



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

VÅR REFERANSE
11/10112

DERES REFERANSE
14/4218 mw

DATO
26.06.2015

Offentliggjøring av pilar 2-krav

1. Bakgrunn

Det vises til Finansdepartementets brev av 17. september 2014 der Finanstilsynet er bedt om å vurdere offentliggjøring av pilar 2-krav. I brevet heter det:

"Pilar II i kapitalkravsregelverket er en sentral del av Finanstilsynets tilsyn med finansinstitusjonene, hvor tilsynet blant annet både vurderer institusjonsspesifikk risiko og systemrisiko, og den risikoen som institusjonene representerer for det finansielle systemet. Til nå har det generelt ikke vært praksis verken i EU eller i Norge å offentliggjøre de nasjonale tilsynsmyndighetenes pilar II-vurderinger og pilar II-krav til bankene. Av hensyn til transparens og åpenhet om kapitalkrav ber vi Finanstilsynet vurdere om det vil være hensiktsmessig å offentliggjøre tilsynets pilar II-krav overfor enkeltinstitusjoner i Norge, herunder også om en bør offentliggjøre deler av vurderingene knyttet til dette. Det bes videre om en vurdering av utviklingen av praksis internasjonalt og i andre EU-land. Vi ber om en slik vurdering innen juni 2015."

Finanstilsynet redegjør i dette brevet for norsk og internasjonal praksis for pilar 2 og spørsmålet om offentliggjøring. I avsnitt 2 omtales det rettslige utgangspunktet og praksis i andre land. I avsnitt 3 redegjøres det for tilsynets vurdering av risiko og kapitalbehov (SREP), mens avsnitt 4 omtaler EBAs nye anbefaling for SREP og hvordan denne er planlagt fulgt opp av Finanstilsynet. I avsnitt 5 behandles offentliggjøringsspørsmålet.

2. Rettslig utgangspunkt og praksis i andre land

Det norske kapitaldekningsregelverket er tilpasset EUs kapitaldekningsdirektiv og forordning (CRD IV). Kapitaldekningsregelverket for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak består av tre pilarer. Pilar 1 inneholder regler om beregning av det generelle minimumskravet til kapital og sammensetningen av kapitalen. Etter pilar 2 skal det enkelte foretak vurdere hvilke risikoer som er knyttet til virksomheten og vurdere kapitalbehovet på kort og mellomlang sikt. Pilar 2 inneholder

også regler om at tilsynsmyndighetene skal vurdere foretakenes risiko og kapitalbehov, herunder styring og kontroll. Tilsynsmyndighetene kan pålegge foretakene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, å redusere risikoen eller foreta andre endringer i virksomheten. Pilar 3 stiller krav til rapportering til tilsynsmyndighetene og offentliggjøring av informasjon til markedet.

CRD IV stiller krav til foretakenes egenvurdering av risiko og kapitalbehov (ICAAP – Internal Capital Adequacy Assessment Process) og krav til tilsynsmyndighetenes vurdering (SREP – Supervisory Review and Evaluation Process). Tilsynsmyndighetene skal kunne stille krav om tilpasninger i virksomheten eller kapital utover minstekravene ("pilar 2-krav"). Direktivkravene er gjennomført i finansieringsvirksomhetsloven. Bestemmelsene vil fra 1. januar 2016 bli erstattet av likelydende bestemmelser i ny finansforetakslov. Verdipapirhandelloven inneholder tilsvarende bestemmelser for verdipapirforetak.

Det har vært betydelige variasjoner i hvordan europeiske land har praktisert SREP. EBA ga derfor i desember 2014 en anbefaling med sikte på å harmonisere praksis. Finanstilsynet har meddelt EBA at det har til hensikt å følge denne ("intends to comply").

Etter CRD IV er det et nasjonalt valg om tilsynsmyndighetenes pilar 2-krav skal offentliggjøres. Praksis for offentliggjøring i ulike land er omtalt i vedlegg til dette brevet. Som det fremgår av vedlegget, har Finanstilsynet ikke funnet eksempler på land der tilsynsmyndighetenes SREP-vurdering eller samlede vurdering av nødvendig kapital i pilar 2 offentliggjøres.

Finansinspektionen (Sverige) offentliggjør pilar 2-krav som er basert på standardiserte beregninger eller krav som er felles for en gruppe banker, men ikke pilar 2-krav basert på skjønnsmessige vurderinger eller krav knyttet til vurdering av styring og kontroll. Britiske tilsynsmyndigheter (PRA) legger vekt på at SREP-tilbakemeldingen er et tilsynsverktøy som brukes i dialog med institusjonen og som det ikke er hensiktsmessig å offentliggjøre. Bankene er imidlertid ikke forhindret fra å offentliggjøre pilar 2-kravet selv. Danske banker er pålagt å offentliggjøre resultatet av sin ICAAP, men det danske Finanstilsynets vurdering av kapitalbehovet publiseres bare dersom det blir gitt formelt pålegg. Den Europeiske Sentralbanken (ESB) anbefaler bankene å ikke offentliggjøre pilar 2-tillegget, men bekrefter at italienske børsmyndigheter har pålagt børsnoterte banker å offentliggjøre dette.

