



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 29.08.2018
Vår ref.: 18-885/CF/DHJ
Deres ref.: 17/4522

Høringsuttalelse – gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk

Det vises til Finansdepartementets brev 30.05.18 om forslag til norsk gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV). Finans Norge avgir her sine merknader.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- EUs kapitalkravsregelverk bør snarlig inntas i EØS-avtalen. Et fullharmonisert regelsett vil sikre like konkurransevilkår og underbygge finansiell stabilitet. Tilpasning til et fullharmonisert regelverk er ikke til hinder for å stille forhøyede nasjonale kapitalkrav, men det må gjøres innenfor rammen av EU-regelverket og det nasjonale handlingsrommet som reglene åpner for under pilar 1-kravene som innebærer resiprositet. Da sikres like konkurransevilkår i det norske markedet mens en samtidig tar høyde for nasjonal system- og makrorisiko.
- Finanstilsynet varslar at effektene av tilpasning til forordningen (CRR) bør motvirkes gjennom skjerpet tilsynspraksis for bankenes interne modeller og pilar 2-krav. Konsekvensen vil være fortsatt skjeve konkurransevilkår i det norske markedet ettersom slike tiltak ikke vil omfatte utenlandskregulerte bankers norske virksomhet. Finans Norge forventer nå at norske myndigheter vil både gjennomføre og praktisere EUs fullharmoniserte kapitalkravsregelverk. Finanskrisen viste med all tydelighet at fragmentert regulering på tvers av landegrenser kan svekke den finansielle stabiliteten. Norsk skjevregulering må avvikles.
- Norsk tilsynspraksis for pilar 2-krav og interne modeller bør til enhver tid samsvare med EUs bestemmelser og retningslinjer. I fastsettelsen av pilar 2-krav bør tilsynets skjønnsanvendelse være begrenset, og tilsynspraksisen bør baseres på prinsipper om forutsigbarhet, transparens, offentlighet og kontradiksjonsmulighet. Skjerpelser av interne modeller som innebærer økte risikovekter bør være forankret i de konkrete EU-bestemmelsene som utløser eller legger til rette for resiprositet, slik at både hjemlands- og utenlandskregulerte banker i samme marked omfattes av kravet. Jf.

eksempelvis svenske myndigheters nylige [beslutning](#) om å anvende CRR art. 458 for videreføring av kravet om et gjennomsnittlig IRB-risikovektgulv på 25 prosent for svenske boliglån.

- For utlån til norske bedrifter har utenlandskregulerte banker nå en markedsandel på noe under 40 prosent. Dette er høyt i europeisk sammenheng. Utenlandske bankers norske virksomhet bidrar til økt konkurranse og effektivisering, og dette gir produktivetsgevinster som kommer forbrukerne til gode. Samtidig er trolig stabiliteten i norsk økonomi tjent med at norske bankers markedsandel ikke blir for lav. Et godt fungerende kredittmarked i ulike konjunkturfaser fordrer en solid og konkurransedyktig norsk finansnæring som gis forutsigbare og stabile rammevilkår i samsvar med EU-regelverket.
- Norske myndigheter bør nå også klargjøre hvilket kapitalkravnivå norske banker skal sikte mot, for å bidra til regulatorisk klarhet og forutsigbarhet.

2. EUs fullharmoniserte kapitalkravsregelverk må fullt ut få virkning i Norge

Mer enn fem år etter at EU vedtok sitt reviderte kapitalkravsregelverk - direktiv 2013/36/EU (CRD IV) og forordning 575/2013 (CRR) - er regelverket ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. I mellomtiden har regelverket blitt utfyllende utpenslet med kommisjonsforskrifter, tekniske standarder og anbefalinger på nivå 2 og 3. Regelverket etablerer en «Single Rulebook» i EU med like konkurransevilkår - «level playing field». For norsk finansnæring er det av vesentlig betydning at regelverket innlemmes i EØS-avtalen så snart som mulig.

Finanstilsynet viser i oversendelsesbrevet til Finansdepartementet til at norske regler allerede i stor grad samsvarer med CRR/CRD IV-reglene. Viktige elementer i CRR/CRD IV-regelverket ble gjennomført i norsk rett ved lovendringer i 2013, og det er dessuten fastsatt en rekke utfyllende forskriftsbestemmelser. På mange områder samsvarer det norske regelverket med EUs bestemmelser, men det eksisterer også flere betydelige avvik. Avvikene innebærer vesensforskjellige kapitalkrav for henholdsvis norsk- og utenlandskregulerte banker med virksomhet i Norge.

Som følge av at CRR er en forordning, må den gjennomføres slik den er vedtatt i EU. Blant sentrale endringer dette medfører påpeker Finanstilsynet blant annet innføring av reduserte kapitalkrav ved utlån til små og mellomstore bedrifter (SMB-rabatten) og bortfall av Basel I-gulvet. Ifølge tilsynet kan ikke slike avvik videreføres med mindre det oppnås enighet om særskilte tilpasningstekster ved innlemmelse i EØS-avtalen.

Etter Finans Norges syn burde norske myndigheter ha utvist åpenhet om hvilke tilpasningstekster man søker å oppnå. I høringsnotatet gis det ingen informasjon om innholdet i forslaget til eventuelle tilpasningstekster, og Finans Norge er ikke kjent med at disse er publisert i annen sammenheng. Vi kan heller ikke se at det foreligger særlige hensyn som nødvendiggjør at ønskede tilpasningstekster skal unntas offentlighet, og mangelen på innsyn

innebærer at sentrale premisser i EØS-tilpasningen ikke er kjent for høringsinstansene. Det svekker muligheten til å avgi faglig velbegrunnede hørings svar.

Gitt en fullverdig EØS-tilpasning av norske kapitalkrav, varsler Finanstilsynet i oversendelsesbrevet at tilsynet vil motvirke tilpasningseffekter gjennom andre tiltak. Her viser tilsynet til skjerpet tilsynspraksis for bankenes interne modeller (IRB) samt pilar 2-krav. Dette er virkemidler som ikke omfattes av bestemmelser for resiprositet, og de vil således ikke få virkning for den norske virksomheten til utenlandskregulerte banker. Det innebærer at norsk skjevregulering vil kunne bli videreført i ny form.

Finanstilsynets varslede innskjerping er overraskende i lys av at det norske regelverket snart også formelt blir en del av EUs Single Rulebook. Også kravene til tilsynspraksis for pilar 2-krav er i ferd med å utpensles nærmere gjennom blant annet anbefalinger fra EUs banktilsynsmyndighet (EBA) og ikke minst endringer i kapitalkravsdirektivet. Uavhengig av det konkrete nasjonale handlingsrom vil en slik oppfølging dessuten stå i et uklart forhold til den grunnleggende lojalitetsplikt som er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 3.

Finans Norge vil samtidig understreke at en norsk tilpasning til EUs fullharmoniserte regelverk ikke impliserer tilpasning til identiske krav innenfor EU/EØS-området. EU-reglene inneholder et nasjonalt handlingsrom til å kunne fastsette skjerpede kapitalkrav. Slike fastlagte handlingsrom innenfor rammen av pilar 1-reglene vil generelt forplikte eller legge til rette for resiprositet. EU-reglene er derfor ikke til hinder for strenge, norske kapitalkrav, men innretningen må sikre like konkurransevilkår i det norske markedet. Samtidig må sammenhengen mellom kapitalkrav og faktisk risiko ivaretas, der risikomålingen av norske banker må følge EUs regelsett.

Finans Norge merker seg at andre lands myndigheter er seg svært bevisst hensynet til å sikre like konkurransevilkår ved skjerpede kapitalkrav. For eksempel har svenske myndigheter nylig varslet at det forhøyede svenske kapitalkravet for boliglån flyttes fra pilar 2 til pilar 1 som følge av en nært forestående og betydelig strukturell endring i filialmarkedsandelen i Sverige. Begrunnelsen er hensynet til å kunne videreføre det skjerpede kravet slik at det får virkning også for utenlandske filialer og på den måten bevarer jevne konkurransevilkår i det svenske boliglånsmarkedet.¹ Dette illustrerer både at andre land sterkt vektlegger konkurranseforhold og at EU-reglene inneholder et handlingsrom som legger til rette for resiprositet. Slike virkemidler må benyttes fremfor skjerpet tilsynspraksis for IRB-modeller og pilar 2-krav, og innretningen må baseres på at risiko ikke er fullt ut reflektert i kapitalkravene i utgangspunktet.

