



FINANSTILSYNET

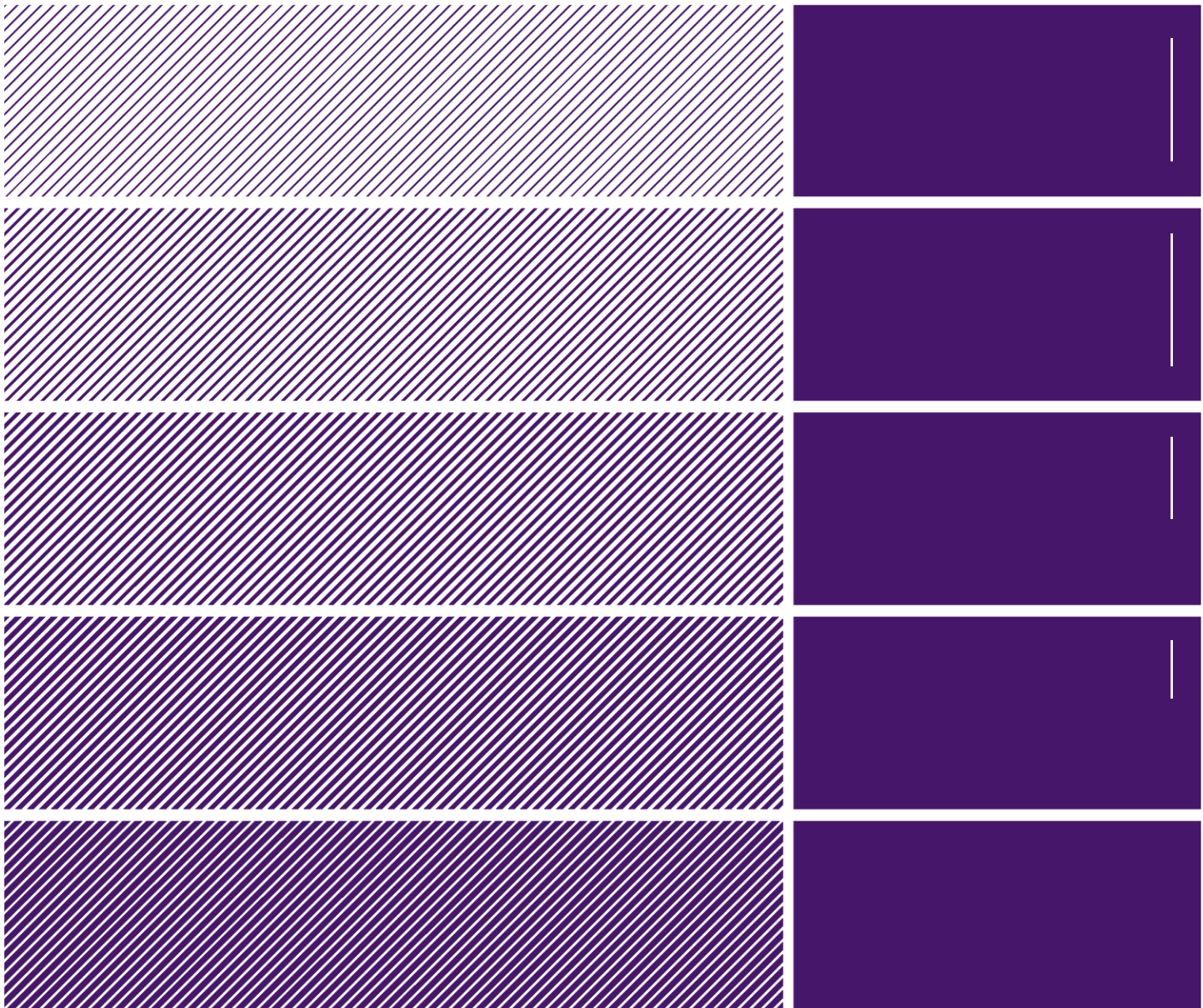
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Utkast til høringsnotat

Anvendelse av motsyklisk kapitalbuffer i vertsland

Forslag til forskriftsendring

31.03.2016



1 Innledning

Finansdepartementet har i brev av 16. desember 2015 bedt Finanstilsynet utarbeide utkast til høringsnotat og forskriftsbestemmelser som åpner for at krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre EØS-lands myndigheter kan benyttes for beregningen av motsyklisk kapitalbuffer for norske institusjoners virksomhet i det aktuelle landet (resiprositet). Videre bes det om en vurdering av hvordan andre EU-land antas å ville forholde seg til den motsykliske kapitalbufferen fastsatt av norske myndigheter for deres bankers virksomhet i Norge.

