

KLP Banken AS
Beddingen 8
7042 Trondheim

Deres ref

Vår ref
17/3619 - 5

Dato
15.10.2018

Klage på vedtak om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer

Finansdepartementet viser til klage 6. juli 2017 fra KLP Banken AS («KLP Banken») på Finanstilsynets vedtak 15. juni 2017 om avslag på søknad om unntak fra krav om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer. Vi viser videre til Finanstilsynets oversendelse av klagen til departementet for avgjørelse i brev 31. august 2017.

1. SAKENS BAKGRUNN

Finansdepartementet fastsatte 20. desember 2016 forskriftskrav om uvektet kjernekapitaldekning for bl.a. norske banker og kredittforetak på 3 pst., samt krav om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer på 2 pst. for banker som ikke er systemviktige. Kravene trådte i kraft 30. juni 2017. KLP Banken søkte 4. april 2017 Finanstilsynet om unntak fra bufferkravet på 2 pst.

2. RETTSLIG GRUNNLAG

Finanstilsynet kan etter CRR/CRDIV-forskriften § 5 annet ledd gi unntak fra kravet til uvektet kjernekapitaldekningsbuffer. Bestemmelsen lyder:

«Alle banker skal i tillegg ha en uvektet kjernekapitaldekningsbuffer på minst 2 prosent. Systemviktige banker skal utover dette ha en uvektet kjernekapitaldekningsbuffer på minst 1 prosent. Finanstilsynet kan gi banker som benytter standardmetoden for å beregne kredittrisiko i henhold til kapitalkravsforskriften del II, unntak fra kravet i første punktum. Finansdepartementet kan i særlig tilfelle sette ned kravet i annet punktum.»

3. KLP BANKENS SØKNAD

KLP Banken viste i brev 4. april 2017 til Finanstilsynet til at banken benytter standardmetoden for kredittisiko, og søkte om unntak fra krav om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer for KLP Banken på konsolidert basis. KLP Banken viste videre til at mesteparten av bankkonsernets balanse består av lån til offentlig sektor og boliglån, i hovedsak gjennom kredittforetakene KLP Kommunekreditt AS og KLP Boligkreditt AS. Utlånene har lav risikovekt, og kapitalen i bankkonsernet er tilpasset dette. KLP Banken uttalte bl.a.:

«Selv om kravet til uvektet kjernekapitalandel i kredittforetak er 3 prosent, må KLP Kommunekreditt AS, for at kravet til uvektet kjernekapitalandel skal kunne oppfylles av KLP Banken på konsolidert basis, ha nesten dobbelt så høy egenkapital som Kommunalbanken. Dette vil kunne påvirke konkurransen i markedet for utlån til offentlig sektor negativt.»

KLP Banken viste også til at et samlet krav til uvektet kjernekapitaldekning på 5 pst. for bankkonsernet vil bli det bindende kravet til egenkapital, ettersom balansen i all hovedsak består av eiendeler med lav risikovekt.

4. FINANSTILSYNETS VEDTAK

Finanstilsynet avslo søknaden fra KLP Banken i vedtak 15. juni 2017, og uttalte bl.a. følgende:

«Uvektet kjernekapitalandel er et kapitalmål som skal supplere det risikobaserte kapitaldekningskravet og fungere som et ikke-risikobasert sikkerhetsnett ('backstop'). Krav til uvektet kjernekapitalandel bidrar til å sikre at foretakene har evne til å dekke tap i porteføljer med lave risikovekter. Finanstilsynet mener at det bør være en høy terskel for å differensiere krav til uvektet kjernekapitalandel. Kravet til uvektet kjernekapitalandel for KLP Bankens to datterselskaper er 3 prosent i likhet med øvrige kredittforetak. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke grunnlag for at bankkonsernet skal underlegges lempeligere krav enn 5 prosent som gjelder for øvrige bankkonsern.»

5. KLAGERS ANFØRSLER

KLP Banken påklaget Finanstilsynets vedtak i brev til departementet 6. juli 2017. Klager anfører at banken vil bli kraftig rammet av det nye kravet, og uttaler bl.a. følgende:

«I forbindelse med utformingen av unntaket i forskriftsbestemmelsen, fikk KLP Banken i sin dialog med Finansdepartementet inntrykk av at unntaket nettopp skulle gjelde virksomheter som benytter standardmetoden og myndighetsfastsatte risikovekter for vurderinger av kapitalbehov, og som samtidig har en virksomhet med relativt lav risiko. Vår tolkning av loven og forståelse av dialog med Finansdepartementet er at KLP Banken oppfyller premissene til å kunne få unntak fra bufferkravet til uvektet kjernekapitalandel. Vi synes det er vanskelig å se hva som kunne kvalifisere til unntak fra bufferkravet til uvektet kjernekapitalandel hvis offentlige garanterte lån ikke gjør det, og ber om at vår søknad får en ny behandling.»