Når kapitalkrav fastsettes, må dessuten samfunnsøkonomiske gevinster avveies mot kostnader, i tråd med utredningsinstruksen for statlige tiltak. Finansdepartementet bør nå

¹ Det svenske finanstilsynet (Finansinspektionen) har besluttet å benytte artikkel 458 i EUs kapitalkravsforordning. Les mer [her](#).

klargjøre hvilket kapitaldekningsnivå norske banker skal ta høyde for, slik det er gjort i enkelte andre land. Allerede i 2015 fastslo britiske myndigheter følgende:²

«It is now possible to, and appropriate to, provide greater regulatory certainty for banks and other stakeholders.»

«Banks themselves, but also analysts, investors and the public at large, have a right to expect frameworks that are proportionate and predictable.»

Britiske myndigheter har i vurderingen av et riktig kapitalkravsnivå, der samlet nytte måles opp mot totale kostnader, overveid virkningen av kapitalkrav og nye krisehåndteringsregler under ett. Ifølge britiske myndigheter bidrar nye krisetiltak til å redusere det riktige kapitalkravsnivået med 5 prosent av risikovektede eiendeler. Det illustrerer betydningen av å foreta en grundig samfunnsøkonomisk analyse av helheten i den nye bankreguleringen som er etablert gjennom det siste tiåret i etterkant av finanskrisen.

Finans Norge savner en tilsvarende analyse og avklaring fra norske myndigheter. Senest i revidert nasjonalbudsjett for 2018 ble det derimot anført at bankene «har styrket sin soliditet betydelig de siste årene etter at myndighetene skjerpet kapitalkravene, og den gode inntjeningen legger til rette for ytterligere kapitalbygging fremover». Uttalelsen bidrar til vesentlig regulatorisk usikkerhet. Forutsigbarhet er viktig for kapitalmarkedet og bankenes kapitalplanlegging. Når det legges til rette for god planlegging, bidrar det normalt også til en mer stabil kredittgivning. Ettersom man i Norge valgte en førtidig innfasing av skjerpede kapitalkrav fra juli 2013, burde norske myndigheter nå se seg særlig forpliktet til å klargjøre ambisjonsnivået for det samlede kapitalkravet. Behovet for en slik vurdering burde især erkjennes med nylig vedtatte krisehåndteringsregler som trer i kraft fra 01.01.19.

I Finanstilsynets vurdering av forslaget økonomiske og administrative konsekvenser anføres det at den administrative byrden for norske myndigheter vil øke, «da man vil måtte forholde seg til strenge prosedyrekrav for å utøve nasjonalt handlingsrom og innføre ulike tiltak som ligger i regelverket». Prosedyrekravene er etablert for å ivareta hensynet til den enhetlige reguleringen - Single Rulebook - og et enhetlig indre marked i EU.

Finanskrisen viste med all tydelighet at en fragmentert finansregulering bidrar til ustabilitet.³ Med et finansielt system som i utstrakt grad virker på tvers av landegrensler, følger det at stabilitetsfremmende tiltak vil måtte være overnasjonale. Lojal gjennomføring og etterlevelse av internasjonale standarder og EU-regler gir således et sterkt bidrag til finansiell stabilitet. Finans Norge legger til grunn at norske myndigheter vil følge aktuelle prosedyrekrav samt intensjonen og prinsippet om Single Rulebook. EØS-avtalen innebærer

² Jf. Bank of Englands analyse av og syn på hva som utgjør et riktig kapitalkravsnivå: «[The framework of capital requirements for UK banks](#)». Les mer [her](#) for en metodebeskrivelse.

³ Jf. EBA's [begrunnelse](#) for behovet for Single Rulebook.

at norsk økonomi er del av EUs indre marked, og norske myndigheter må understøtte utviklingen av en fullharmonisert finansregulering.

Finans Norge mener

Norsk skjevregulering må avvikles, og forhøyede norske kapitalkrav må generelt iverksettes gjennom fastlagte handlingsrom i EU-regelverket som utløser eller legger til rette for resiprositet. Risikomålingen av norske banker må følge EUs regelsett, og det totale kapitalkravnivået må innrettes på grunnlag av en samfunnsøkonomisk analyse.

3. Rammevilkårenes betydning for makroøkonomisk stabilitet

For samme eksponerings sammensetning må norskregulerte banker holde vesentlig mer ansvarlig kapital enn de utenlandskregulerte med norsk virksomhet. Den markerte skjevreguleringen innebærer at norskregulerte banker, gjennom virkningen på deres finansieringskostnader, har en særlig konkurranseulempe i markedet for utlån til lav- og middelsrisikoengasjementer i norsk næringsliv. Det har bidratt til å redusere norske bankers markedsandel i bedriftsmarkedet. For utlån til norske bedrifter hadde utenlandskregulerte banker ved utgangen av 2017 en markedsandel på noe under 40 prosent, jf. figur 1 i vedlegg 1. Dette er høyt i europeisk sammenheng.⁴ Skjevreguleringen gir dessuten de norskregulerte bankene et sterkt insentiv til å øke risikoen i bedriftsmarkedsporføljene.

Sammensetningen av hjemlands- og utenlandskregulerte banker kan ha en sentral betydning for makroøkonomisk stabilitet.⁵ Som fremhevet i en Norges Bank-analyse: Når det inntreffer negative, innenlandske økonomiske forstyrrelser, som de utenlandske bankenes hjemland er forskånet for, antyder internasjonale studier at utenlandske banker kan ha en stabiliserende virkning på det samlede kredittilbudet i en økonomi. På den annen side, ved internasjonale, negative forstyrrelser, som også får virkning for filialenes hjemland, indikerer studiene at utenlandske banker reduserer aktiviteten i vertsland og retter større oppmerksomhet mot hjemmemarkedet. For eksempel reduserte de utenlandskregulerte bankene (filialene) sin norske utlånsaktivitet vesentlig mer enn de norskregulerte bankene under finanskrisen, jf. figur 2 i vedlegg 1. Foruten sammensetningen av norsk- og utenlandskregulerte banker, har det således også stor betydning for stabiliteten i kredittilbudet om det er innenlandske eller internasjonale forstyrrelser som dominerer konjunktorene.

Empirisk forskning som tar for seg små, åpne økonomier, og som også inkluderer norske data, indikerer at utenlandske/internasjonale forstyrrelser forklarer mer av konjunkturvariasjonen enn innenlandske forstyrrelser.⁶ Jo høyere markedsandelen til de utenlandsk-

⁴ Finanstilsynet har påpekt at Norge og Danmark er blant landene med høyest filialmarkedsandel i Europa. Dette har blant annet sammenheng med filialiseringen av Nordea fra 2017. Også Finland fikk i utgangspunktet en meget høy filialmarkedsandel, men det er besluttet å flytte Nordeas hovedkontor til Finland. Les mer [her](#).

⁵ Se nærmere omtale i vedlegg 2.

⁶ Se nærmere omtale i vedlegg 2.

regulerte bankfilialene er i utgangspunktet, jo sterkere blir reduksjonen i det samlede kredittilbudet dersom de utenlandske filialene raskt trapper ned aktiviteten. En høy filialmarkedsandel kan derfor forsterke virkningen av utenlandske forstyrrelser, som dominerer konjunktorene. I en liten, åpen økonomi som den norske, vil derfor en regulatorisk innretning som reduserer hjemlandsbankenes markedsandel over tid kunne svekke den finansielle og realøkonomiske stabiliteten.

