

INFORMACJE DOTYCZĄCE EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO

STAŁY KOMITET PAŃSTW EFTA

Zalecenie Stałego Komitetu Państw EFTA nr 1/2020/SC w sprawie powiadomienia Norwegii z dnia 5 listopada 2020 r. o stosowaniu bufora ryzyka systemowego zgodnie z art. 133 dyrektywy 2013/36/UE w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, która została włączona do Porozumienia EOG decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 79/2019

(2021/C 65/06)

STAŁY KOMITET PAŃSTW EFTA,

mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dnia 5 listopada 2020 r. norweskie Ministerstwo Finansów („Finansdepartementet”, zwane dalej „Ministerstwem”), będące wyznaczonym krajowym organem odpowiadającym za stosowanie bufora ryzyka systemowego (zwanego dalej „BSR”), o którym mowa w art. 133 dyrektywy 2013/36/UE, która została włączona do Porozumienia EOG decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 79/2019, powiadomiło Stały Komitet Państw EFTA o swoim zamiarze podniesienia obecnego BSR w odniesieniu do ekspozycji krajowych (dalej „powiadomienie”).
- (2) Obecnie instytucje kredytowe w Norwegii są objęte BSR na poziomie 3 % w odniesieniu do wszystkich ekspozycji, z wyjątkiem dwóch instytucji o znaczeniu systemowym, które są objęte BSR na poziomie 5 % w odniesieniu do wszystkich ekspozycji. Zgłaszanym środkiem jest BSR na poziomie 4,5 %, przy czym środek ten będzie miał zastosowanie do ekspozycji krajowych wszystkich instytucji kredytowych posiadających zezwolenie w Norwegii, w tym pięciu spółek zależnych jednostek dominujących mających siedzibę w innych państwach członkowskich Unii. Bufor ten ma niwelować ryzyka systemowe w Norwegii i wspierać krajową stabilność finansową przez ochronę odporności w systemie finansowym, a jednocześnie zapewniać ciągle odpowiedni kapitał w bankach w kontekście wysokiego poziomu długoterminowego ryzyka systemowego Norwegii. Odrębnie Ministerstwo powiadomiło także o swoim zamiarze ustalenia bufora dla dwóch instytucji kredytowych sklasyfikowanych jako inne instytucje o znaczeniu systemowym zgodnie z art. 131 dyrektywy 2013/36/UE. Bufor ten zostanie ustalony na poziomie 2 % dla jednej instytucji oraz na poziomie 1 % dla drugiej.
- (3) Zgłoszony BSR miałby zastosowanie od dnia 31 grudnia 2020 r. do wszystkich instytucji kredytowych z wyjątkiem instytucji kredytowych, które nie stosują „zaawansowanej metody IRB”, ponieważ instytucji tych będzie dotyczył okres przejściowy, podczas którego obecny bufor pozostanie na poziomie 3 % w odniesieniu do wszystkich ekspozycji – aż do dnia 31 grudnia 2022 r. Środek ten będzie oceniany przez Ministerstwo co dwa lata.
- (4) Ponieważ zgłoszony środek dotyczy także spółek zależnych jednostek dominujących mających siedzibę w innych państwach EOG, zastosowanie ma procedura opisana art. 133 ust. 14 akapit trzeci CRD IV z dostosowaniami przewidzianymi w decyzji Wspólnego Komitetu EOG nr 79/2019. Ministerstwo, jako wyznaczony organ odpowiedzialny za stosowanie BSR, musi zatem zgłosić swój zamiar odpowiednim organom pozostałych państw EOG wraz ze Stałym Komitetem Państw EFTA i Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS). W ciągu jednego miesiąca od powiadomienia Stały Komitet oraz ERRS muszą wydać zalecenie w sprawie przyjętych środków.
- (5) BSR ma na celu złagodzenie długoterminowych strukturalnych ryzyk systemowych w norweskim systemie finansowym. Ryzyka te wynikają głównie z propagacji i potęgowania wstrząsów w ramach samego systemu, norweskiego sektora bankowego i gospodarki realnej.