3. Finanstilsynets pilar 2-vurdering - SREP

Finanstilsynet har gjennomført årlige SREP-vurderinger av bankers risikonivå og tilhørende samlet kapitalbehov siden innføringen av nytt kapitaldekningsregelverk i 2007. I 2008 ble alle norske banker pålagt å sende inn sine ICAAP-dokumenter, og Finanstilsynet ga en skriftlig tilbakemelding til samtlige banker. Fra og med 2009 har Finanstilsynet hatt en årlig gjennomgang av alle de 17 største bankkonsernernes ICAAP-vurderinger. Hvert år bes i tillegg et utvalg mindre banker om å sende inn sine ICAAP-vurderinger. Utvalget er basert på risikovurderinger gjort på bakgrunn av stedlige tilsyn og innrapportering av risiko- og finansielle nøkkeltall. Fra og med 2016 skal foretakene også ha en tilsvarende prosess for vurdering av likviditetsrisiko og behovet for likviditetsbuffer (ILAAP – Internal Liquidity Assessment Process).

ICAAP/SREP-prosessen er basert på en dialog mellom foretakets styre og ledelse og Finanstilsynet. Finanstilsynets vurdering er tilpasset foretakets størrelse og kompleksitet.

Følgende områder er sentrale:

- foretakets finansielle situasjon, forretningsmodell og strategier
- risikoer som foretaket er eller kan bli eksponert for
- foretakets systemer og prosesser for intern kontroll og risikostyring
- risiko som foretaket kan medføre for det finansielle system
- risiko avdekket gjennom stresstesting

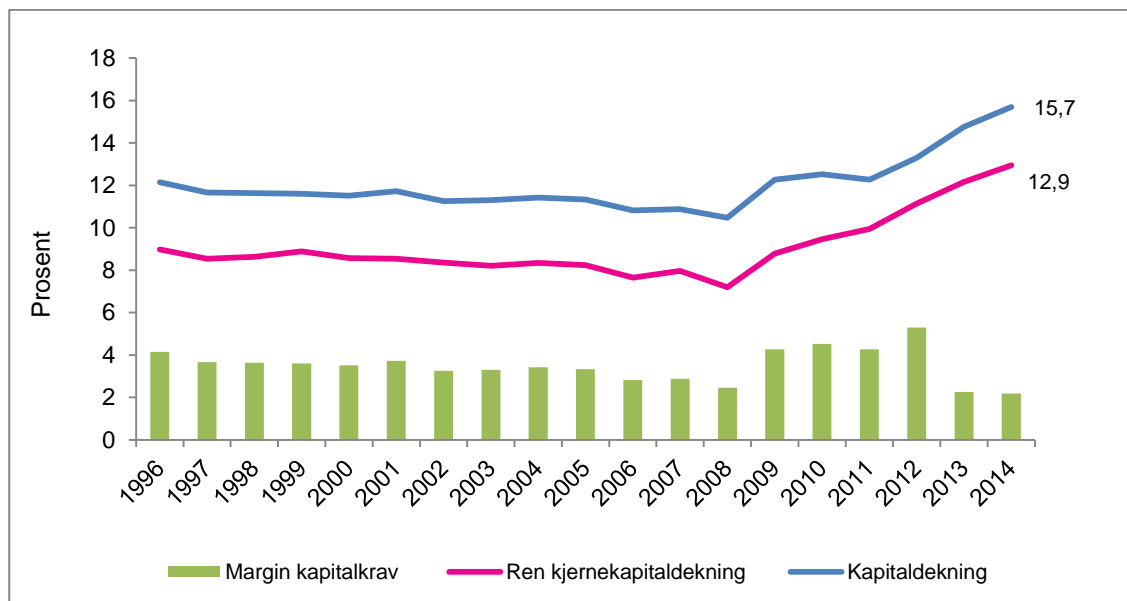
Foretakenes ICAAP danner utgangspunktet for Finanstilsynets vurderinger. Finanstilsynet benytter en "pilar 1 pluss"-tilnærming, dvs. at det legges til grunn at pilar 1 angir et minimum kapitalbehov for henholdsvis kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Pilar 2-vurderingene omfatter risikoer som ikke dekkes eller kun delvis dekkes av pilar 1. Risikoer som kommer i tillegg til pilar 1-risikoer, vil være forskjellig fra foretak til foretak, og kan eksempelvis være konsentrasjonsrisiko, ulike typer markedsrisiko (herunder renterisiko), likviditetsrisiko, finansieringsrisiko, svakheter i styring og kontroll, modellrisiko, systemrisiko og risiko for uforsvarlig gjeldsoppbygging.