Utenlandske bankers norske virksomhet bidrar - etter Finans Norges vurdering - til skjerpet konkurranse og effektivisering. Tilstedeværelsen av utenlandske filialer bidrar dermed til produktivitetstjenester som kommer forbrukerne til gode. Samtidig er trolig stabiliteten i kredittilbudet tjent med at norskregulerte bankers markedsandel ikke blir for lav. Særnorske regulatoriske krav vil isolert sett gjøre den enkelte norske bank mer robust overfor negative forstyrrelser, men sterk skjevregulering kan likevel bidra til det motsatte. Det har sammenheng med at en høy filialmarkedsandel kan forsterke effektene av en negativ internasjonal forstyrrelse, slik at tilbakeslaget i norsk økonomi blir kraftig, med negative tilbakevirkende effekter på hele det norske finansielle systemet som resultat. Det kan utløse ytterligere negative vekselvirkninger mellom finanssystemet og resten av økonomien. Etter Finans Norges syn gir like rammevilkår i samme kredittmarked et betydelig bidrag til langsiktig makroøkonomisk stabilitet.

For at norskregulerte banker skal bidra stabiliserende i dype nedgangskonjunkturer, bør dessuten bufferkapitalen kunne bli benyttet nettopp som en buffer. En reduksjon i det samlede kravet til bufferkapital når tilbakeslaget inntreffer vil bidra til dette, men bankene bør også over noe tid kunne være i brudd med (det reduserte) bufferkapitalkravet. Etter Finans Norges vurdering vil en slik praksis samsvare med intensjonen i EU-reglene og internasjonale standarder. Dersom bankene derimot forventer at Finanstilsynet vil pålegge ulike typer restriksjoner og kreve rask gjenoppfyllelse av bufferkrav, vil det sterkt påvirke bankenes adferd. I stedet for å søke å opprettholde utlånskapasiteten, vil de måtte stramme markert inn på sin utlånspraksis for å tilfredsstille kravet, med det resultat at tilbakeslaget forsterkes. Da virker ikke bufferkravene etter sin hensikt, siden de i praksis blir minstekrav som må oppfylles til enhver tid. Den signaliserte tilsynsreaksjonen kan altså i seg selv ha en sentral betydning for styrken i tilbakeslaget.

I rapporten Finansiell stabilitet 2017 drøftet Norges Bank denne problemstillingen. Norges Bank fremhevet at for å motvirke et brått fall i samlet kreditt, kan det være riktig å sette ned tidsvarierende kapitalkrav og la bankene tære på buffere i en situasjon der de samlet har store tap. Det ble påpekt at kravene til motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobuffer kan settes ned, mens kravene til bevaringsbuffer og buffer for systemviktige banker trolig vil ligge fast. Ifølge Norges Bank vil det også være riktig å gi bankene tid til å bygge opp bufferne igjen for å unngå at kredittilbudet blir unødig stramt. Det ble vist til at bankenes behov for innstramming av utlånene reduseres dersom de får adgang til å gjenopprette oppfyllelsen av kapitalkravene over en relativt lang periode.

Finans Norge mener

I en liten, åpen økonomi som den norske, er internasjonale forhold en sentral drivkraft for konjunktursvingningene, og størrelsen på hjemlandsregulerte bankers markedsandel har stor betydning for stabiliteten i næringslivets kredittilgang. En regulering som over tid reduserer hjemlandsbankenes markedsandel vil kunne svekke den finansielle og realøkonomiske stabiliteten. Norske myndigheter må nå sikre like konkurransevilkår i det norske bankmarkedet. Dessuten, for at norske banker skal kunne dempe virkningene av et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi, må bufferkapital kunne benyttes som en buffer, og bankene må gis tilstrekkelig tid til å gjenoppfylle bufferkravene.

4. Merknader til Finanstilsynets forslag

4.1 Innskjerping i kalibrering av modeller og økte Pilar 2-krav

Finanstilsynet uttaler i høringsnotatet at gjennomføring av CRR, med blant annet innføring av SMB-rabatten og fjerning av Basel I-gulvet, vil føre til at norske banker vil rapportere høyere kapitaldekningsprosent uten at dette reflekterer styrket soliditet. For å kompensere for dette varsler Finanstilsynet innstramming i interne modeller og økte Pilar 2-krav. Finans Norge forventer nå at norske myndigheter lojalt vil gjennomføre og praktisere EUs fullharmoniserte regelverk. Vi kan for øvrig ikke se at det antatt fremtidige EU-regelverket vil åpne for å benytte det individuelt vedtatte pilar 2-kravet til annet enn å ta høyde for foretaksspesifikk risiko. I Kommisjonens forslag til endringer i CRR/CRD IV angis det eksplisitt at pilar 2-krav ikke kan benyttes som makrotilsynstiltak eller for å motvirke effekten av overgangsordninger.

Med bortfall av Basel I-gulvet blir målt risiko i norskregulerte IRB-banker riktignok og mer transparent. Finans Norge vil understreke viktigheten av at regler og tilsynspraksis for risikovekting fullt ut samsvarer med EU-regelverket og tilhørende EBA-retningslinjer, også ved skjerpelser av risikovekter, slik at en kan oppnå resiprositet. Motsatt vil det være krevende å oppnå resiprositet for innstramminger gjennom tilsynspraksis der en går utenfor fastsatte handlingsrom i EU-reglene. Fravær av resiprositet vil da resultere i skjeve konkurransevilkår.

Finans Norge vil her vise til tidligere erfaringer. Finanstilsynet innførte skjerpede krav til IRB-modeller for boliglån 01.07.14 ([Rundskriv 8/2014](#)). Etter Finans Norges syn var den skjerpede tilsynspraksisen ikke forankret i de konkrete bestemmelsene i CRR som angir mulige innstramminger. Ytterligere skjerpelser, slik tilsynet varsler, vil gi enda større avvik fra EU-regelverket. Finans Norge kan vanskelig se at resiprositet vil oppnås, og vi vil fremheve hvordan Det svenske finanstilsynet (Finansinspektionen) tidligere har vurdert anerkjennelse av norske IRB-skjerpelser for svenske bankers norske virksomhet.

Det svenske tilsynet ga i 2014 en vurdering av både økningen av gulvet for tapsgrad for boliglån (LGD-gulvet), som trådte i kraft 01.01.14, og de øvrige skjerpelsene i rundskrivet

publisert 01.07.14.⁷ Finansinspektionen mente økningen av LGD-gulvet (fra 01.01.14) samsvarte med den aktuelle bestemmelsen i CRR som også inneholder krav til resiprositet, jf. CRR art. 164 (7). Finansinspektionen besluttet derfor at for svenske IRB-banker med boliglånsporteføljer i Norge, skulle økningen av LGD-gulvet gjennomføres under pilar 1. Med hensyn til de øvrige norske parameterskjerpelsene, publisert 01.07.14, vurderte Finansinspektionen at rettslige forutsetninger ikke var oppfylt for at disse kunne innføres under pilar 1, men aksepterte likevel den gang at virkningen ble stilt som et pilar 2-krav.

Finans Norge vil samtidig påpeke at en særnorsk kalibrering av IRB-modeller gir ulik risikomåling av henholdsvis norsk- og utenlandskregulerte IRB-banker, og slike tiltak vil også generelt kunne være til hinder for god risikostyring. Virkemidlet er ikke transparent, det svekker sammenliknbarheten av soliditet på tvers av jurisdiksjoner og det gir norske banker redusert konkurransevne også i internasjonale markeder hvor de henter finansiering.