I det følgende vil Finanstilsynet redegjøre kort for det juridiske rammeverket og effekten anerkjennelse av andre lands krav til motsyklisk kapitalbuffer vil ha på norske bankers institusjonsspesifikke sats for motsyklisk kapitalbuffer. Finanstilsynets vurdering og tilrådning framgår i punkt 5.

2 Rammeverk

Nivå på motsyklisk buffer og resiprositet

Etter EUs kapitaldekningsdirektiv skal "designated authority" i hvert enkelt land fastsette en motsyklisk buffer mellom 0 og 2,5 prosent, eller i særskilte tilfeller også over 2,5 prosent. Den motsykliske bufferen for hvert enkelt foretak skal være et vektet gjennomsnitt av buffersatsene fastsatt i de landene der foretaket har eksponering. For buffersatser opp til 2,5 prosent er utgangspunktet automatisk resiprositet fra og med 1. januar 2016 (det vil si at buffersatsene i de aktuelle landene skal anvendes). I de tilfeller det er fastsatt buffersats over 2,5 prosent i et annet EU/EØS-land, er det opp til hjemlandet å avgjøre om denne buffersatsen skal anerkjennes.

Det er fastsatt overgangsregler som innebærer at maksimalsatsen for motsyklisk buffer med automatisk resiprositet (2,5 prosent) er begrenset til hhv. 0,625 prosent inntil 31. desember 2016, 1,25 prosent inntil 31. desember 2017 og 1,875 prosent inntil 31. desember 2018. For satser over dette, er det som nevnt frivillig resiprositet. For eksponeringer i tredjeland kan hjemlandsmyndigheten anerkjenne satsen fastsatt av myndighetene i landet, eller sette en buffersats som er høyere. Dersom buffersatsen som er fastsatt i det aktuelle tredjelandet er høyere enn 2,5 prosent, kan buffersatsen begrenses til 2,5 prosent.

Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) publiserte 29. januar 2016 sin anbefaling til hvordan motsyklisk kapitalbuffer skal beregnes for engasjementer i tredjeland. ESRB anbefaler å fullt ut anerkjenne motsykliske buffere opp til 2,5 prosent. For buffersatser over 2,5 prosent, tilfeller hvor et land er i tvil om satsen reflekterer risikoen på en tilstrekkelig god måte eller andre tilfeller hvor det er usikkerhet knyttet til buffersatsen, anbefales det å varsle ESRB. Videre mener ESRB at alle land årlig bør vurdere hvilke tredjeland som er viktige for det aktuelle landets banksystem og rapportere dette til ESRB. ESRB vil da vurdere konkrete anbefalinger til motsykliske buffersatser for å unngå at like eksponeringer i et tredjeland møter forskjellige kapitalkrav i EU-bankers hjemland.

Relevant beregningsgrunnlag

Det følger av direktivet at den motsykliske buffersatsen skal anvendes på hele beregningsgrunnlaget for kapitalkravet. For det tilfellet en bank har utenlandseksponeringer, skal bare beregningsgrunnlaget for *kredittrisiko* inngå i grunnlaget for beregningen av den vektete motsykliske buffersatsen. Denne vektete buffersatsen skal så benyttes på hele beregningsgrunnlaget.

Etter gjeldende forskrift om motsyklisk kapitalbuffer skal beregningsgrunnlaget for den motsykliske kapitalbufferen, *med mindre annet er fastsatt i forskrift eller ved fastsettelsen av nivået på bufferen*, være det samme som beregningsgrunnlaget for minstekravet til ansvarlig kapitaldekning.