Finanstilsynets samlede evaluering vil bygge på egne analyser, herunder stresstester, skjønnsmessige vurderinger, sjablongberegninger og sammenligninger mellom foretak.

Basert på analysen av det samlede risikonivå og kapitalbehov, samt dialog med foretakene, gis det tilbakemelding til foretakene. I tilbakemeldingene kan Finanstilsynet blant annet stille krav til forbedringer av ICAAP-dokumentasjon, risikoanalyser og prosesser, krav til forbedringer i likviditetsbuffer og finansieringsforhold. I en rekke tilfeller blir foretakene bedt om å øke sine kapitalmål og å forbedre sin faktiske kapitalsituasjon bl.a. gjennom begrenset utbyttebetaling eller innhenting av ny kapital. I vurderingene inngår, i tillegg til bedømmelse av kapitalbehovet, også en evaluering av kvaliteten på foretakets styrings- og kontrollsystemer. I enkelte tilfeller vil Finanstilsynet også be styret om å endre interne risikorammer og retningslinjer eller sørge for forbedringer i styrings- og kontrollsystemer for dermed å begrense risiko. I noen tilfeller (f.eks. ved svakheter i styring og kontroll) kan kapitaltillegg være nødvendig inntil påpekte forbedringer er på plass.

Finanstilsynets pilar 2-vurderinger og tilhørende dialog med bankene har sammen med de norske gulfvreglene bidratt til å øke kapitalbasen og kapitaldekningen i foretakene i en periode der innføringen av IRB-modeller har redusert risikovektene. Figur 1 viser utviklingen i bankenes kapitaldekning i perioden 1996 til 2014. Figuren viser at marginen til minstekravene økte i perioden 2008 til 2010, for så å falle noe i 2011 og deretter øke igjen i 2012. Fra 2013 er det innført nye bufferkrav, slik at marginen til de samlede kravene er redusert. Selskapene er nå i ferd med å bygge opp kapital til full innfasing av bufferkrav fra 2016.

Figur 1: Utvikling i kapitaldekning og ren kjernekapitaldekning (prosent av beregningsgrunnlaget) og margin til minstekravene 1996-2014*



*minstekrav 2013 og 2014 inkl. bufferkrav

Som nevnt, vil Finanstilsynet som en del av ICAAP/SREP-prosessen og dialogen med foretakene, skriftlig kommunisere sin vurdering av foretakets kapitalbehov sett i forhold til foretakets risikoprofil og et tilhørende kapitalmål. Finanstilsynet uttrykker i SREP-tilbakemeldingen til foretaket en klar forventning om at det tilpasser seg det vurderte kapitalbehovet ved oppbygging av kapital over driften eller ved emisjon. Foretakene har så langt rettet seg etter Finanstilsynets vurderinger og forventninger om oppbygging av kapital. Det har hittil ikke vært nødvendig å fastsette et formelt pålegg om økt kapital. Tilsynets SREP-vurdering er unntatt offentlighet med hjemmel i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 (begrunnet i at det omhandler "drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår").

4. EBAs anbefaling om SREP fra desember 2014 og Finanstilsynets tilpasning til denne

Det har vært betydelige variasjoner i hvordan europeiske land har praktisert SREP. EBA publiserte i desember 2014 en anbefaling med sikte på å harmonisere praksis. Finanstilsynet har uttalt at man har til hensikt å følge denne ("intends to comply").

Finanstilsynet har i SREP-tilbakemeldingene i 2014 gitt uttrykk for et kapitalmål bankene bør ha i 2016. Tilsynets forventninger må ses i sammenheng med at kravene til bankenes kapitaldekning gradvis trappes opp frem mot 2016.

Finanstilsynets SREP vil fra 2016, i tråd med EBAs anbefaling, inneholde en vurdering av hvor mye kapital et foretak til enhver tid må ha utover minstekravet for å dekke risikoer som ikke er dekket i pilar 1. Videre vil SREP inneholde en vurdering av om det er behov for en "planleggingsbuffer" til å møte en stress-situasjon de kommende tre til fem årene som ikke dekkes av bevaringsbufferen.

For de systemviktige foretakene, legges det opp til en detaljert SREP-tilbakemelding årlig. Øvrige foretak vil, avhengig av størrelse, normalt få en detaljert SREP-tilbakemelding hvert annet eller tredje år, jf. tabell 1.