Finanstilsynet foreslår videre en ny bestemmelse i CRR/CRD IV-forskriften som skal presisere tilsynets myndighet til å pålegge tiltak og eventuelt tilbakekalle tillatelsen for internmodeller ved «brudd på kravene eller svakheter i modellene», og viser her til CRD artikkel 101 (4). Finans Norge vil påpeke at etter CRD artikkel 101 (4) skal også foretaket gis mulighet til enten å godtgjøre at virkningen av den manglende oppfyllelsen er uvesentlig eller å fremlegge en plan for gjenoppfyllelse av kravene innen en rimelig frist. Etter vårt syn bør en gjennomføring av CRD art. 101 (4) i CRR/CRD IV-forskriften avspeile helheten i den aktuelle EU-bestemmelsen. Samtidig forventer Finans Norge at norsk tilsynspraksis også vil reflektere CRD art. 101 (5), som viser til at EBA skal fremme en ensartet høy kvalitet i internmodeller i EU, og hvor det stilles krav til at kompetent myndighet skal ta hensyn til EBAs retningslinjer og tilhørende referanseverdier i vurderingen av kvaliteten i internmodellene. Etter prinsippet om lik regulering av lik risiko, og ikke minst av hensynet til transparens, må norske myndigheter stille de samme krav til internmodeller i Norge som i andre EU/EØS-land.

Med innføring av SMB-rabatten vil en sentral del av norsk skjevregulering falle bort, og dessuten vil kapitaltilgangen for små og mellomstore bedrifter kunne bli styrket. De små og mellomstore bedriftene har minst like stor betydning for norsk økonomi som for de fleste andre europeiske økonomier, og som kapitaltilgangsutvalget har påpekt, finner mange mindre bedrifter det krevende å innhente finansiering i det norske kapitalmarkedet. Selv om SMB-rabatten ikke er innført i norsk regelverk, er den likevel gjeldende i Norge for de utenlandskregulerte bankene, som i markedet for utlån til norsk næringsliv har en markedsandel på noe under 40 prosent. Med innføring av SMB-rabatten i norsk rett vil den gjøres gjeldende for samtlige banker i det norske markedet.

⁷ Jf. brev til Finanstilsynet 11.03.14.

Dersom tilsynet motvirker effekten av SMB-rabatten, eksempelvis gjennom pilar 2-krav, vil det etter Finans Norges vurdering undergrave politiske myndigheters målsetting. Vi vil her vise til regjeringens industrimelding, og dens [kapittel 9.3](#) (Meld. St. 27 (2016–2017)):

«SMB-rabatten kan også ha positive virkninger på kapitaltilgangen og verdiskapingen i næringslivet. Den kan redusere sannsynligheten for at lønnsomme prosjekter og SMB ikke får tilgang til kapital i Norge, også i dårlige tider om utenlandske banker trekker seg ut, og bidra til økt samlet verdiskaping som kan tenkes å kompensere for noe økt risiko. Den kan bidra til at SMB lokalisert i Norge har likere tilgang på kapital relativt til SMB i EU. En slik rabatt kan bidra til at banker i det norske markedet står overfor likere krav og konkurrerer på likere vilkår om de samme bedriftskundene i Norge. Det er viktig å understreke og poengtere at bankene fortsatt selv må vurdere lønnsomhet og risiko og ta ev. tap ved å gi lån. En slik rabatt medfører kun en mulighet, ikke en plikt, for bankene til å øke utlånene til SMB.»⁸

Finans Norge mener

En risikomåling av norske banker som blir likere risikomålingen av banker hjemmehørende i EU-jurisdiksjoner gir ikke grunnlag for skjerpelser av tilsynspraksis for interne modeller eller pilar 2-krav. Sistnevnte tiltak (pilar 2) er likevel å foretrekke fremfor førstnevnte ettersom det er mer transparent. Imidlertid bør tilsynets skjønnsutøvelse i fastsettelsen av pilar 2-krav være begrenset, og tilsynspraksisen for pilar 2-krav bør kjennetegnes av forutsigbarhet, transparens, offentlighet og mulighet for kontradiksjon. Samtidig vil vi understreke vårt primære syn om at forhøyde, generelle kapitalkrav må iverksettes i form av pilar 1-krav som utløser eller legger til rette for resiprositet. Slike tiltak må være godt begrunnet og basert på at den aktuelle risiko ikke er (fullt ut) reflektert i kapitalkravene i utgangspunktet.

4.2 Buffer for systemviktige foretak

En sentral endring med innføring av CRR/CRD IV-regelverket i EU er anledningen til å fastsette skjerpede kapitalkrav for de kredittinstitusjonene som har størst betydning for

⁸ Jf. også Innst. 453 S (2016-2017) (næringskomiteens [merknader](#) til Industrimeldingen): «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener det er positivt at regjeringen vil innføre en SMB-rabatt som innebærer redusert kapitalkrav for bankers utlån til små og mellomstore bedrifter. Flertallet viser til at EU-land tidligere har innført en slik regulering, og at dette vil gagne små og mellomstore bedrifters økonomiske rammevilkår. Flertallet peker på at god kapitaltilgang for næringslivet er viktig ikke bare for den enkelte bedrift, men også for hele samfunnets utvikling. Flertallet er tilfreds med at regjeringen legger til rette for konkurransedyktige vilkår for små og mellomstore bedrifter.» Jf. også Innst. 371 S (2017-2018) (finanskomiteens [merknader](#) til Finansmarkedsmeldingen 2018): "Landene i EU innførte i 2013 den såkalte SMB-rabatten for å gi finansnæringen incentiv til å finansiere små og mellomstore bedrifter. Komiteen viser til at regjeringen siden 2016 har sagt at den vil innføre denne rabatten også i Norge. Komiteen mener det er på tide at dette innføres snarest for å lette SMB-bedriftenes tilgang til finansiering."

finansiell stabilitet. Særkravene er gjennomført i finansforetaksloven § 14-3 tredje ledd, hvoretter et finansforetak som er systemviktig skal oppfylle et kapitalbufferkrav på to prosentpoeng - i tillegg til øvrige kapitalkrav.

Finanstilsynet fastslår i høringsnotatet at etter finansforetaksloven § 14-3 tredje ledd er bufferen for systemviktige foretak gitt som et påslag i systemrisikobufferen etter CRD artikkel 133. Tilsynet har imidlertid i andre sammenhenger omtalt bufferen som en O-SII-buffer (senest i høringsnotat 29.06.18 om forskrifter til endringer i finansforetaksloven og til lov om Bankenes sikringsfond). Kravet er for øvrig registrert hos EBA og ESRB som en buffer med hjemmel i CRD artikkel 131. Sett opp mot CRD artiklene 131 og 133 er altså den norske innretningen av systemrisikobufferen og det særskilte bufferkravet for systemviktige foretak høyst uklart.

Systemrisikobufferen skal etter EU-regelverket rettes mot makro- og systemrisiko, mens for nasjonalt systemviktige foretak, som ikke er globalt systemviktige, er det i EU-regelverket lagt opp til anvendelse av en O-SII-buffer. Etter Finans Norges vurdering bør et særskilt krav til systemviktige foretak (som ikke er globalt systemviktige) innrettes som en O-SII-buffer. O-SII-bufferen kan etter EUs regler fastsettes til opptil to prosent av beregningsgrunnlaget, og den gjeldende norske systemviktighetsbufferen utgjør to prosent.

Dessuten bør det bemerkes at den gjeldende norske systemrisikobufferen og det særskilte bufferkravet til systemviktige foretak er gitt ulike begrunnelser. Finansdepartementet klargjorde følgende i Nasjonalbudsjettet 2018:

«Nivået på systemrisikobufferkravet gjenspeiler strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finanssystemet. Blant annet er norsk økonomi preget av en mindre allsidig næringsstruktur enn andre land, relativt sterke konjunktursvingninger, høye gjelds nivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet.»

Om det særskilte kravet til systemviktige foretak skriver departementet:

«Bufferkravet for systemviktige banker er ment å redusere sannsynligheten for at slike banker får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.»

De separate begrunnelsene for de to norske kravene, og ikke minst hva direktivet oppstiller av ulike formål for O-SII-bufferen og systemrisikobufferen, tilsier at de to norske bufferne innrettes deretter, det vil si etter henholdsvis CRD artikkel 131 og 133. Det vil også bidra til styrket transparenss i den norske sammensetningen av bufferkrav.