- (6) W uzasadnieniu powiadomienia Ministerstwo zauważa, że długoterminowe strukturalne ryzyka systemowe są w Norwegii stosunkowo wysokie. Do tego wysokiego poziomu ryzyk systemowych dodatkowo przyczynia się fakt, że instytucje w Norwegii mają podobną strukturę finansowania i są w dużej mierze zależne od finansowania na rynku międzybankowym (48 % ich finansowania, w tym zagraniczne finansowanie na rynku międzybankowym), co sprawia, że są podatne na zawirowania na rynkach. Ponadto są one ze sobą powiązane, w tym poprzez krzyżowe powiązanie kapitałowe obligacji zabezpieczonych, oraz mają podobne i skoncentrowane ekspozycje na rynki nieruchomości. Na przykład około 60 % łącznej kwoty kredytów udzielonych przez norweskie instytucje kredytowe to kredyty na zakup nieruchomości (mieszkalnych i komercyjnych). W tych okolicznościach spotęgowane są zakłócenia w gospodarce, ponieważ mogą one w istotny sposób wpływać na wiele instytucji kredytowych zarówno w tym samym czasie, jak i w taki sam sposób. Ten potencjał spotęgowania ryzyk jest dodatkowo uzasadniony podobieństwem wyboru modeli biznesowych przez norweskie banki oraz wzajemnymi powiązaniami poprzez krzyżowe powiązanie kapitałowe obligacji zabezpieczonych.
- (7) Ministerstwo zaznaczyło, że wysokie ceny nieruchomości, zarówno mieszkalnych, jak i komercyjnych, wraz z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych w Norwegii stanowią jedną z kluczowych słabości norweskiego systemu finansowego, które wynikają z gospodarki realnej. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że w kontekście historycznym zadłużenie gospodarstw domowych w Norwegii w stosunku do dochodu do dyspozycji było stosunkowo wysokie, co ponownie powoduje ryzyko systemowe dla sektora bankowego. Ryzyko związane z tym, że norweskie gospodarstwa domowe przeznaczają znaczną część swojego dochodu na obsługę długu, dodatkowo wzmacnia fakt, że większość norweskich hipotek ma zmienną stawkę oprocentowania, przez co nawet niewielkie zakłócenia mogą doprowadzić do poważnego osłabienia zdolności do obsługi długu. Z historycznego punktu widzenia ekspozycje na ryzyka związane z nieruchomościami komercyjnymi podczas poprzednich kryzysów nie tylko spowodowały jedne z największych strat norweskich banków, ale także przyczyniły się do problemów w zakresie wypłacalności w sektorze bankowym. Stały Komitet zauważa ponadto, że w czerwcu 2019 r. ERRS wydała ostrzeżenie skierowane do władz Norwegii, w którym uznała słabości norweskiego sektora nieruchomości mieszkalnych za źródło ryzyka systemowego dla stabilności finansowej, a także stwierdziła, że słabościom tym trzeba zaradzić ⁽¹⁾.