Gjennomføring av CRD IV i Norge

Fram til CRD IV tas inn i EØS-avtalen er ikke norske myndigheter formelt bundet av direktivets bestemmelser. Direktivbestemmelsene er imidlertid gjennomført i Norge gjennom endringer i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven foretatt i 2013, samt forskriftsendringer vedtatt i august 2014. Dette gjelder likevel ikke bestemmelsene om gjensidig anerkjennelse av EØS-land eller tredjeland sine krav til motsyklisk kapitalbuffer.

Etter gjeldende regler gjelder det norske motsykliske kapitalbufferkravet på 1 prosent (1,5 prosent fra og med 30. juni 2016) av hele beregningsgrunnlaget, også for eksponeringer i utlandet. Når CRD IV tas inn i EØS-avtalen, vil automatisk gjensidig anerkjennelse av andre lands motsykliske kapitalbuffersatser også gjelde for Norge.

3 Land som har fastsatt buffersats

Tabell 3.1: Buffersatser fastsatt av andre land

Land (*ikke EU/EØS-land)	Sats	Sats per 30. juni 2016
Australia* Kroatia Slovakia	0 %	0 %
Belgia Kypros Slovenia		
Brasil* Latvia Spania		
Bulgaria Litauen Storbritannia		
Danmark Luxembourg Tsjekkia		
Estland Malta Tyrkia*		
Finland Nederland Tyskland		
Hellas Polen Ungarn		
Indonesia* Portugal USA*		
Irland Romania Østerrike		
Italia Russland*		
Hong Kong*		
Norge	1 %	1,5 %
Sverige		
Sveits* (kun for eiendomseksponeringer)	0 % (2 %)	0 % (2 %)

Kilder: ESRB og Baselkomiteen

Norge har, sammen med Sverige, den høyeste satsen for motsyklisk kapitalbuffer i EØS. Utenfor EØS har Sveits fastsatt en sats på 2 prosent for eiendomseksponeeringer. Per utgangen av februar har de fleste EU/EØS-land og enkelte tredjeland fastsatt motsyklisk kapitalbuffer, de aller fleste på 0 prosent. Tabell 3.1 gir en oversikt over satsene i ulike land.

Flere land har også besluttet å endre sin sats i 2017. Dette gjelder Sverige (2 prosent fra 19. mars 2017), Storbritannia (0,5 prosent fra 29. mars 2017), Hong Kong (1,25 prosent fra 1. januar 2017) og Singapore (0 prosent fra 1. januar 2017).

4 Effekter på norske bankers effektive sats for motsyklisk kapitalbuffer

Ved utgangen av tredje kvartal 2015 utgjorde IRB-bankers utlandseksponeeringer om lag 28 prosent av beregningsgrunnlaget for kredittrisiko. 10 prosent var relatert til tredjeland, mens 18 prosent var relatert til EU/EØS-land. Eksponeeringene mot svenske motparter utgjorde om lag 5 prosent av IRB-bankenes beregningsgrunnlag for kredittrisiko og rundt 25 prosent av EU/EØS-eksponeringene, se tabell 4.1. De øvrige bankenes totale utenlandsandel, i all hovedsak eksponeeringer i Danmark, Sverige og Finland, utgjorde om lag 4 prosent av beregningsgrunnlaget for kredittrisiko på samme tidspunkt.

Tabell 4.1: IRB-bankenes¹ beregningsgrunnlag for kredittrisiko, 30.09.2015, konsoliderte tall

Land	Beregningsgrunnlag (1000 NOK)	Andel av totalt beregningsgrunnlag	Buffersats per 30. juni 2016
Norge	870 943 616	71.4 %	1.5 %
Sverige	60 052 540	4.9 %	1.5 %
USA	36 781 776	3.0 %	0 %
Polen	34 118 464	2.8 %	0 %
Storbritannia	24 594 542	2.0 %	0 %
Litauen	20 304 506	1.7 %	0 %
Singapore	13 981 305	1.1 %	Ikke fastsatt
Spania	11 819 864	1.0 %	0 %
Tyskland	10 892 214	0.9 %	0 %
Irland	10 858 360	0.9 %	0 %
Nederland	10 553 401	0.9 %	0 %
Danmark	10 350 798	0.8 %	0 %
Marshalløyene	9 710 101	0.8 %	Ikke fastsatt
Canada	9 515 014	0.8 %	Ikke fastsatt
Bermuda	9 215 783	0.8 %	Ikke fastsatt
Chile	6 714 629	0.6 %	Ikke fastsatt
Liberia	6 403 866	0.5 %	Ikke fastsatt
Luxembourg	5 609 891	0.5 %	0 %
Finland	5 218 744	0.4 %	0 %
Sveits	5 093 885	0.4 %	0 % (2 %*)