Ifølge artikkel 133 (8) kan en systemrisikobuffer gjelde eksponeringer i andre medlemsland, forutsatt at prosedyrekravene i artikkel 133 (15) til (18) følges. Videre fremgår det av artikkel 133 (14) at der systemrisikobufferen settes til mellom 3 og 5 prosent skal tilsynsmyndigheten i det aktuelle medlemslandet varsle EU-kommisjonen og avvente Kommisjonens synspunkter før tiltaket iverksettes.

Finans Norge forventer at norske myndigheter innretter seg etter de prosedyrekravene som blir gjeldende for Norge når CRR/CRD IV inntas i norsk rett. Vi vil her også understreke at ved anvendelse av systemrisikobufferen skal denne bli vurdert av utpekt eller kompetent myndighet minst hvert annet år, jf. CRD artikkel 133 (10). Videre vil Finans Norge fremheve at det er hjemlandsmyndigheten som har de beste forutsetninger for å vurdere systemrisikoen i egen jurisdiksjon. Norske myndigheter bør derfor gi andre lands fastsettelse av systemrisikobuffer resiproisitet fremfor å fastsette systemrisikobuffer på utenlandske eksponeringer.

Finans Norge mener

Det særskilte bufferkravet for systemviktige foretak utgjør en systemviktighetsbuffer, og må derfor defineres og innrettes som en O-SII-buffer. Således bør CRD artikkel 131 gjennomføres i norsk rett. De norske reglene for både systemrisikobufferen og en slik O-SII-buffer bør ha samme innhold og ordlyd som i direktivet, jf. CRD artiklene 131 og 133. Dersom norske myndigheter likevel velger å fastsette det særskilte bufferkravet for systemviktige foretak som en (forhøyet) systemrisikobuffer, må de tilhørende prosedyrekravene følges.

4.3 Motsyklisk kapitalbuffer

4.3.1 Bufferguide

Motsyklisk kapitalbuffer skal etter direktivet, ifølge Det europeiske systemrisikorådet (ESRB), fastsettes etter et prinsipp om veiledet skjønn der både en regelverksbasert metode og tilleggsinformasjon vektlegges. Bufferguiden, den veiledende referanseverdien, utgjør den regelverksbaserte delen, og den representerer et startpunkt for beslutningsprosessen. Bufferguiden gis vesentlig omtale i både CRD artikkel 136 og i tilknyttede retningslinjer fastsatt av ESRB.⁹

Bufferguidens sentrale betydning lar seg vanskelig identifisere i gjeldende norske forskrift om motsyklisk kapitalbuffer, og heller ikke i Norges Banks beslutningsgrunnlag, utover en publisering av to referanseverdier. Selv om den norske forskriften om motsyklisk kapitalbuffer ikke stiller et konkret krav om bufferguide, uttrykkes det i det minste at Norges Banks råd om motsyklisk buffer (også) skal bygge på eventuelle råd fra ESRB.

Etter ESRBs retningslinjer skal nasjonale myndigheter, som publiserer mer enn én referanseverdi, fastslå hvilken som har status som bufferguide. Norges Bank har ikke klargjort hvilken av deres to publiserte referanseverdier som er å anse som bufferguide, det er kun gitt en vurdering av prediksjonsegenskaper. Med andre ord publiseres det ingen bufferguide i Norge, kun to referanseverdier, som dessuten gis meget [begrenset omtale](#) på Norges Banks hjemmeside.

⁹ Jf. «[RECOMMENDATION](#) OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1)».

Bufferguidens status understrekes av ESRBs retningslinjer som angir at avvik fra bufferguiden skal begrunnes. I Norges Banks rammeverk er det derimot krevende å verifisere at referanseverdiene som publiseres i det hele tatt blir vektlagt. Norges Bank gir heller ikke konkrete begrunnelser for avvik fra de to publiserte referanseverdiene, men det er altså avvik fra en bekjentgjort bufferguide som burde vært utgangspunkt for en slik vurdering.

Ifølge ESRB bør retningslinjene følges fra det tidspunktet en motsyklisk buffer iverksettes i den aktuelle jurisdiksjonen. Det tidspunktet er for Norges del passert, men Finans Norge vil fremheve at ifølge ESRB bør utpekt myndighet hvert tredje år rapportere til ESRB, Rådet og Kommisjonen om etterlevelse av retningslinjene.

Finans Norge mener

EU-regelverkets bestemmelser om motsyklisk kapitalbuffer bør fullt ut iverksettes i Norge, og ESRBs retningslinjer bør følges opp. Særlig bør det snarlig bli publisert en bufferguide, og eventuelle avvik mellom bufferguiden og faktisk sats må eksplisitt begrunnes.

4.3.2 Institusjonsspesifikk motsyklisk buffer

For norske foretaks virksomhet i land der det ikke er innført en motsyklisk kapitalbuffer, innebærer norske forskriftsbestemmelser at den til enhver tid gjeldende norske, motsykliske buffersatsen i utgangspunktet skal benyttes.¹⁰ Ettersom EU-medlemslandene har måttet innføre en motsyklisk buffer fra og med 2016, vil anvendelsen av den norske satsen på utenlandske eksponeringer trolig bare kunne ha betydning for norske foretaks engasjementer i tredjeland.¹¹

Gitt formålet til det motsykliske bufferkravet, der kravet skal avspeile makro- og systemrisikonivået i den enkelte jurisdiksjon, er det vanskelig å se at den norske satsen skulle ha en generell relevans for eksponeringer i andre land.

Etter CRD artikkel 139 kan riktignok utpekt myndighet fastsette en motsyklisk buffer for hjemlandsregulerte foretaks eksponeringer i tredjeland når sistnevnte ikke har fastsatt en sats. Direktivet angir også at ESRB kan fremme en tilråding om anvendelse av satser for tredjelandseksponeringer, for å fremme en ensartet praksis i EU. ESRB offentliggjorde en slik

¹⁰ Jf. [forskrift](#) om nivå på motsyklisk kapitalbuffer og [CRR/CRD IV-forskriften](#).

¹¹ Med innføring av motsyklisk buffer menes gjennomføring i nasjonal rett, satsen kan likevel være null. Alle EU-land skal ha fastsatt et krav til motsyklisk kapitalbuffer fra 01.01.16, fra 0 til 2½ prosent av beregningsgrunnlaget, og i særlige tilfeller kan kravet også settes høyere enn 2½ prosent. For satser som overstiger 2½ prosent, er resiprositet frivillig etter EUs regelverk. Imidlertid anbefaler ESRB at EU/EØS-land generelt anerkjenner hverandres motsykliske bufferkrav også når de settes høyere enn 2½ prosent. Etter at overgangsperioden er utløpt 31.12.18, vil automatisk resiprositet gjelde for en sats opptil 2½ prosent. Før 31.12.18 gjelder overgangsregler, der den automatiske resiprositeten er begrenset til en motsyklisk sats opptil henholdsvis 0,625 prosent i 2016, 1,25 prosent i 2017 og 1,875 prosent i 2018.

anbefaling 29.01.16.¹² Her fremhever ESRB at hovedformålet med tilrådingen er å sikre at ulike EU-land anvender samme sats på eksponeringer i samme tredjeland, ettersom ulik praksis vil bidra til skjeve konkurransevilkår, åpne for regulatorisk arbitrasje og svekke den finansielle stabiliteten.

ESRB anbefaler at EU-lands utpekte myndighet årlig identifiserer hvilke tredjeland som er viktige for det aktuelle landets banksystem og rapporterer dette til ESRB, og dessuten anbefales det at utpekt myndighet overvåker kredittveksten i relevante tredjeland for tegn til oppbygging av finansielle ubalanser.¹³ Dersom utpekt myndighet finner tegn til økt systemrisiko i et tredjeland, og mener at hjemlandsregulerte foretak bør pålegges et motsyklisk bufferkrav for sine eksponeringer i tredjelandet, tilrås det at ESRB informeres. Hvis ESRB konkluderer med at eksponeringer i tredjelandet bør ilegges et motsyklisk bufferkrav, vil det kunngjøre en generell anbefaling om dette til medlemslandene. Målsettingen er som nevnt å unngå at eksponeringer i samme tredjeland møter forskjellige kapitalkrav i EU-bankers hjemland.