Tabell 1: Frekvens for SREP-gjennomgang

| Gruppe | Risiko- overvåkning | Detaljert SREP -vurdering | Forenklet og overordnet SREP-vurdering | Omfang av kontakt med foretaket |
|--------|------------------------|------------------------------|---|--|
| 1 | Kvartalsvis | Årlig | Årlig | Regulær kontakt med styre og ledelse |
| 2 | Kvartalsvis | Hvert annet år | Årlig | Regulær kontakt med styre og ledelse |
| 3 | Kvartalsvis | Hvert tredje år | Årlig | Kontakt med styre og ledelse etter behov basert på risiko, minst hvert tredje år |
| 4 | Kvartalsvis | Hvert tredje år | Årlig | Kontakt med styre og ledelse etter behov basert på risiko, minst hvert tredje år |
| 5 | Kvartalsvis | Avhengig av risikovurdering | Årlig | Kontakt med styre og ledelse etter behov basert på risikovurdering |

1= Systemviktige institusjoner

2=15 store og mellomstore banker

3= mindre og mellomstore foretak som driver innenfor et begrenset antall forretningsområder, FK > 3 mrd.

4 = mindre foretak som driver innenfor et lokalt geografisk område, FK < 3 mrd.

5= frittstående verdipapirforetak, forvaltningsselskap mv.

Etter EBAs anbefaling skal det kommuniseres et samlet SREP kapitalkrav og et overordnet kapitalkrav som også inkluderer bufferkrav i pilar 1 og pilar 2. Dette kapitalkravet kan kommuniseres på ulike måter. Norsk tradisjon har vært å gi bindende pålegg bare i tilfeller der et foretak ikke innretter seg etter Finanstilsynets forventninger eller i tilfeller der det oppdages alvorlige svakheter ved virksomheten. Finanstilsynet vil videreføre denne praksisen for pilar 2 fremover. Det innebærer at det i SREP-tilbakemeldingen kommuniseres tydelige forventninger til foretakets kapitalisering, men uten at det vedtas et pålegg.

Det følger av forskrift 22. august 2014 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften) § 6 at dersom selskapet ikke oppfyller det kombinerte bufferkravet, inntreer automatiske restriksjoner på disponering av resultatet, herunder utbetaling av utbytte og renter på annen kjernekapital. Manglende oppfyllelse av forventet kapitalisering slik det uttrykkes i SREP vil ikke medføre at restriksjoner inntreer *automatisk*. Dersom et foretak har grunn til å forvente at kapitaldekningen vil falle under, eller allerede har kommet under det samlede kapitalbehovet slik det er kommunisert i SREP, forventes det imidlertid at foretaket skriftlig gir en forklaring på årsaken til utviklingen, og at det legges frem en handlingsplan for å øke kapitaldekningen eller redusere risikonivået. Finanstilsynet vil vurdere situasjonen, herunder handlingsplanen og tiltak foretaket vil iverksette. Dersom Finanstilsynet anser at tiltakene foretaket selv foreslår ikke er tilstrekkelige, vil det med hjemmel i finansforetaksloven § 10-6 (4) bli vurdert

å fatte vedtak om begrensninger i utbytte. Finanstilsynet vil også, avhengig av hvilke tiltak som iverksettes av foretaket, vurdere om det skal fastsettes et forhøyet minstekrav med hjemmel i finansforetaksloven § 14-6 (3) b eller verdipapirhandelloven § 9-18 (1) nr. 2 og i den sammenheng også, med hjemmel i § 14-6 (3) f og g, eventuelt pålegg om begrensninger i mulighetene til å utbetale utbytte, rente på kjernekapital og prestasjonsbetinget godtgjørelse.

Finanstilsynet er i ferd med å utvikle mer standardiserte metoder som støtte i vurderingen av pilar 2-krav for enkelte risikotyper, men legger samtidig vekt på at det er viktig å bevare et betydelig rom for skjønn i vurderingen av kapitalbehovet. Begrunnelsen for at "pilar 2-risikoer" så langt ikke er inkludert i pilar 1, er nettopp at det er risikoer som er vanskelig å kvantifisere og som man ikke har lykkes i å etablere standardiserte risikomål for. Dette innebærer nødvendigvis at målemetoder i risikovurderingene må suppleres med tilsynsmessig skjønn.

Krav til kvalitet på kapitalen

Pilar 1-kravet på 8 prosent skal dekkes av minimum 4,5 prosent ren kjernekapital og 6 prosent kjernekapital. EBAs anbefaling legger opp til at minimum 56 prosent [4,5/8] av pilar 2-kravet må dekkes av ren kjernekapital. Finanstilsynet vil videreføre sin praksis med å kreve at pilar 2 dekkes av ren kjernekapital for å sikre at denne kapitalen er tapsabsorberende til en hver tid.