¹ Til tross for at den motsykliske kapitalbufferen gjelder for alle banker, er utvalget begrenset til IRB-banker. Dette er fordi IRB-bankenes forvaltningskapital utgjør over 70 prosent av samlet forvaltningskapital i norsk banksektor.

Andre land	47 170 654	3.9 %	-
Sum	1 219 903 951	100.0 %	-

* Sveits har ingen generell motsyklisk buffer, men derimot en spesifikk motsyklisk buffer for eiendomseksponeringer, satt på 2 prosent

Kilde: Finanstilsynet, kvartalsvis kapitaldekningsrapportering

De fleste EU/EØS-land har per i dag lavere buffersats enn Norge. Sverige har fastsatt motsyklisk buffer til samme nivå som i Norge. Det er kun et fåtall tredjeland som har satt nivå for motsyklisk kapitalbuffer, og de fleste av disse har satt satsen til 0. Totalt sett vil dette medføre at den effektive buffersatsen for norske institusjoner vil bli lavere enn buffersatsen i Norge – altså lavere enn den satsen norske institusjoner møter i dag. Uavhengig av hvordan en velger å anerkjenne tredjelands buffersatser, vil gjensidig anerkjennelse ha betydelig effekt på den effektive satsen for motsyklisk kapitalbuffer for norske banker.

Innføring av resiprositetskrav i norske regler krever at buffersatsen i alle EØS-land som har fastsatt en slik sats, anerkjennes i norske krav. Det som særskilt må vurderes når Finanstilsynet skal utarbeide et forslag, er dermed hvilken sats som skal anvendes for eksponeringer i land som ikke har fastsatt en buffersats.

I tabell 4.2 gis det tre alternative utforminger av krav til buffersats for eksponeringer i land (både EØS-land og tredjeland) som ikke selv har fastsatt en buffersats. For land som ikke har vurdert buffersats, er satsen lik den norske i alternativ 1, lik null i alternativ 2 og lik 2,5 i alternativ 3. Det er tatt utgangspunkt i satsene som vil gjelde fra 30. juni 2016, dvs. 1,5 prosent i Norge og Sverige. Som det går fram av tabellen, medfører alle alternativene at den effektive buffersatsen for IRB-banker blir betydelig lavere enn ved bruk av norsk buffersats på alle eksponeringer. For de øvrige, mindre bankene har endringene liten betydning.

I hovedsak drives reduksjonen av store andeler eksponeringer i land med fastsatt buffersats lik null, med Danmark, Finland, USA, Polen og Storbritannia som noen av de viktigste landene. Likevel, som man ser av differansene mellom de tre alternativene, spiller behandlingen av tredjeland uten fastsatt sats også en betydelig rolle. Her er de mest utslagsgivende enkeltandelene blant annet i Singapore, Bermuda og Liberia. Effekten på de institusjonsspesifikke satsene varierer også i stor grad mellom bankene, avhengig av hvordan porteføljene er fordelt geografisk.

Tabell 4.2 Effektive satser for motsyklisk kapitalbuffer, ulik grad av anerkjennelse

Institusjon	Uten anerkjennelse	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
IRB-banker samlet	1.50 %	1.23 %	1.12 %	1.30 %
Alle øvrige banker	1.50 %	1.46 %	1.46 %	1.46 %

5 Oppsummering og vurdering

Åpning for gjensidig anerkjennelse av andre lands motsykliske bufferkrav vil gi negative utslag på de institusjonsspesifikke motsykliske kapitalkravene for norske institusjoner, og da spesielt for de store bankene, som har en større andel av sine eksponeringer i utlandet. Utslagene er mindre for de mindre foretakene.