Den norske forskriftsbestemmelsen som innebærer at norske foretaks eksponeringer i tredjeland - som ikke har innført motsyklisk buffer - i utgangspunktet skal pålegges den norske satsen, er således ikke i samsvar med ESRBs målsetting. Den norske praksisen åpner for en fragmentert regulering i EØS-området.

Finans Norge vil her også vise til Norges Banks høringsuttalelse 10.06.16, der blant annet følgende ble anført:

«Norges Bank støtter ikke Finanstilsynets forslag om å bruke det norske bufferkravet for eksponeringer i tredjeland som ikke selv har fastsatt bufferkrav. Dersom ESRB har anbefalt et krav til motsyklisk kapitalbuffer i det aktuelle landet, mener Norges Bank at Norge i utgangspunktet bør følge anbefalingen. Hvis ESRB ikke har anbefalt et bufferkrav, bør kravet settes til null. Det norske bufferkravet er innrettet ut fra systemrisiko knyttet til finansielle ubalanser i Norge, og ikke ut fra en vurdering av risikoen i andre land norske banker opererer i.»

Finans Norge mener

Forskriftsbestemmelsen om at den norske motsykliske satsen i utgangspunktet skal anvendes for norske bankers virksomhet i land der det ikke er innført en motsyklisk kapitalbuffer bør avvikles. Både reglene og praktiseringen av den institusjonsspesifikke motsykliske satsen må fullt ut harmonere med EU-regelverket og aktuelle retningslinjer fra ESRB. Norske myndigheter burde se seg forpliktet til å understøtte målsettingen om at eksponeringer i samme tredjeland blir pålagt samme motsykliske sats i EU/EØS-området.

¹² Jf. «[RECOMMENDATION](#) OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD of 11 December 2015 on recognising and setting countercyclical buffer rates for exposures to third countries».

¹³ Med unntak av tredjeland som overvåkes av ESRB.

4.4 Automatiske restriksjoner ved brudd på bufferkrav

Finansdepartementet fastslo i 2016 at etter norske regler vil automatiske restriksjoner på utbetaling av utbytte, variabel godtgjørelse, rente på fondsobligasjoner mv. først inntreffe ved brudd på pilar 1-kravene, det vil si summen av pilar 1-minstekravet og pilar 1-bufferkravene. Samtidig presiserte departementet at dette ikke er til hinder for at Finanstilsynet, med hjemmel i finansforetaksloven § 14-6, kan treffe vedtak om restriksjoner ved brudd på totale kapitalkrav (sum av pilar 1- og pilar 2-krav).¹⁴

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet at automatiske utdelingsrestriksjoner skal inntre ved brudd på totalkapitalkravet (sum av pilar 1- og pilar 2-krav), under henvisning til at dette vil samsvare med forventede endringer i EU-regelverket (jf. den pågående revisjonen av CRR/CRD IV).

Etter Finans Norges syn vil det være riktig å endre praksis når dette gjennomføres i EU. Finans Norge ser imidlertid ingen grunn til at reglene skal innføres førtidig i Norge med bakgrunn i forventede EU-regler. Kommisjonen har dessuten foreslått en lang rekke endringer i CRR/CRD IV som *ikke* følges opp i tilsynets høringsnotat og forskriftsforslag. Forslagene er nå gjenstand for trilogiforhandlinger, og utfallet av denne politiske prosessen er uvisst. Det er heller ikke kjent når endringene vil tre i kraft.

Selv om endringen Finanstilsynet foreslår tilsynelatende har liten praktisk betydning ettersom tilsynet allerede i dag kan pålegge restriksjoner ved brudd på det samlede kapitalkravet, vil en endring i terskelen for *automatiske* restriksjoner likevel ventes å ha stor betydning for prisen (påslaget over pengemarkedsrenten) på norske bankers hybridkapital. I lys av Finansdepartementets avklaring i 2016 vil det være meget uheldig om praksis endres nå, før en tilsvarende endring eventuelt trer i kraft i EU. En førtidig norsk regelendring vil sende uklare signaler til finansmarkedet.

Finans Norge mener derfor at en endring i terskelverdien for automatiske restriksjoner eventuelt bør innføres når tilsvarende endring trer i kraft i EU. Det bidrar til forutsigbarhet for investorer og til å opprettholde norske bankers tillit og konkurransekraft i det internasjonale kapitalmarkedet.

Videre vil Finans Norge påpeke at Kommisjonen har fremmet forslag om en «Pillar 2 Guidance (P2G)», som kan komme i tillegg til det «harde» pilar 2-kravet som utgjør et forhøyet minstekrav til ansvarlig kapital. En P2G-buffer vil etter Kommisjonens forslag ikke få betydning for terskelverdien for automatiske utdelingsrestriksjoner. Gitt EU-innføring av P2G, bør tilsvarende regler og praksis iverksettes i Norge.

Finans Norge mener

Det er det gjeldende CRR/CRD IV-regelverket som snarlig bør inntas i EØS-avtalen. Forslag til

¹⁴ Se Finansdepartementets brev til Finanstilsynet [15.01.16](#) og [17.03.16](#).

endringer i samme regelsett bør ikke inntas i norsk rett før disse er endelig vedtatt i EU.

4.5 Uvektet kjernekapitalandel

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet å videreføre dagens krav til uvektet kjernekapitalandel, uavhengig av hva det uvektede kjernekapitalkravet fastsettes til i EU. Det henvises til at de norske bufferkravene, utover minstekravet på 3 prosent, kan videreføres i pilar 2 med hjemmel i CRD artikkel 87 nr. 2. Kommisjonen har foreslått et minstekrav til uvektet kjernekapitalandel på 3 prosent, noe som etter Finans Norges vurdering vil utgjøre et fullharmonisert pilar 1-krav.

Direktivets artikkel 87 omhandler risiko for overdreven gjeldsgrad (excessive leverage) i et foretak, der uvektet kjernekapitalandel skal benyttes som en sentral indikator for å overvåke slik risiko. Etter artikkel 87 skal tilsynsmyndigheten påse at foretakene tar høyde for risikoen for en ekstraordinær økning i gjeldsgraden forårsaket av forventede eller realiserte tap.

Finans Norge kan vanskelig se at denne bestemmelsen gir hjemmel til å pålegge samtlige banker et generelt (uvektet) kapitalkrav, uten en klar forankring i en konkret vurdering av risikoen for overdreven gjeldsgrad i det enkelte foretak.

Finans Norge mener

Etter vår vurdering kan ikke CRD artikkel 87 benyttes som hjemmel til å stille et generelt (uvektet) kapitalkrav til samtlige banker. Et generelt krav til uvektet kjernekapitalandel bør dessuten være innrettet som et pilar 1-krav.

4.6 Terskelverdier for særlige krav til virksomhetsstyring

Finansforetaksloven og tilhørende forskrifter oppstiller en rekke krav til særlige styre- og kontrollfunksjoner for det som i direktivet omtales som foretak av «vesentlig betydning og kompleksitet», jf. CRD artiklene 76-96. Etter gjeldende norsk gjennomføring varierer størrelsesgrensene for når disse kravene slår inn. Finanstilsynet foreslår å innføre en felles definisjon av store foretak med terskelverdi for ulike typer styreutvalg i CRD. Etter forslaget vil kravene, i tillegg til systemviktige foretak, også gjelde foretak med forvaltningskapital over 100 milliarder kroner som inngår i konsern samt IRB-banker.

De terskelgrenser som foreslås vil i praksis innebære at færre banker og kredittforetak enn i dag vil underlegges kravene til egne risikoutvalg, revisjonsutvalg og godtgjørelsesutvalg, samt internrevisjon. Samtidig medfører forslaget en klar innstramning hva gjelder grensen for kravene til maksimalt antall styreverv for medlemmer av styret og krav om separate kontrollfunksjoner.