- (8) Ministerstwo zaznaczyło, że instytucje kredytowe działają także na rynku norweskim, charakteryzującym się stosunkowo jednorodnym sektorem przedsiębiorstw, który jest wysoce zależny od sektora naftowego. Ponieważ sektor naftowy odpowiada za 17 % PKB oraz 40 % łącznego wywozu z Norwegii, możliwość spadku cen produktów naftowych lub globalnego popytu stanowi znaczące ryzyko dla gospodarki jako całości. W ostatnich latach ryzyko to zostało w pewnym stopniu złagodzone przez inwestowanie zysków z sektora naftowego w papiery wartościowe na międzynarodowych rynkach finansowych. Pandemia COVID-19 oraz trwające przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę mogą jednak spowodować wzrost krótko- i długoterminowej presji na ten sektor o dużym znaczeniu systemowym. Taka presja może potencjalnie pośrednio wpływać na inne sektory, które oddziałują na instytucje kredytowe. Stały Komitet zwraca w tym zakresie uwagę, że w swoim sprawozdaniu na temat stabilności finansowej z 2020 r. Norges Bank stwierdza, iż „[w] norweskim sektorze ropy naftowej szczególne ryzyko dla banków powodują przedsiębiorstwa z branży naftowej, a banki poniosły w ciągu ostatnich pięciu lat znaczne straty w wyniku udzielania kredytów na rzecz tego sektora” ⁽²⁾.
- (9) Według Ministerstwa wielkość, znaczenie i koncentracja norweskiego sektora bankowego zwiększają ryzyka systemowe dla norweskiej gospodarki. Po pierwsze, wielkość sektora bankowego w stosunku do PKB jest znacząca, ponieważ odpowiada on za około 225 % PKB z 2019 r. Po drugie, sektor bankowy jest bardzo ważny dla finansowania gospodarki, ponieważ obsługuje ponad 80 % krajowych kredytów brutto udzielanych sektorowi niefinansowemu. Po trzecie, sektor bankowy jest skoncentrowany – pięć największych banków odpowiada za 56 % łącznej kwoty kredytów krajowych.
- (10) W swojej ocenie uzasadnienia Ministerstwa Stały Komitet uwzględnił analizę Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) z 2020 r. dotyczącą oceny stabilności systemu finansowego Norwegii ⁽³⁾. Zgodnie z dokonaną przez Ministerstwo oceną głównych kwestii dotyczących wysokiego poziomu ryzyka systemowego w sprawozdaniu MFW uznaje się, że wysoka ekspozycja norweskich banków na rynek nieruchomości krajowych, zarówno mieszkalnych, jak i komercyjnych, wraz z finansowaniem na rynku międzybankowym, są jednymi z najważniejszych i podstawowych słabości. MFW zwraca ponadto uwagę, że wzajemne powiązania sektora bankowego mogą powodować