5. Offentliggjøring av Finanstilsynets vurdering av kapitalbehovet

Finansdepartementet ber Finanstilsynet å vurdere om det *av hensyn til transparens og åpenhet om kapitalkrav* vil være hensiktsmessig å offentliggjøre tilsynets pilar 2-krav overfor enkeltforetak i Norge, herunder også om en bør offentliggjøre deler av vurderingene knyttet til dette.

Finanstilsynet ser at det kan være fordeler knyttet til økt transparens rundt pilar 2, både når det gjelder muligheten for sammenlikning mellom foretak (nasjonalt og internasjonalt) og når det gjelder markedsdisiplin. Fra et tilsynsmessig ståsted kan imidlertid offentliggjøring svekke pilar 2 som tilsynsverktøy. Det er således to viktige hensyn som må avveies.

Finanstilsynet er ikke kjent med at det er tilsynsmyndigheter som i dag offentliggjør kapitalvurderingene som følger av tilsynsmyndighetenes SREP-vurdering. Svenske tilsynsmyndigheter synes å ha gått lengst ved å offentliggjøre deler av pilar 2-kravet. Dette må ses i sammenheng med at Finansinspektionen har valgt å legge elementer i pilar 2 som norske (og andre lands) myndigheter har lagt i pilar 1. For de største svenske bankene utgjør pilar 2-tillegget 5-10 prosentpoeng høyere kapitalkrav. Kapitalkravene for de ti bankene som er offentliggjort, inkluderer de deler av Finansinspektionens pilar 2-tillegg som er felles for alle bankene¹ samt en sjablonmessig fastsatt prosentsats for pilar 2-risikoer (2 prosent) som er lik for alle banker². Den delen av pilar 2 som reflekterer individuelle forhold i en bank (f.eks. særskilte risikoer som ikke er dekket i pilar 1 og mangelfull styring og kontroll) offentliggjøres ikke. Finansinspektionen påpeker at brudd på

¹ Dette gjelder gulv på risikovekter på boliglån deler av systemrisikobufferen for de største bankene, jf. http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2015/PM_Q1_2015.pdf

² Finansinspektionen har varslet at de f.o.m. tredje kvartal 2015 vil publisere foretaksspesifikke verdier for tre av risikotypene i pilar 2: konsentrasjonsrisiko, renterisiko og pensjonsrisiko.

pilar 2-krav i første omgang utløser en dialog med tilsynsmyndighetene. I Danmark er bankene som nevnt pålagt å offentliggjøre sitt individuelle solvensbehov basert på egne vurderinger. Det danske finanstilsynets vurdering offentliggjøres bare dersom det blir gitt et formelt pålegg, noe som sjeldent gjøres.

Mens pilar 1 er basert på klare beregningsregler og slik at kravet automatisk tilpasses endret eksponering, er vurderingen av kapitalbehovet i pilar 2, som nevnt i punkt 4, basert på stor grad av skjønn. "Benchmarks" som benyttes for å vurdere enkelte typer risiko (f.eks. konsentrasjonsrisiko og markedsrisiko), vil bare gi en indikasjon på hva som vil være tilsynsmyndighetens vurdering av kapitalbehovet. SREP-tilbakemeldingen er en del av Finanstilsynets dialog med foretaket, der vurdering av kapitaliseringen bare er ett av temaene som berøres, og er basert på situasjonen på et gitt tidspunkt. Som vist i tabell 1, vil frekvensen på SREP-tilbakemeldingen variere med foretakenes størrelse og betydning. Enkelte foretak vil få SREP-tilbakemelding årlig, de fleste bare hvert annet eller tredje år.

Tilsynets SREP kan resultere i ulike tilbakemeldinger til banken. Dette kan være forventninger om justering av strategi, endret organisering, forbedret styring og kontroll, redusert eksponering/risiko, økte likviditetsbuffer eller endring i avlønningssystemer mv. Forventninger om kapitalisering må sees i sammenheng med tilbakemeldingen forøvrig.

Offentliggjøring av kapitalvurderingene i SREP kan være krevende å tilpasse en løpende dialog med foretaket der vurdering av kapitalisering kan endres som følge av enkeltstående forhold som i seg selv ikke kan være gjenstand for offentliggjøring. Et offentlig kjent pilar 2-krav vil også redusere rommet for fleksibilitet og skjønnsutøvelse i en situasjon der et foretaks kapitalisering er i ferd med å reduseres til et nivå under det som er tilsynets forventning og kunne skape unødig uro i markedet før situasjonen og aktuelle tiltak er avklart. Det er Finanstilsynets vurdering at offentliggjøring kan svekke pilar 2 som tilsynsverktøy.