Finans Norge stiller seg positiv til at man nå foreslår å innføre en felles grense for når forsterkede krav til virksomhetsstyring særkrav trer inn. Det er en klar fordel for foretakene å forholde seg til ett nivå fremfor ulike terskler for forskjellige krav, særlig ettersom

foretakets størrelse gjerne endres over tid. Finans Norge antar at dette også vil være ressursbesparende for tilsynet.

Hva gjelder nivået som er valgt for inntreden av særkravene, foretar ikke tilsynet noen utfyllende drøfting av fastsettelsen av nivået for definisjonen av store foretak. Det vises til dansk og svensk regulering samt EBAs retningslinjer for styring og kontroll. Den foreslåtte grensen på 100 milliarder kroner i forvaltningskapital er imidlertid lav sammenliknet med EUs grenser og gjennomføringsregelverket i de øvrige nordiske land. Etter Finans Norges syn vil den foreslåtte terskelverdien på 100 milliarder kroner samt den generelle inkluderingen av alle IRB-banker utgjøre en for streng tilnærming ut fra et prinsipp om forholdsmessighet. Som departementet er kjent med er CRR/CRD IV-regelverket under revisjon. Det reviderte regelverket vil trolig inneholde eksplisitte terskelverdier som er betydelig høyere enn tilsynets forslag, jf. forslag til ny CRR artikkel 430a. Det er dessuten uheldig med hyppige endringer innenfor dette rettsområdet av hensyn til de prosessene som må iverksettes internt i foretakene ved etablering og avvikling av styringsfunksjoner.

Erfaringen fra tidligere endringer i organisatoriske krav, blant annet innføringen av krav til revisjons- og risikoutvalg, er at slike endringer er mer ressurskrevende for foretakene enn det man tilsynelatende skulle tro. Finans Norge ber derfor om at departementet avventer EUs prosess, slik at man i Norge benytter de samme terskelverdiene som EU vedtar i det reviderte direktivet.

Finans Norge mener

Det er positivt at norske myndigheter vektlegger forholdsmessighetsprinsippet og vil anvende samme terskelverdi(er) for ulike krav. Det er imidlertid lite formålstjenlig å hyppig endre slike terskler. En bør derfor avvente endringer i norsk regelverk til de nye EU-kravene er fastlagt.

4.7 Rapportering av konsoliderte verdier i samarbeidende grupper

Reguleringen av samarbeidende grupper i finansforetaksloven § 17-12 flg. skjer etter en særnorsk regel som ikke følger av kravene i CRR/CRD IV. Kravene i § 17-13 annet ledd innebærer at det skal foretas konsolidering selv om eierandelene er nede i noen få prosentandeler. Dette står i et uklart forhold til prinsippet i § 18-2 som fastsetter konsolideringsplikt for eierandeler på 20 prosent eller mer, eventuelt at Finanstilsynet gir pålegg om konsolidering for eierandeler ned til 10 prosent.

Under vedtakelsen av finansforetaksloven ble det i Stortinget foretatt en endring i konsolideringsbestemmelsene. I Finansdepartementets lovutkast var riktignok det opprinnelige forslaget fra Banklovkommisjonen modifisert, men konsolidering ble liggende fast. Stortingets finanskomite stilte imidlertid en klar forutsetning i Innst. 165 L - 2014-15) s. 11 for rapporteringen:

«Komiteen understreker i tillegg at for slik rapportering det her er snakk om, har Norge nasjonal handlefrihet til å innrette rapporteringen slik at den blir enkel, og forutsetter at dette vil bli gjort av Finanstilsynet når det gjelder denne rapporteringen.»

I høringsnotatet viser Finanstilsynet til at den gjeldende forenklete rapporteringen ikke er i samsvar med det «fullharmoniserte rapporteringsmaterialet i EU.» Det legges til grunn at forenklet rapportering vil være i strid med EU-reglene – idet det ventes at Finanstilsynet på sikt må rapportere data for alle banker (i dag kun tre banker) til EBA.

Høringsnotatet problematiserer imidlertid ikke at plikten til å konsolidere innen samarbeidende grupper er særnorsk, og at EBAs rapporteringsstandard følgelig ikke er tilpasset en slik særnorsk bestemmelse.

Finans Norge understreker at det påligger Finanstilsynet å utarbeide systemer for korrekt rapportering til EBA - uten de særnorske kravene. Forslaget er ikke i samsvar med de klare forutsetninger som Stortinget la til grunn i sitt lovvedtak i 2015. Dersom det viser seg at rapporteringen til EBA ikke kan justeres for de nasjonale særkravene er det en fare for at norske banker også kommer dårligere ut i sammenlikningen med utenlandske banker dersom særnorske påslag er skjult i en standardrapportering. Hvis det viser seg å være vanskelig å utvikle rapporteringsrutiner til EBA som hensyntar ovennevnte forhold, bør konsekvensen være at den særnorske konsolideringsregelen oppheves ettersom den ikke er kompatibel med EU-rapporteringsregelverket.

Finans Norge mener

De norske reglene for konsolidering bør fullt ut samsvare med EUs regelsett.

4.8 Krav til massemarkedsengasjementer

I gjeldende kapitalkravsforskrift inngår en rekke vilkår som må oppfylles for at et engasjement skal kunne bli kategorisert som et massemarkedsengasjement. Enkelte av disse vilkårene er ikke del av CRR artikkel 123 som angir kriteriene for massemarkeds-kategorisering. Med henvisning til erfaringen med praktisering av bestemmelsen for massemarkedsengasjementer, foreslår tilsynet å videreføre de vilkår som ikke inngår i forordningens artikkel 123 ved å innta disse i CRR/CRD IV-forskriften (ny § 6).

Etter tilsynets forslag skal da følgende vilkår være oppfylt i tillegg til kravene i CRR artikkel 123: foretakets styre må ha gitt interne retningslinjer for diversifisering og foretakets og eventuelt konsernets samlede engasjement med én motpart og tilknyttede motparter kan ikke overstige 0,2 prosent av den samlede massemarkedsporteføljen.

Finans Norge mener

Forslaget innebærer flere og strengere krav til massemarkeds-kategorisering enn det som følger av CRR. Denne forordningen utgjør imidlertid et fullharmonisert regelsett som skal få direkte anvendelse i norsk rett. Etter vår vurdering kan ikke norske myndigheter innføre slike supplerende krav til CRR i forskrift. Når forordningen gjennomføres ved henvisning i forskrift,

må den ha generell gyldighet.

4.9 Prosedyrekrav

Finanstilsynet viser i sitt oversendelsesbrev til at det gjelder ulike prosedyrekrav knyttet til å benytte det nasjonale handlingsrommet i EU-regelverket. Blant annet er det her åpnet for å stille strengere krav til engasjement med pant i eiendom (CRR art. 124, 125 og 164), og fastsettelse av nasjonale bufferkrav (CRD art. 128-132). Prosedyrekravene er fastsatt for å sikre en harmonisert regulering - Single Rulebook - og et enhetlig indre marked i EU.

Direktivet og forordningen legger opp til ulike rapporterings-, notifikasjons- og godkjenningskrav som varierer med grunnlag i de ulike hjemlene. I henhold til topilarsystemet i EØS skal slik rapportering/godkjenning for EFTA/EØS-land skje mot EFTAs overvåkingsorgan. Tilsynet legger i høringsbrevet til grunn at tilpasningsteksten vil avklare nærmere hvilke prosedyrekrav som vil gjelde for norske myndigheter.

Finans Norge vil på generell basis understreke at det ville vært fordelaktig, både for bankene og deres investorer, om norske myndigheter bekjentgjør forventede prosedyrekrav på et tidligst mulig tidspunkt. Selv om dette er et krav til myndighetene, og altså ikke til foretakene, vil prosedyrene utgjøre en sentral del av gjennomføringsreglene for EU-regelverket i norsk rett. For alle berørte aktører er det således en del av premissene for å vurdere hvilke rammevilkår som gjelder for norske virksomheter.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør bekjentgjøre hvilke prosedyrekrav som blir gjeldende så fort dette er mulig.