⁽¹⁾ Zob. https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/warnings/esrb.warning190923_no_warning~d3e4f2c135.en.pdf?4cf3e3031aa71bffa0bd97a66b311ac.

⁽²⁾ Norges Bank, „Financial Stability Report” [„Sprawozdanie na temat stabilności finansowej”], 2020, s. 52.

⁽³⁾ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Financial System Stability Assessment for Norway” [„Ocena stabilności systemu finansowego dla Norwegii”], sprawozdanie krajowe MFW nr 20/259, sierpień 2020 r.

znaczne spotęgowanie wstrząsów oraz że zmniejszenie zdolności obsługi długu kredytobiorców może wynikać z gwałtownego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Jeżeli chodzi o zależność od rynku naftowego, MFW zwraca uwagę, że wpływ gwałtownego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną może być duży, biorąc pod uwagę zależność Norwegii od produkcji i wywozu ropy naftowej.

- (11) W kontekście struktury norweskiego sektora bankowego oraz ryzyk, na jakie jest on narażony, jak opisano powyżej, Ministerstwo uważa za niezbędne, aby instytucje kredytowe ogółem były w stanie pokryć straty, które mogą zaistnieć w wyniku poważnych wstrząsów i zakłóceń zarówno w systemie finansowym, jak i w gospodarce realnej. Ministerstwo stwierdza, że BSR na poziomie 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji w Norwegii jest najodpowiedniejszym środkiem w celu zaradzenia znaczącym niecyklicznym ryzykiem systemowym w Norwegii.
- (12) Oceniając stwierdzenie Ministerstwa, Stały Komitet zwraca uwagę, że testy warunków skrajnych przeprowadzone przez norweskie organy świadczą o tym, że w sytuacjach, które są mało prawdopodobne, ale nie nierealistyczne, wiele instytucji miałyby niedobór kapitału podstawowego Tier I w stosunku do ogólnych wymogów kapitałowych i wymogów w zakresie buforów. Ostatnie testy warunków skrajnych wykonane przez Norges Bank i Finanstilsynet (FSA) odpowiednio w listopadzie 2019 r. i w czerwcu 2020 r. opierają się na głębokiej międzynarodowej recesji z dużym wzrostem premii z tytułu ryzyka, co powoduje poważne konsekwencje dla norweskiej gospodarki. Z testu warunków skrajnych FSA wynika, że w okresie występowania warunków skrajnych współczynnik kapitału podstawowego Tier I praktycznie wszystkich 20 największych grup bankowych spadłby poniżej ogólnego wymogu dotyczącego kapitału podstawowego Tier I, w tym poniżej wymogów w zakresie buforów oraz poniżej wymogu dotyczącego drugiego filaru. Ponadto 48 z 84 pozostałych norweskich instytucji kredytowych nie spełniłoby ogólnych wymogów kapitałowych.
- (13) Stały Komitet zwraca także uwagę, że Ministerstwo spodziewa się, iż w przypadku braku zgłoszonego środka przyszłe testy warunków skrajnych wykazałyby większe obniżenie adekwatności kapitałowej, co zmusiłoby instytucje do dorobienia z większej części ich połączonego bufora w celu utrzymania działalności kredytowej. Osłabiłoby to odporność systemu bankowego względem stwierdzonych długoterminowych ryzyk systemowych. Wymóg dotyczący BSR na poziomie 4,5 % dla ekspozycji krajowych umożliwiłby utrzymanie odpowiedniej kapitalizacji na podstawie wymienionych wyżej ryzyk, przy czym nie prowadziłoby to do znaczącego zwiększenia obowiązujących wymogów dla większych instytucji w stosunku do poziomu