KLP Banken skriver at den fikk tilført ny egenkapital fra morselskapet KLP i desember 2016 for å møte pilar 2-krav og planlagt vekst, slik at både uvektet kjernekapitaldekning og total kapitaldekning har økt. KLP Banken viser til at et krav til uvektet kjernekapitaldekning på 5 pst. vil være det bindende kravet for banken, og til at Finanstilsynet i høringsnotatet uttalte at det er det risikovektede kravet som generelt bør være det bindende kravet. KLP Banken skriver videre bl.a. følgende:

«Kravet til uvektet kjernekapitalandel på 5 prosent for banker, i tillegg til de allerede strenge kapitalkravene som er innført de siste årene, gjør det svært vanskelig å drive lønnsomt innenfor en virksomhet som er basert på utlån med lav risiko til offentlige virksomheter. Det vil være tilnærmet umulig å opprettholde KLP Bankens utlånsvirksomhet videre med de kravene som nå foreligger fra myndighetene. En konsekvens kan derfor bli at KLP Banken må redusere eksponeringen i lån til offentlige låntakere gjennom å avvikle KLP Kommunekreditt som långiver. I så fall blir statseide Kommunalbanken stående igjen som eneste spesialiserte långiver til offentlig sektor. KLP Banken vil dermed kun være orientert mot personmarkedet og i gjennomsnitt få en høyere risikovekt på utlån enn i dagens forretningsmodell. Dette utfallet kan umulig være intensjonen med de nye kravene, tatt i betraktning at det aldri er registrert tap på utlån til offentlig sektor.»

6. FINANSTILSYNETS VURDERING AV KLAGEN

I brev til departementet 31. august 2017 tilrår Finanstilsynet at vedtaket opprettholdes. Finanstilsynet viser til at KLP Banken per 2. kvartal 2017 oppfylte både det risiko-vektede og det uvektede kravet, og at det uvektede kravet var «oppfylt med knappest margin og kan dermed sies å være mest bindende». Finanstilsynet viser også til at KLP Banken har opplyst at det vil være nødvendig med en oppkapitalisering på ca. 220 mill. kroner for å dekke et krav til uvektet kjernekapitaldekning på 5 pst. med planlagt utlånsvekst. Dette vil etter Finanstilsynets vurdering ha beskjeden effekt for morselskapet, KLP, og vil ikke påvirke den ansvarlige kapitalen for KLP på konsolidert nivå. Finanstilsynet skriver bl.a. følgende om søknadsavslaget:

«Finanstilsynets avslag ble begrunnet med at krav til uvektet kjernekapitalandel skal supplere det risikobaserte kapitaldekningskravet og fungere som et ikke-risikobasert sikkerhetsnett ('backstop'). Kravet bidrar til å sikre at foretakene har evne til å dekke tap i porteføljer med lave risikovekter. Finanstilsynet mener at det bør være en høy terskel for å differensiere krav til uvektet kjernekapitalandel etter kredittrisiko. I høringsnotatet uttrykker Finanstilsynet at det risikovektede kapitalkravet bør være det bindende kapitalkravet på øverste konsolideringsnivå for de fleste foretakene, men dette er ikke til hinder for at det uvektede kravet blir bindende for enkelte foretak.»

Til spørsmålet om et krav på 5 pst. vil kunne tvinge frem avvikling av KLP Kommunekreditt, skriver Finanstilsynet:

«Ved utløpet av 2016 stod KLP for om lag 5 prosent av banklån til kommunal sektor i Norge. Markedsandelen til Kommunalbanken var på samme tidspunkt i underkant av 80

prosent. Finanstilsynet bemerker at Kommunalbanken har et ekstra risikovektet kapitalbufferkrav på 2 prosent som følge av at foretaket er utpekt som systemviktig. I tillegg har foretakene individuelle pilar 2-påslag. Det er derfor vanskelig å direkte sammenligne kapitalkravene og nødvendig kapitalbinding.»

Finanstilsynet skriver også at et unntak fra bufferkravet på 2 pst. vil innebære «en konkurransemessig fordelaktig behandling av KLP Boligkreditt», og at det vil være «uheldig om det skapes forventninger om unntak for andre bankkonsern som konsoliderer inn kredittforetak med lavrisikoengasjementer».