5. Avsluttende merknader

EUs kapitalkravsregler bør snarlig inntas i EØS-avtalen, og det bør ikke gjennomføres tiltak som i praksis viderefører den gjeldende norske skjevreguleringen. Slik skjevregulering bidrar til å gjøre norsk økonomi mer sårbar overfor negative, internasjonale forstyrrelser. Lik regulering av lik risiko i det norske markedet vil motsatt bidra til finansiell og realøkonomisk stabilitet.

En solid norsk finansnæring, som gis forutsigbare og konkurransedyktige rammevilkår i samsvar med EU-regelverket, er avgjørende for et velfungerende norsk kredittmarked.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

sign.

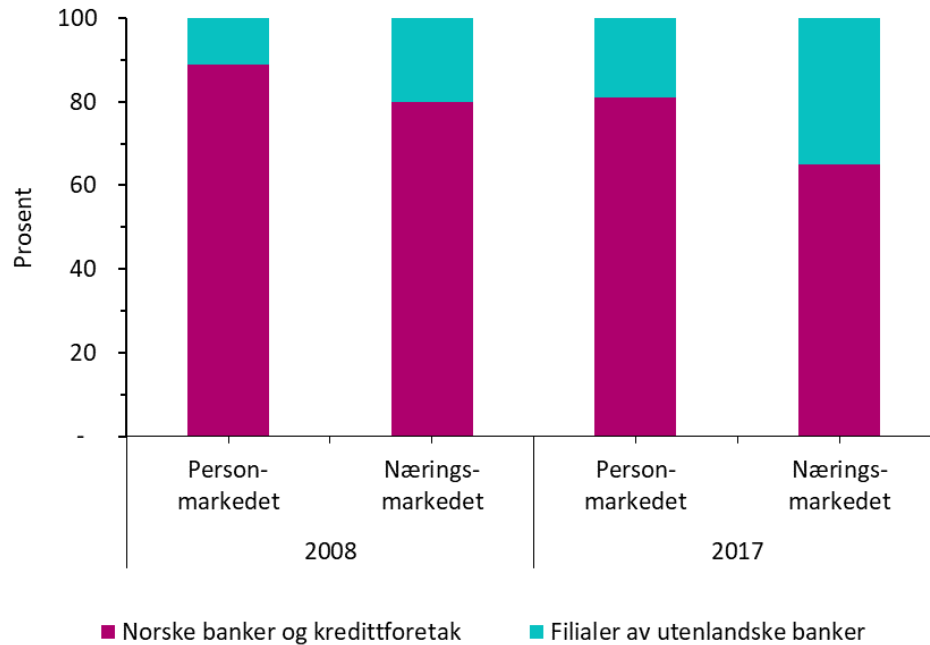
Idar Kreutzer
administrerende direktør

sign.

Erik Johansen
direktør

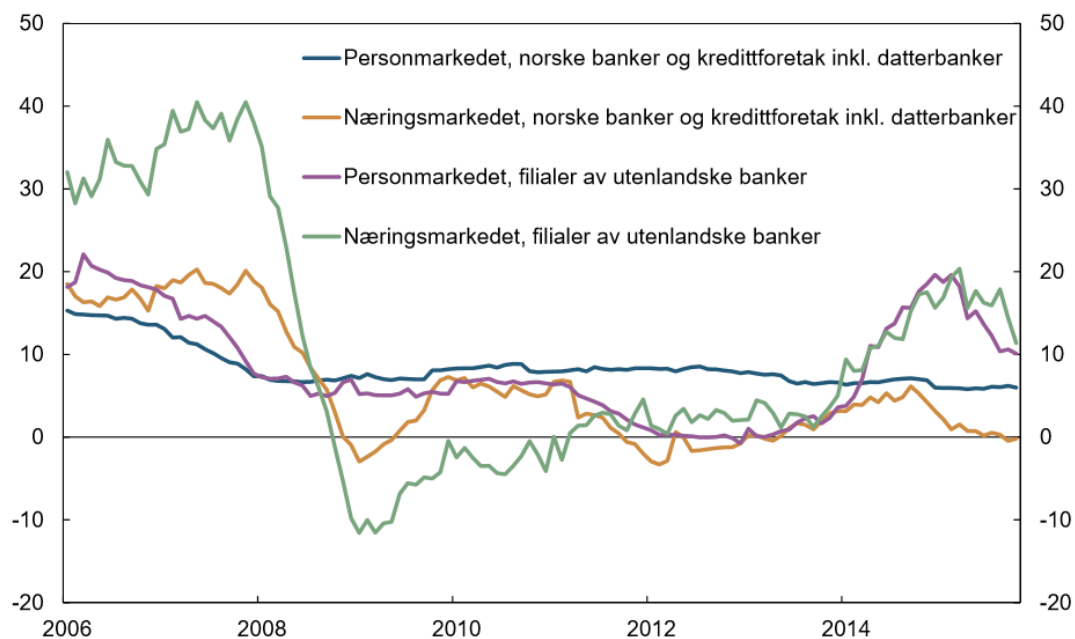
Vedlegg 1 – figurer

Figur 1 Markedsandel av utlån i prosent av samlede utlån



Nordeas samlede virksomhet i Norge inngår her i filialenes markedsandel.
Kilde: Finanstilsynet

Figur 2 Utlån. Tolvmånedersvekst. Prosent. 4. kv. 2006 – 3. kv. 2016



Kilde: Norges Bank Aktuell kommentar 3/2017

Vedlegg 2 – utdypende noter

Note 5

I Norges Bank Aktuell kommentar nr. 3 2017, av Lars-Tore Turtveit, fremheves det at ved sterke økonomiske tilbakeslag som er isolert til Norge, kan filialene bidra positivt til å opprettholde samlet kredittilbud i Norge, mens de ved internasjonale tilbakeslag kan bidra negativt. Utenlandskeid datterbanker har derimot en adferd mer på linje med hjemlandsbanker. Turtveit viser til at en kilde til den mer volatile filialutlånsadferden er det fleksible handlingsrommet for allokering av egenkapital på tvers av land som en filialstruktur innebærer, og som derfor gir en fleksibel allokering av utlånskapasitet.

For internasjonale, empiriske studier, se blant annet:

- Adams-Kane, Jonathon, Julián Caballero og Jamus Lim (2014) «Foreign Bank Behavior during Financial Crises», IDB Publications (Working Papers) 6568, Inter-American Development Bank.
- Hoggarth, Glenn, John Hooley og Yevgeniya Korniyenko (2013): «Which way do foreign branches sway? Evidence from the recent UK domestic credit cycle», Financial Stability Papers 22, Bank of England.
- Peek, Joe og Eric S. Rosengren (1997): «Collateral damage: effects of the Japanese real estate collapse on credit availability and real activity in the United States», Working Papers 97-5, Federal Reserve Bank of Boston.
- Rosengren, Eric S. og Joe Peek (2000): «Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crisis on Real Activity in the United States», *American Economic Review*, 90(1), s.30-45.

Note 6

I en empirisk analyse som omfatter fire, små åpne økonomier, inklusive Norge, finner Aastveit, Bjørnland og Thorsrud (2016) at utenlandske sjokk forklarer en betydelig del av konjunktursvingningene. Hele 50-70 prosent av variansen i innenlandske variable forklares av globale og (verdens)regionale forstyrrelser. Liknende resultater identifiseres i en rekke internasjonale, empiriske forskningsstudier. Med utgangspunkt i en teoretisk, strukturell modell, finner også Bergholt (2015) tilsvarende resultater.

- Aastveit, Knut Are, Hilde C. Bjørnland og Leif Anders Thorsrud (2016): "The World Is Not Enough! Small Open Economies and Regional Dependence," *Scandinavian Journal of Economics*, 118 (1), s. 168-195.
- Drago Bergholt (2015): "Foreign shocks," Working Paper 2015/15, Norges Bank.