przed 2020 r. W tym zakresie Ministerstwo zwraca też uwagę, że istnieje kilka aspektów, których nie uwzględniają wyniki testu warunków skrajnych, a które mogą przyczynić się do niedoszacowania potencjalnych strat instytucji kredytowych. Na przykład przyjmuje się, że w okresach występowania warunków skrajnych instytucje kredytowe w dalszym ciągu mają dostęp do finansowania na rynku międzybankowym. Ponadto Ministerstwo zwraca uwagę, że skumulowane straty w testach warunków skrajnych są mniejsze niż faktyczne straty instytucji kredytowych podczas norweskiego kryzysu bankowego w latach 1988–1992. Ministerstwo argumentuje także, że ogólne wymogi związane z buforem ryzyka systemowego na poziomie 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji krajowych mieszczą się w przedziale oszacowań dotyczących optymalnych społecznie wymogów ⁽⁴⁾.
- (14) Po dokładnym przeanalizowaniu dowodów przekazanych przez Ministerstwo, w tym wyników testów warunków skrajnych wykonanych przez władze Norwegii, a także danych historycznych na temat poważnych kryzysów, które miały miejsce w Norwegii w przeszłości, Stały Komitet jest zdania, że BSR na poziomie 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji krajowych można uznać za odpowiedni na potrzeby zaradzenia stwierdzonym ryzykiem systemowym, które zagrażają stabilności norweskiego systemu finansowego. Stały Komitet jest ponadto przekonany, że w obecnych warunkach poziom kapitału, który osiąga się przy BSR na poziomie 4,5 %, jest niezbędny, aby utrzymać odporność systemów bankowych względem stwierdzonych ryzyk systemowych. Stały Komitet zwraca w tym zakresie uwagę, że Rada Wykonawcza MFW stwierdziła w sierpniu 2020 r. na podstawie swojej oceny stabilności systemu finansowego Norwegii, iż „[o]rgany powinny wystrzegać się osłabienia wymogów kapitałowych” ⁽⁵⁾.
- (15) W ocenie efektywności i proporcjonalności środka Stały Komitet zwraca uwagę na opinię Ministerstwa, że wymóg dotyczący BSR na poziomie 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji w Norwegii skutecznie przyczyni się do utrzymania odporności i zdolności norweskiej instytucji do pokrycia strat na poziomie uznawanym za niezbędny w kontekście intensywności ryzyk systemowych. Ramy CRR/CRD IV uwzględniono niedawno w Porozumieniu EOG, a w ramach przygotowania do dostosowania norweskich ram do obecnych ram Ministerstwo dokonało oceny zakresu i kalibracji

⁽⁴⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „The costs and benefits of bank capital – a review of the literature” [„Koszty i korzyści związane z kapitałem banków – przegląd literatury”], dokument roboczy nr 37, czerwiec 2019 r.

⁽⁵⁾ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Financial System Stability Assessment for Norway” [„Ocena stabilności systemu finansowego dla Norwegii”], sprawozdanie krajowe MFW nr 20/259, sierpień 2020 r., s. 2.

wymogu dotyczącego BSR i stwierdziło, że najskuteczniejszym sposobem złagodzenia ryzyka systemowego będzie ustalenie wymogu na poziomie 4,5 % wyłącznie w odniesieniu do ekspozycji krajowych. Poza poprawą spójności między celem a kształtem środka stanowi to dostosowanie do przepisów ram CRR/CRD IV, które ułatwiają wzajemność w odniesieniu do krajowych wskaźników bufora.