Børsnoterte foretak er underlagt informasjonsplikt etter verdipapirhandelloven. Det følger av verdipapirhandelloven at § 5-2 (1) at *Utsteder skal uoppfordret og umiddelbart offentliggjøre innsideinformasjon som direkte angår utsteder.* Det følger videre av § 3-2 (1) at *"Med innsideinformasjon menes presise opplysninger om de finansielle instrumentene, utstederen av disse eller andre forhold som er egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene eller tilknyttede finansielle instrumenter merkbart, og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet."* Et liknende krav følger av kapitalkravsforskriften § 45-1 der det heter at *foretaket skal offentliggjøre informasjon som anses egnet til å påvirke beslutningen til brukere av informasjonen i forbindelse med økonomiske forhold.* Det må i praksis gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og det er primært institusjonen selv som må vurdere om merknader fra Finanstilsynet, herunder innhold i SREP-tilbakemeldingen fra Finanstilsynet, er av en slik art at det må offentliggjøres.

Finanstilsynet vil ikke motsette seg offentliggjøring fra foretakenes side, jf. at enkelte store britiske banker har valgt å offentliggjøre tilsynsmyndighetens pilar 2-krav. Finanstilsynet vil i den

sammenheng imidlertid påpeke at foretakene i så tilfelle bør opplyse om at pilar 2-kravet er tilsynsmyndighetenes vurdering av mange faktorer på et gitt tidspunkt og noe som kan endres løpende, til forskjell fra pilar 1-krav, der markedet kjenner reglene for hvordan endret eksponering påvirker kapitalkravet.

Finanstilsynet tar sikte på å utarbeide offentlig informasjon om metoder og praksis for pilar 2, herunder offentliggjøring av benchmarks for enkelte risikotyper. Dette vil bidra til økt innsyn i grunnlaget for pilar 2-vurderingene. Finanstilsynet vil også, når ny metodikk for SREP er tatt i bruk (2016/2017), vurdere om det skal publiseres aggregerte tall for tilsynsmyndighetenes vurdering av kapitalbehov i pilar 2.

Finanstilsynet ser at det er økende oppmerksomhet rundt internasjonal harmonisering og et forsterket ønske om offentliggjøring av pilar 2-krav fra markedet. Som følge av dette, er Finanstilsynet forberedt på at innholdet i og prosessen for pilar 2 vil kunne endres fremover. Finanstilsynet anbefaler at Norge følger prosessen i EU og vurderer tilpasninger i rammene for pilar 2 i lys av utviklingen internasjonalt. Det er grunn til å tro at ESBs fremtidige praktisering av pilar 2 i tilsynet med euro-bankene vil kunne få stor betydning for hvordan rammeverket for pilar 2 i EU utvikler seg.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Erik Lind Iversen
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

VEDLEGG

Andre lands praksis for offentliggjøring av pilar 2-krav

Baselkomitéens rammeverk for banker omtaler ikke spørsmålet om offentliggjøring av pilar 2. Etter CRD IV-reglene er det opp til det enkelte land om de vil kreve offentliggjøring av pilar 2-krav eller la tilsynsmyndighetene offentliggjøre slike krav.

Det er etter det Finanstilsynet kjenner til, få land som offentliggjør de nasjonale tilsynsmyndighetenes pilar 2-vurderinger og pilar 2-krav til bankene. I de landene som offentliggjør, er det kun elementer av enten krav eller metodikk som offentliggjøres. Finansinspektionen i Sverige synes å ha gått lengst i å publisere deler av pilar 2-vurderingene.

I det følgende gis en beskrivelse av praksis for pilar 2 og offentliggjøring i utvalgte land.

SSM (Single Supervisory Mechanism)

De største bankene i eurosonen har siden november 2014 vært under tilsyn av den felles banktilsynsmyndigheten (SSM) i Den europeiske sentralbanken (ESB). Det må forventes at SSM som en ny, stor tilsynsaktør som involverer alle landene i eurosonen, vil få svært stor betydning for utvikling av tilsynspraksis i Europa.

I SSMs "Guide to banking supervision"³ er felles metodikk for SREP beskrevet. Veiledningen beskriver imidlertid ikke i hvilken form SREP-utfallet kommuniseres til bankene eller om krav til bankene skal offentliggjøres. Dagens praksis er at pilar 2-kravet kommuniseres til hver enkelt bank med anbefaling om at det ikke offentliggjøres med mindre det er lovmessige krav om dette. Italienske børsnoterte banker er etter pålegg fra det nasjonale markedstilsynet (Consob) pålagt å offentliggjøre pilar 2-kravet. SSM har signalisert at de er i ferd med å vurdere spørsmålet om transparens nærmere⁴.