Finanstilsynet mener at alle buffersatser opp til 2,5 prosent bør anerkjennes, slik det framgår av kapitaldekningsdirektivet (CRD IV). I tråd med anbefalingene fra ESRB, bør dette også gjelde for tredjeland. Videre mener Finanstilsynet at buffersatser over 2,5 prosent, der det er frivillig resiprositet, også bør anerkjennes. Den til enhver tid gjeldende satsen for eksponeringer i Norge, på 1,5 prosent fra 30. juni 2016, bør imidlertid gjelde for eksponeringer i jurisdiksjoner som ikke har satt en spesifikk sats. Disse eksponeringene vil i så fall fortsette å møte samme motsykliske buffersats som de gjør i dag, også etter en eventuell endring av buffersatsen. Etersom EU-land er forpliktet til å fastsette motsyklisk kapitalbuffersats fra 2016, vil dette kun være aktuelt for tredjeland.

Et alternativ til å bruke den norske satsen for disse eksponeringene, er å anta at land som ikke har behov for en motsyklisk kapitalbuffer heller ikke vil fastsette en sats, og at en sats lik null dermed bør benyttes på disse eksponeringene. Finanstilsynet mener imidlertid at det ikke kan tas for gitt at en aktuell jurisdiksjon har foretatt en slik uformell vurdering. Ved å sette en for lav sats risikerer man at bufferens formål ikke er tilstrekkelig oppfylt. Dette innebærer at institusjonene er dårligere rustet mot utlånstap i en framtidig lavkonjunktur enn det situasjonen tilsier.

Et annet alternativ til å bruke den norske satsen, er å benytte maksimalsatsen på 2,5 prosent for eksponeringer i jurisdiksjoner som ikke har satt en spesifikk sats. Dette innebærer at man isolert sett øker kapitalkravet for eksponeringer i land som ikke har fastsatt en buffersats. Soliditetshensyn kan tilsi at et slikt alternativ velges ved at den samlede reduksjonen av effektiv buffersats som følger med å innføre resiprositet, blir mindre.

Etter en samlet vurdering vil Finanstilsynet likevel tilrå å sette satsen lik den norske. Dette vil i rimelig grad ta høyde for den risikoen disse eksponeringene kan være utsatt for, samtidig som incentivet til flytting av kapital mellom jurisdiksjoner reduseres. Om ESRB framlegger dokumentasjon og/eller anbefalinger som taler for andre buffersatser, kan disse eventuelt anvendes istedenfor den norske satsen.

Selv om CRD IV ikke er tatt inn i EØS-avtalen, legger Finanstilsynet til grunn at EU-land fortsatt anerkjenner Norge som et EØS-land og legger norske motsykliske bufferkrav til grunn for deres engasjementer i Norge. Dette underbygges av at ESRB i sin anbefaling om tredjeland definerer disse som land utenfor EØS. I anbefalingen oppfordres det også til fullt ut å anerkjenne satser satt av tredjeland, slik at skillet mellom EØS-land og tredjeland uansett ikke skal være avgjørende. Videre har blant annet Storbritannia, Finland, Sverige og Danmark meldt anerkjennelse av norsk bufferkrav for sine bankers eksponeringer i Norge. Finanstilsynet er ikke kjent med at norske motsykliske bufferkrav ikke anerkjennes av andre EU/EØS-land.

6 Utkast til forskriftsendring

Etter forskrift av 4. oktober 2013 om motsyklisk kapitalbuffer § 4 kan Finansdepartementet fastsette i hvilken grad norske finansinstitusjoner skal oppfylle motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter. Finanstilsynet foreslår at § 4 erstattes med følgende:

Norske finansinstitusjoner skal oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter eller Finansdepartementet for den del av virksomheten som drives i vedkommende land. For virksomhet i land der myndighetene ikke har fastsatt eget bufferkrav, eller der vedtak fra Finansdepartementet ikke foreligger, skal den til enhver tid gjeldende satsen for motsyklisk kapitalbuffer i Norge benyttes.