- (16) Ministerstwo jest przekonane, że dla większych norweskich banków, które stanowią ponad połowę krajowego systemu bankowego, wskaźnik bufora ryzyka systemowego na poziomie 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji krajowych jest niemal równy wcześniejszemu wskaźnikowi bufora na poziomie 3 %, który miał zastosowanie do wszystkich ekspozycji, pod względem wymogów odnoszących się do rzeczywistego kapitału. Ministerstwo uznaje ten wskaźnik za proporcjonalny nie tylko pod względem potencjalnych strat wynikających ze strukturalnych ryzyk w norweskim systemie finansowym, ale także pod względem intensywności tych ryzyk oraz tolerancji ryzyka wynikającej z wcześniejszych decyzji Ministerstwa dotyczących bufora. Warto ponadto zwrócić uwagę, że obecny wskaźnik bufora na poziomie 3 % w odniesieniu do wszystkich ekspozycji został skalibrowany, kiedy miały zastosowanie regulacje Bazylea I i nie stosowano żadnego współczynnika wsparcia MŚP. W sytuacji braku regulacji Bazylea I oraz kiedy miałyby zastosowanie współczynnik wsparcia MŚP, wcześniejszy wskaźnik bufora ryzyka systemowego zostałby – zdaniem Ministerstwa – prawdopodobnie ustalony na wyższym poziomie, biorąc pod uwagę poziom ryzyka systemowego. Jak stwierdziło Ministerstwo na podstawie doświadczenia zdobytego podczas poprzednich kryzysów oraz wyników testów warunków skrajnych, ogólny wymóg kapitałowy i w zakresie buforów był proporcjonalny do ogólnych ryzyk w systemie finansowym. W związku z tym ogólny wymóg należy utrzymać na poziomie zbliżonym do poziomu sprzed 2020 r., ponieważ intensywność ryzyk systemowych jest podobna jak w 2013 r., co uzasadniałoby ustalenie wskaźnika BSR na poziomie 4,5 %.
- (17) Zdaniem Ministerstwa pandemia COVID-19 nie doprowadziła do żadnych dużych zmian cech strukturalnych norweskiego systemu finansowego, a podczas jej trwania norweskie instytucje kredytowe w dalszym ciągu spełniały z dużym marginesem wymogi kapitałowe oraz wymogi w zakresie buforów i były w stanie utrzymać możliwość udzielania kredytów gospodarstwu domowym i przedsiębiorstwom. W międzyczasie w marcu 2020 r. Ministerstwo obniżyło bufor antycykliczny z 2,5 % do 1 % w ramach krótkoterminowej reakcji na potencjalne konsekwencje pandemii COVID-19.
- (18) W związku z powyższym Stały Komitet jest zdania, że przedmiotowy środek jest zarówno skuteczny, jak i proporcjonalny, ponieważ przyczynia się do złagodzenia stwierdzonych w norweskim sektorze bankowym długoterminowych ryzyk strukturalnych. Stały Komitet zwraca uwagę, że najdobitniejszymi dowodami potwierdzającymi taki wniosek są wyniki testu warunków skrajnych norweskich organów, które sugerują, że środki będą skuteczne na potrzeby wspierania stabilności finansowej w Norwegii poprzez utrzymanie poziomu kapitału norweskich instytucji kredytowych na poziomie niezbędnym do zachowania bieżącej zdolności do pokrycia strat. Na poparcie tego wniosku dotyczącego proporcjonalności środka Stały Komitet zwraca uwagę, że oznacza to, iż w rzeczywistości nie będzie miało miejsce żadne znaczące zwiększenie wymogów kapitałowych w odniesieniu do norweskich instytucji kredytowych. W odniesieniu do kilku spółek zależnych spółek dominujących mających siedzibę w innych państwach członkowskich EOG wymogi kapitałowe wzrosną o około 1,5 punktu procentowego, ale Stały Komitet zwraca uwagę, że według Ministerstwa poziom kapitału takich instytucji kredytowych wykracza poza wymogi związane ze wskaźnikiem BSR na poziomie 4,5 % w odniesieniu do norweskich ekspozycji. Ministerstwo przyznaje, że niektóre norweskie instytucje kredytowe mogą być zmuszone do nieznacznego zwiększenia swojego wskaźnika kapitałowego, aby utrzymać bufor zarządzania oprócz ogólnych wymogów pierwszego i drugiego filaru. W międzyczasie okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2022 r. dotyczący banków, które nie korzystają z zaawansowanej metody IRB, powinien zapewnić, aby zmiany wymogu BSR nie spowodowały niepotrzebnego wzrostu wymogów kapitałowych dotyczących instytucji kredytowych, na które zniesienie regulacji Bazylea I nie miało znaczącego wpływu oraz w przypadku których może istnieć konieczność ponownej kalibracji wymogów drugiego filaru, kiedy po zakończeniu okresu przejściowego będzie miał do nich zastosowanie wyższy BSR. Podejście to powinno złagodzić zakłócenia, które może spowodować zgłoszony środek, oraz zapewnić, aby wszelki negatywny wpływ na krajowe banki i na ich zdolność udzielania kredytów pozostał ograniczony.
- (19) Stały Komitet rozważył także powody, dla których Ministerstwo odrzuciło inne środki przewidziane w dyrektywie 2013/36/UE lub w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 (z wyłączeniem art. 458 i 459 wspomnianego rozporządzenia) – samodzielnie bądź w połączeniu – jako odpowiedni sposób zaradzenia stwierdzonemu makroostrożnościowemu lub systemowemu ryzyku, uwzględniając względną skuteczność tych środków.

