd om å øke satsen.

Nåværende del VIII og IX blir nye deler X og XI.

§§ 26 til 31 blir nye §§ 33 til 38.

§ 32 oppheves.

II

Forskrift 4. oktober 2013 nr. 1170 om motsyklisk kapitalbuffer og forskrift 12. desember 2013 nr. 1440 om nivå på motsyklisk kapitalbuffer oppheves.

III

Forskriften trer i kraft [dato].

Frem til 31. desember 2019 er satsen for systemrisikobuffer for engasjementer i Norge 3 prosent. Satsen for motsyklisk kapitalbuffer for engasjementer i Norge er 2 prosent frem til samme dato.