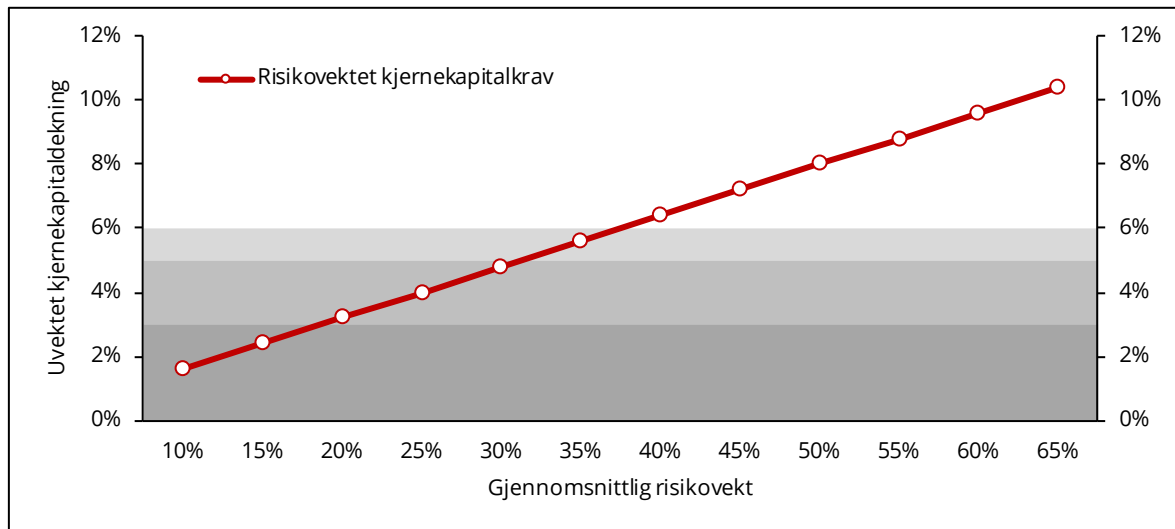
7. DEPARTEMENTETS VURDERING

Det uvektede kjernekapitaldekningskravet er ment å supplere de risikovektede kapitalkravene, og skal i utgangspunktet ikke innebære høyere kapitalkrav, jf. departementets høringsbrev 12. april 2016. Utgangspunktet om at det uvektede kravet ikke skal innebære høyere kapitalkrav for norske foretak har vært førende for fastsettelsen av nivået på kravet. For å unngå å gjøre det bindende, og for å innrette det i tråd med forventede EU/EØS-regler, fastsatte derfor departementet et krav på 3 pst. for alle foretak, samt et bufferkrav på 2 pst. for banker og bank- og finanskonsern som ikke er systemviktige. Departementet fastsatte også en bestemmelse som gir Finanstilsynet mulighet for å gi banker som benytter standardmetoden for å beregne kapitalkrav for kredittrisiko, unntak fra bufferkravet, bl.a. på grunnlag av høringsuttalelser fra bl.a. KLP Banken og Skandiabanken (nå Sbanken). Begge banker ga uttrykk for at et krav på 6 pst., som foreslått av Finanstilsynet, kunne bli bindende for virksomhet rettet mot utlån med lave risikovekter i standardmetoden, slik som boliglån (35 pst.) og lån til norske kommuner (20 pst.).

Det uvektede kjernekapitaldekningskravets funksjon som en «backstop» for de risikovektede kapitalkravene er primært rettet mot faren for uforsvarlig lav risikovekting i banker som bruker interne kapitalkravsmodeller (IRB-banker). Uvektet kjernekapitaldekning kan også være en hensiktsmessig «backstop» for banker som bruker standardmetoden, f.eks. hvis virksomheten er av en slik karakter at de faste og lite risikofølsomme risikovektene ikke i tilstrekkelig grad kan gjenspeile den faktiske risikoen. Videre har noen studier vist at uvektet kjernekapitaldekning kan være en bedre indikator på hvordan en bank vil klare seg gjennom en krise, men disse studiene dekker perioder der det ikke har foreligget et krav til uvektet kjernekapitaldekning. Regelverket legger ikke opp til noe generelt unntak fra bufferkravet for alle standardmetodebanker.