Storbritannia (UK)

Prudential Regulatory Authority (PRA) påpekte i et brev til sine foretak i 2014 at tilsynsmyndighetenes pilar 2-tilbakemelding er utformet for regulatoriske formål og at innholdet kan misforstås eller bli mistolket dersom det blir offentliggjort utenfor den konteksten det er utformet i. Det ble påpekt at pilar 2-tilbakemeldingen må anses å være konfidensiell, og at det bare er i tilfeller der foretaket er legalt forpliktet eller når PRA gir tillatelse til det, at pilar 2 kan offentliggjøres.

³<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf?404fd6cb61dbde0095c8722d5aff29cd>

⁴<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150127.en.html>

I januar 2015 presenterte PRA et konsultasjonsdokument som omhandler tilsynsmyndighetenes metode for pilar 2: *Assessing capital adequacy under Pillar 2*⁵. I konsultasjonsdokumentet fremgår det at tilsynsmyndighetenes pilar 2-vurdering består av følgende elementer:

**Pilar 2A* som viser behovet for tilleggs kapital til å dekke risiko som ikke er dekket i pilar 1 som f.eks. konsentrasjonsrisiko, renterisiko i bankboken og eventuelle svakheter i bankens styring og kontroll

**Pilar 2B - Kapitalplansbuffer (CPB)* som skal reflektere behovet for kapital til å dekke stressede situasjoner over en periode på tre til fem år.

PRA signaliserer i konsultasjonsdokumentet en noe endret holdning til spørsmålet om offentliggjøring som innebærer at foretakene selv kan avgjøre om de skal offentliggjøre pilar 2A. PRA understreker imidlertid at grunnlaget for pilar 2A og kapitalplansbufferen er konfidensiell informasjon og at de forventer at foretakene informerer PRA før eventuell offentliggjøring. PRA gir samtidig uttrykk for at de vil bidra til økt transparens ved å offentliggjøre metodene for pilar 2 samt å offentliggjøre aggregerte tall på nivået på pilar 2A-kravet for bransjen som helhet i *Bank og England's Financial Stability report*.

I følge en rapport fra ratingbyrået Fitch, har seks britiske banker i 2015 offentliggjort Pilar 2A-kravet.⁶

Sverige

Finansinspektionen offentliggjorde i november 2014 og mai 2015 kapitalkravene for de ti største svenske bankene⁷. Offentliggjøringen omfattet også elementer i pilar 2.

Tilsvarende som i UK, består pilar 2 for svenske banker av

- Et *basiskrav* som skal dekke risikoer som ikke er dekket i pilar 1 (liknende 2A i UK)
- Et *krav til kapitalplaneringsbuffer* som skal dekke tap som kan oppstå ved et alvorlig, men ikke usannsynlig finansielt stress.

Som det fremgår av offentliggjøringen, utgjør pilar 2-tillegget en betydelig andel av det samlede kapitalkravet. Dette må ses i sammenheng med at Finansinspektionen har valgt å legge elementer i pilar 2 som norske (og andre lands) myndigheter har lagt i pilar 1. For de største svenske bankene utgjør pilar 2-tillegget 5-10 prosentpoeng høyere kapitalkrav. Kapitalkravene for de ti bankene som er offentliggjort, inkluderer de deler av Finansinspektionens pilar 2-tillegg som er felles for alle bankene⁸ samt en sjablonmessig fastsatt prosentsats for pilar 2-risikoer (2 prosent) som er lik for alle banker. Den delen av pilar 2 som reflekterer individuelle forhold i en bank og der det ikke er utviklet standardiserte metoder (f.eks. pilar 2-krav for særskilte risikoer som ikke er dekket i pilar 1 og mangelfull styring og kontroll), offentliggjøres ikke.

⁵ <http://www.bankofengland.co.uk/pradocuments/publications/cp/2015/pillar2/cp115.pdf>

⁶ https://www.fitchratings.com/gws/en/fitchwire/fitchwirearticle/More-Bank-Pillar?pr_id=980864

⁷ http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2014/kapitalkrav-svenska-banker-kv3-2014ny.pdf

⁸ Dette gjelder effekt av gulv på risikovekter på boliglån og deler av bufferen for systemviktige banker

Finansinspektionen har som ambisjon å standardisere beregningsmetodene for noen av risikotypene som inngår i basiskravet og offentliggjøre resultatet av disse beregningene. I mai 2015 presenterte Finansinspektionen beregningsmetoder for tre risikotyper som inngår i pilar 2-tillegget: konsentrasjonsrisiko, renterisiko i bankboken og pensjonsrisiko.⁹ Kapitalkrav relatert til disse tre risikotypene vil offentliggjøres kvartalsvis. Beregningen vil normalt gjøres én gang i året. Derfor vil beløpet som beregnes på årsbasis, oppgis som en prosent av beregningsgrunnlaget hvert kvartal. I første omgang er det de ti største bankkonsernene som skal omfattes av offentliggjøringen. Foretakene skal fire ganger årlig offentliggjøre resultatet fra sin interne beregning av kapitalbehovet.