- (20) W art. 124 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 umożliwia się właściwym organom ustalenie wyższych wartości wag ryzyka ekspozycji instytucji kredytowych na nieruchomości, które stosują metodę standardową, w oparciu o względy stabilności finansowej, przypadki strat dotyczące ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami oraz przyszłe tendencje na rynkach nieruchomości. Ministerstwo uważa, że waga ryzyka wynosząca 35 % dla ekspozycji na nieruchomości mieszkalne w Norwegii jest odpowiednia dla instytucji stosujących metodę standardową. W przypadku ekspozycji na nieruchomości komercyjne ustalono już wyższe wagi ryzyka, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, mieszczące się w zakresie od 100 % do 150 %, w zależności od ratingu kontrahenta.
- (21) Zgodnie z art. 164 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 właściwe organy mogą, w stosownych przypadkach w oparciu o względy stabilności finansowej i przyszłe trendy na rynkach nieruchomości, określić wyższe minimalne średnie wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania ważone ekspozycją dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami na ich terytorium. Dla ekspozycji detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami mieszkalnymi w Norwegii od 2014 r. stosuje się wyższy dolny próg straty z tytułu niewykonania zobowiązania wynoszący 20 % w celu uwzględnienia niepewności związanej z wewnętrznymi modelami ryzyka kredytowego.
- (22) Stały Komitet zauważa, że art. 124 i 164 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 stosuje się już w pewnym zakresie, aby przeciwdziałać określonym ryzykom. Zauważa również, że zgłoszony środek ma na celu przeciwdziałanie szerszym długoterminowym ryzykom systemowym niż konkretne zmiany na rynku nieruchomości, którym można zaradzić na podstawie art. 124 i 164 rozporządzenia (UE) nr 575/2013. Te ryzyka systemowe wynikają z podobnych struktur finansowania instytucji kredytowych, ich wzajemnych powiązań oraz podobnych i skoncentrowanych ekspozycji na rynki nieruchomości, a także z faktu, że gospodarka norweska charakteryzuje się niezbyt zróżnicowanym sektorem przedsiębiorstw przy wysokim poziomie zobowiązań zaciągniętych w sprawach wynikających z zaspokajania zwykłych potrzeb rodziny.
- (23) W przypadku gdy właściwy organ stwierdzi, że instytucje kredytowe o podobnych profilach ryzyka są lub mogą być narażone na podobne ryzyka lub że stwarzają podobne ryzyko dla systemu finansowego, może on obecnie, zgodnie z art. 103 dyrektywy 2013/36/UE, stosować proces przeglądu i oceny nadzorczej (SREP) do tych instytucji w podobny lub identyczny sposób. W art. 104 dyrektywy 2013/36/UE przewidziano szereg uprawnień nadzorczych dla właściwych organów w zakresie stosowania art. 103 tej dyrektywy, w tym dodatkowe wymogi w zakresie funduszy własnych. Ministerstwo argumentuje, że wymogi filaru drugiego dotyczące konkretnej instytucji zgodnie z art. 104 dyrektywy 2013/36/UE powinny być dostosowane do szczególnej sytuacji każdej instytucji oraz że takie wymogi mogą być ukierunkowane na pewne elementy strukturalnych ryzyk systemowych, ale tylko w zakresie, w którym ryzyka te nie są wpisane w ogólną charakterystykę systemu bankowego. Na poparcie tej opinii stwierdza, że w dyrektywie 2019/878 wyjaśniono, iż specyficzny dla instytucji charakter wymogów filaru drugiego powinien zapobiec stosowaniu ich jako narzędzia eliminowania ryzyka systemowego. Stały Komitet zauważa, że celem środków w ramach filaru drugiego jest bowiem przede wszystkim przeciwdziałanie ryzykom dotyczącym konkretnej instytucji oraz że są również mniej przejrzyste niż bufor ryzyka systemowego.
- (24) W art. 131 dyrektywy 2013/36/UE upoważnia się wyznaczone organy do określania innych instytucji o znaczeniu systemowym oraz ustalania lub ponownego ustalania bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym dla tych instytucji. Ministerstwo zgłosiło oddzielnie zamiar ustalenia buforów innej instytucji o znaczeniu systemowym dla dwóch instytucji o znaczeniu systemowym. Uważa, że buforów te wzajemnie się uzupełniają, ponieważ bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym dotyczy części ryzyka związanego z koncentracją instytucji o znaczeniu systemowym, natomiast bufor ryzyka systemowego dotyczy innych długoterminowych niecyklicznych ryzyk systemowych. Według Ministerstwa szereg innych instytucji kredytowych jest wystarczająco dużych, aby potencjalnie zwiększyć ryzyka systemowe w norweskim sektorze bankowym, a jednocześnie są one zbyt małe, aby Ministerstwo uznało którąkolwiek z nich za krajową instytucję o znaczeniu systemowym. Stały Komitet uważa, że celem art. 131 dyrektywy 2013/36/UE nie jest przeciwdziałanie wszystkim rodzajom długoterminowych niecyklicznych ryzyk systemowych lub makroostrożnościowych. Bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym nie byłby odpowiednim narzędziem do przeciwdziałania długoterminowym niecyklicznym ryzykom systemowym lub makroostrożnościowym mającym wpływ na cały sektor bankowy.
- (25) Bufor antycykliczny, o którym mowa w art. 136 dyrektywy 2013/36/UE, ma zastosowanie do wszystkich ekspozycji niefinansowego sektora prywatnego znajdujących się w danej jurysdykcji. Ministerstwo argumentuje, że bufor antycykliczny ma na celu przeciwdziałanie innej formie ryzyka systemowego, wynikającej z cykliczności w systemie finansowym. Stały Komitet zgadza się z tą oceną.