Unntak må vurderes i det enkelte tilfelle, og forbeholdes banker som driver virksomhet med lav risiko, der et krav om uvektet kjernekapitaldekningsbuffer på 2 pst. vil være uforholdsmessig skjerpende sammenlignet med de risikovektede kravene. Det vil være nærliggende å vurdere om virksomheten ligner på virksomhet i kredittforetak som er unntatt fra bufferkravet, f.eks. ved at hoveddelen av balansen består av pantesikrede boliglån eller lån til lokale og regionale myndigheter. Som vist i figur 1 kan et samlet

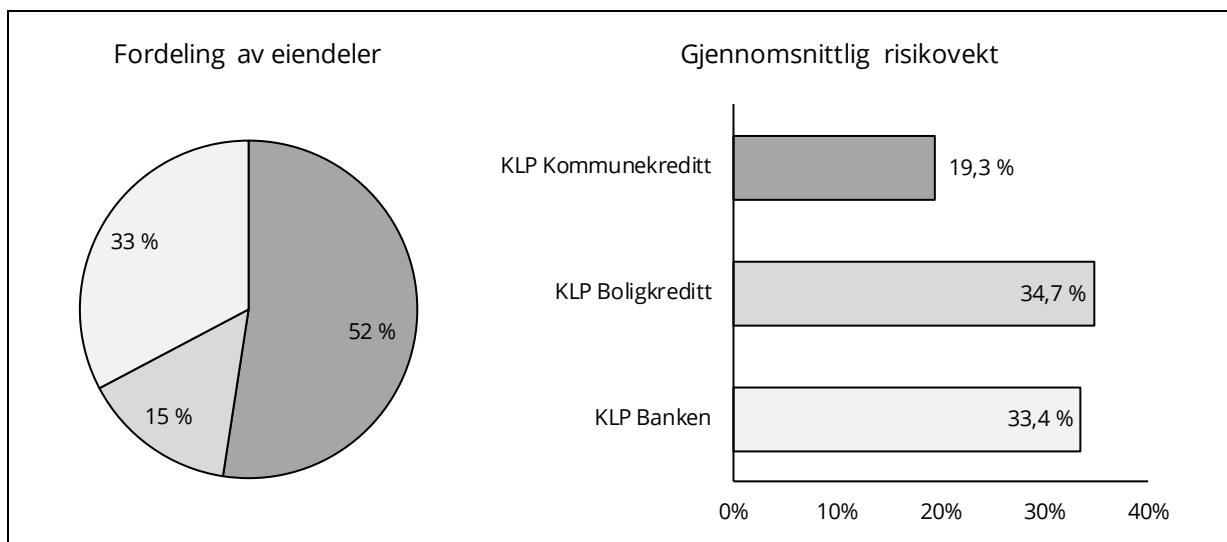
uvektet kjernekapitaldekningskrav på 5 pst. være bindende for banker med en gjennomsnittlig risikovekt på vel 30 pst., forutsatt et typisk risikovektet kjernekapitaldekningskrav på 16 pst. (inkludert et pilar 2-krav på 2 pst.). Et uvektet kjernekapitaldekningskrav på 3 pst. vil være bindende først når den gjennomsnittlige risikovekten kommer under 20 pst.



Figur 1 Risikovektet kjernekapitaldekningskrav på 16 pst. uttrykt som uvektet kjernekapitaldekning for ulike gjennomsnittlige risikovekter

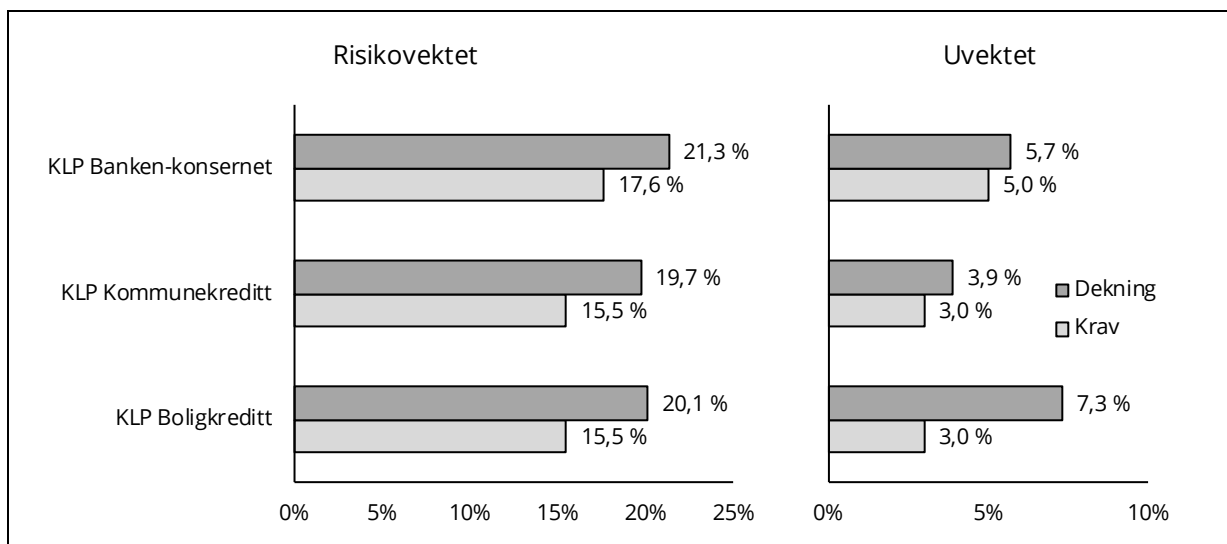
Finanstilsynet har lagt til grunn at det skal være en høy terskel for å differensiere kravet til uvektet kjernekapitaldekning. Ordlyden i CRR/CRD IV-forskriften § 5 annet ledd gir imidlertid ikke selv angivelse på at det skal være en høy terskel for å gi unntak. Det er f.eks. ikke krav om at det må være et særlig tilfelle for at det skal kunne gis unntak.