Finansinspektionen vil i normaltillfeller ikke fatte en formell beslutning om pilar 2-krav for enkeltforetakene. Så lenge et formelt pilar 2-krav ikke er fattet, vil pilar 2-tillegget ikke automatisk påvirke nivået for når utbytterestriksjoner mv. trer inn¹⁰. Ettersom offentliggjøringen av pilar 2-tillegget ikke gjenspeiler hele pilar 2-kravet til en bank (fordi det kan være individuelle pilar 2-påslag som ikke er offentlig), vil det uansett være noe usikkerhet om det samlede kapitalkravet en bank er underlagt.

Danmark

Det danske Finanstilsynet har offentliggjort hvilke metoder det legger til grunn når det vurderer et foretaks kapitalbehov. I dokumentet *Bekendtgørelse om kapitaldækning med tilhørende veiledning*¹¹ presenteres benchmarks og beregningsmetoder som brukes som utgangspunkt for vurdering av risikoer på seks områder: inntekt i forhold til utlån og garantier, utlånsvekst, kredittrisiko inkludert konsentrasjonsrisiko, markedsrisiko, likviditetsrisiko og operasjonell risiko. For IRB-banker inkluderes også modellrisiko. Bankene står fritt i sitt metodevalg i ICAAP-prosessen, men må sammenligne egne beregninger mot det som følger av Finanstilsynets metode. Finanstilsynet legger til grunn en "pilar 1 pluss metode", det vil si at kapitalbehovet for de ulike risikoene i pilar 2 legges på toppen av det som er beregnet etter pilar 1.

Etter dansk lov er både egenvurdert kapitalbehov (ICAAP) og eventuelt pålegg fra tilsynsmyndigheten å anse som et formelt kapitalkrav. Loven omtaler dette som det "individuelle solvensbehov", og det er gitt regler for konsekvenser av brudd på det individuelle solvensbehovet. Loven skiller mellom brudd på individuelt solvensbehov og brudd på minstekravet til ansvarlig kapital. Ved brudd på minstekrav til ansvarlig kapital, skal Finanstilsynet inndra konsesjonen dersom kapitalen ikke skaffes til veie innen en gitt frist. Ved brudd på det individuelle solvensbehovet skal "nødvendige foranstaltninger iværksettes" av foretaket. Det er større grad av fleksibilitet, og foretaket har lengre tid på seg til å gjenopprette solvensen.

Børsnoterte banker samt store og mellomstore banker må offentliggjøre det individuelle solvensbehovet hvert kvartal, mens små unoterte banker skal offentliggjøre beregningene minst

⁹ http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2015/pelare2-metoddokument-2015-05-08.pdf

¹⁰ Jf. regler ved brudd på kapitalkrav + bufferkrav

¹¹ http://www.finansraadet.dk/Politik/Documents/9-7-10%20H_Bek.%20om%20kapitald%C3%A6kning.pdf

halvårlig. Finanstilsynet har uttalt¹² at ved brudd på individuelt solvensbehov, vil tilsynet, avhengig av den kapitalplan som er sendt inn kunne fastsette restriksjoner på utbytte.

Finanstilsynet kan fastsette et individuelt kapitalkrav for hver bank som er høyere enn det som følger av bankens egne vurderinger. Et slikt vedtak vil være offentlig. Det er kun i få tilfeller at Finanstilsynet har fastsatt individuelle krav utover det som følger av bankenes interne vurderinger. Finanstilsynet viser imidlertid til at det i mange tilfeller gjennom dialog påvirker bankens egen vurdering av kapitalbehovet.

Finanstilsynet vedtok for øvrig i desember 2014 regler som innebærer at finansielle virksomheter må offentliggjøre merknader fra tilsynsmyndighetene, f.eks. etter stedlig tilsyn¹³.

¹² <https://www.finanstilsynet.dk/~media/Regler-og-praksis/2014/Afgoerelser-mm/20141216%20-%20Notat%20om%20bufferbekendt%C3%B8relsens%20bestemmelser%20til%20hjemmesiden.ashx>

¹³ Bekendtgørelse om finansielle virksomheders m.v. pligt til at offentliggøre Finanstilsynets vurdering af virksomheden m.v.