- (26) Po przeanalizowaniu argumentów przedstawionych przez Ministerstwo Stały Komitet zgadza się z opinią Ministerstwa, że środki przewidziane w dyrektywie 2013/36/UE lub w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 (z wyłączeniem art. 458 i 459 wspomnianego rozporządzenia) – samodzielnie bądź w połączeniu – byłyby stosunkowo mniej skuteczne, aby wystarczająco i odpowiednio przeciwdziałać stwierdzonemu ryzyku.
- (27) W odniesieniu do potencjalnego wpływu na rynek wewnętrzny Stały Komitet zauważa, że nic nie wskazuje na to, by zgłoszony środek miał nieproporcjonalnie duży wpływ na pięć spółek zależnych instytucji kredytowych mających siedzibę w innych państwach EOG. Ponadto w celu ograniczenia możliwości przecieków do instytucji zagranicznych działających w Norwegii za pośrednictwem oddziałów Ministerstwo planuje wystąpić o wzajemność BSR w odniesieniu do wszystkich instytucji EOG posiadających ekspozycje wobec Norwegii. Stały Komitet uważa, że jest to ważne w świetle stosunkowo silnej obecności na norweskim rynku kredytowym banków z innych krajów nordyckich, aby zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu i unikać przecieków z oddziałów. Wdrożono szczegółowe protokoły ustaleń, aby wspierać transgraniczną stabilność finansową i zapewnić odpowiedni nadzór ostrożnościowy nad istotnymi oddziałami instytucji finansowych działających w regionie nordycko-bałtyckim ⁽⁶⁾. Stały Komitet zauważa, że wniosek o wzajemność oraz wyższe wymogi kapitałowe, jakie oznaczałoby to dla zagranicznych instytucji kredytowych, zostaną ocenione przez ERRS, kiedy Ministerstwo zwróci się do ERRS o zalecenie swoim członkom wzajemności w stosowaniu tego środka.
- (28) Biorąc pod uwagę wysoki stopień wzajemnych powiązań z systemami finansowymi innych krajów nordyckich, Stały Komitet oczekuje, że zgłoszony środek będzie sprzyjał stabilności finansowej w zakresie umożliwiającym uniknięcie arbitrażu regulacyjnego i przecieków dzięki wzajemności zgłoszonego środka w odniesieniu do istotnych ekspozycji zagranicznych instytucji kredytowych na rynek norweski, w tym operacji wszelkich znaczących oddziałów banków zagranicznych.
- (29) Uwzględniając wszystkie powyższe czynniki, zgodnie z wymogami art. 133 CRD IV, po dokonaniu przeglądu zgłoszenia Norwegii i przeprowadzeniu konsultacji z właściwymi uczestnikami tego procesu, Stały Komitet EFTA stwierdza, że bufor ryzyka systemowego w wysokości 4,5 % w odniesieniu do ekspozycji krajowych nie ma nieproporcjonalnie niekorzystnego wpływu ani na cały system finansowy Norwegii lub jego części, ani na cały EOG. Nie stanowi on również przeszkody we właściwym funkcjonowaniu ani nie stwarza przeszkód dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Bufor ryzyka systemowego zgłoszony w dniu 5 listopada przez norweskie Ministerstwo Finansów („Finansdepartementet”) zgodnie z art. 133 ust. 11 dyrektywy 2013/36/UE z dostosowaniami przewidzianymi w decyzji Wspólnego Komitetu nr 79/2019 jest uzasadniony, odpowiedni, proporcjonalny i skuteczny w odniesieniu do jego celu, jakim jest przeciwdziałanie ryzykom systemowym. Stały Komitet Państw EFTA zauważa ponadto, że:
 - a) wymiar stwierdzonych ryzyk systemowych lub makroostrożnościowych stanowi zagrożenie dla stabilności norweskiego systemu finansowego o takim charakterze, że uzasadnione jest wprowadzenie wskaźnika bufora ryzyka systemowego w wysokości 4,5 % dla ekspozycji krajowych;
 - b) zgłoszony środek może być skuteczny i odpowiedni, aby proporcjonalnie ograniczać ryzyko;
 - c) inne makroostrożnościowe środki przewidziane w dyrektywie 2013/36/UE lub w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 – samodzielnie lub w połączeniu – byłyby stosunkowo mniej skuteczne, aby wystarczająco i odpowiednio przeciwdziałać stwierdzonemu ryzyku;
 - d) zgłoszony środek, w tym jego zastosowanie do spółek zależnych, których spółki dominujące mają siedzibę w innych państwach EOG, nie ma niewspółmiernie niekorzystnego wpływu na system finansowy Norwegii ani całego EOG i nie stanowi przeszkody dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
2. Stały Komitet Państw EFTA nie zaleca wprowadzania żadnych zmian do zgłoszonego środka w związku z jego wpływem na spółki zależne instytucji kredytowych, które mają siedzibę w innych państwach EOG.

⁽⁶⁾ Zob. https://www.regjeringen.no/contentassets/ff0c28c162ca43f39b585d7c9f94dab5/nbsg-mou_2018.pdf

Sporządzono w Brukseli dnia 4 grudnia 2020 r.

W imieniu Stałego Komitetu

Sabine MONAUNI
Przewodniczący

Henri GÉTAZ
Sekretarz Generalny