Om lag to tredjedeler av eiendelene på den konsoliderte balansen til KLP Bankenkonsernet ligger i de to heleide kredittforetakene, se figur 2. Den gjennomsnittlige risikovekten i de to kredittforetakene gjenspeiler at hovedvirksomheten er boliglån og lån til kommuner, som etter standardmetoden har risikovekt henholdsvis 35 og 20 pst., se høyre side av figuren. Morbanken har en gjennomsnittlig risikovekt på nivå med boligkredittforetaket, og om lag 80 pst. av balansen bestod ved utgangen av 2017 av pantesikrede boliglån. Morbankens øvrige eiendeler var i hovedsak innskudd i andre banker, utlån til konsernselskaper og en verdipapirportefølje. Kundeinnskudd utgjorde det aller meste av bankens gjeld.



Figur 2 Fordeling av eiendeler og gjennomsnittlige risikovekter i KLP Banken-konsernet ved utgangen av 2017
Kilde: Foretakenes årsrapporter for 2017

Risikoprofilen i KLP Banken-konsernets virksomhet innebærer at et samlet uvektet kjernekapitaldekningskrav på 5 pst. vil være vesentlig mer bindende enn det risikovektede kapitaldekningskravet, selv med et samlet krav på 17,6 pst. på konsernnivå (inkludert pilar 2-krav på 2,1 pst. og motsyklisk bufferkrav på 2 pst.), se figur 3. KLP Banken-konsernet hadde ved utgangen av 2017 en margin til det risikovektede kravet på om lag 350 mill. kroner, og en margin til det uvektede kravet på ca. 250 mill. kroner.



Figur 3 Risikovektet kapitaldekning og uvektet kjernekapitaldekning i KLP Banken-konsernet ved utgangen av 2017
Kilde: Foretakenes årsrapporter for 2017

Etter departementets vurdering er det ikke forhold som tilsier at risikoen i KLP Bankens virksomhet ikke er tilstrekkelig reflektert i det risikovektede kapitaldekningskravet. Det er ikke vist til trekk ved virksomheten som tilsier at risikoen er bedre

reflektert i et bindende krav til uvektet kjernekapitaldekning. Departementet antar at boliglånsvirksomheten i morbanken ikke har like lav risiko som den i KLP Boligkreditt, der boliglånene må oppfylle særlige krav for å kunne inngå i sikkerhetsmassen for obligasjoner med fortrinnsrett, men at risikoen likevel er slik at den fanges best opp av de risikovektede kapitalkravene. Den lave risikoen i bankkonsernet sett under ett tilsier at det uvektede kjernekapitaldekningskravet ikke bør inneholde et bufferkrav som gjør det klart bindende for banken og bankkonsernet.

8. VEDTAK

Finansdepartementet har med hjemmel i CRR/CRDIV-forskriften § 5 annet ledd tredje punktum, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, truffet følgende vedtak:

KLP Banken AS unntas fra kravet i CRR/CRD IV-forskriften § 5 annet ledd første punktum.

Unntaket gis på følgende vilkår:

1. Dersom virksomheten i KLP Banken AS endres på en måte som innebærer vesentlig økt risiko, kan Finanstilsynet bestemme at banken ikke lenger skal ha unntak fra kravet i CRR/CRD IV-forskriften § 5 annet ledd første punktum.
2. Dersom KLP Banken AS ikke lenger oppfyller vilkåret om bruk av standardmetoden for å beregne kredittrisiko, skal banken ikke ha unntak fra kravet.

Med hilsen

Geir Åvitsland e.f.
ekspedisjonssjef

Åse Natvig
avdelingsdirektør

Kopi: Finanstilsynet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer