

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 27.10.2021
Deres ref.: 17/4967

Høringsuttalelse – Endringer i verdipapiriseringsforordningen mv.

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet 7. september 2021 om forslag til endringer i verdipapiriseringsforordningen mv. Finans Norge avgir her våre merknader.

Endringen i verdipapiriseringsforordningen inneholder et nytt rammeverk for STS-verdipapirisering for syntetiske verdipapiriseringer (STS – enkel, transparent og standardisert). Endringsforordningen inneholder også regler som skal gjøre det enklere å verdipapirisere misligholdte lån. Formålet med endringene er blant annet å frigjøre utlånskapasitet i banksektoren under gjeninnhenting etter covid-19-krisen. Videre er det gjort endringer i hvor et spesialforetak kan være etablert.

Endringene i verdipapiriseringsforordningen og de tilhørende endringer i kapitalkravsforordningen (CRR) gjennomføres i norsk rett ved at det tas inn en henvisning til endringsforordningene i de norske bestemmelsene som gjennomfører forordningene. Endringsforordningene som sådan inneholder ingen nasjonale valg.

I tillegg til endringene som kommer direkte fra EU-regelverket foreslår Finanstilsynet også enkelte endringer i tilliggende norsk regelverk. Det foreslås å kreve passivt samtykke fra kunder hvis lån blir solgt fra et finansforetak til et spesialforetak i forbindelse med verdipapirisering av misligholdte lån. I tillegg foreslås det regulering av tilknytningen til utenrettslige tvisteløsninger.

Finanstilsynet påpeker også, både med hensyn til syntetisk verdipapirisering og verdipapirisering av misligholdte lån, at eventuell risiko som ikke er tilstrekkelig fanget opp i pilar 1, vil inngå i vurderingen av pilar 2-krav.

Finans Norges vurdering

Høringsnotatet inneholder en god beskrivelse av de foreslåtte endringene som følger direkte av endringsforordningen. Finans Norge vil likevel kommentere på enkelte forhold i forbindelse med forslag til endringer i tilliggende norsk regelverk og gjennomføring.

Forslag om passivt samtykke for misligholdte lån

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet punkt 3.2.2 at det i finansforetaksloven innføres et krav til passivt samtykke for personkunder med misligholdte lån som overføres til spesialforetak, ref. forslag

til ny §11-16 første ledd. Tilsynet begrunner dette med at disse kundene kan være personer i en særlig utsatt stilling.

Finans Norge viser til at hovedregelen i norsk rett er at lånekundens rettsstilling er uberørt av et kreditorskifte. I ny finansavtalelov er dette prinsippet lovfestet i § 2-14, som angir at skyldneren overfor erververen eller panthaveren kan gjøre gjeldende de samme innsigelser og motkrav som skyldneren kunne gjøre gjeldende overfor avhenderen. Forbrukervernreglene som følger av finansavtaleloven, finansforetaksloven og spesialforskriftene om bolig- og forbrukslån vil gjelde på lik linje overfor spesialforetaket som overtar en låneportefølje og administrasjonsforetaket som forvalter den. Dette gjelder også innsigelser knyttet til kredittinnvilgelsen.

Det er vanskelig å se at personkunder med misligholdte lån i større grad enn øvrige låntakere vil kunne påvirkes negativt av at lånet er overført til et spesialforetak. På side 5 i høringsnotatet hevdes det at personkunder med misligholdte lån har et sterkere behov for vern og at de kan «påvirkes i større grad av at lånet er overført til et spesialforetak som kan påvirke inndrivelsesprosessen» (vår uthevning). Sitatet gir uttrykk for en oppfatning om at spesialforetaket vil ha en egen administrasjon som er aktivt involvert i kundeoppfølgingen. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Et spesialforetak for verdipapirisering har ingen egne ansatte, og oppfølgingen av kundene er i sin helhet overlatt til administrasjonsforetaket.

Som bank, kredittforetak eller finansieringsforetak vil administrasjonsforetaket være underlagt tilsvarende virksomhetsregler som opprinnelig kredittgiver. Finansdepartementet har i Prop. 57 (2020–2021) punkt 3.4.5 begrunnet unntak fra samtykkekravet nettopp med at de lovbestemte kravene til administrasjonsforetaket «vil bidra til at det for låntakeren ikke vil være særlig forskjell på om lånet overdras til et spesialforetak eller til et annet finansforetak». Finansdepartementets resonnement skiller ikke mellom misligholdte og ikke-misligholdte lån, og Finans Norge kan heller ikke se at det skulle være grunn til å oppstille et slikt skille. Låntakernes rettigheter er i behold og de skal forholde seg til et administrasjonsforetak som er et regulert finansforetak uavhengig av om de har misligholdt sitt lån eller ikke.

Konsekvensen av et passivt samtykkekrav vil være økte kostnader og en uforutsigbarhet knyttet til om en portefølje av misligholdte lån som forelegges en potensiell investor faktisk kan verdipapiriseres. Krav om passivt samtykke vil derfor gjøre det betydelig vanskeligere, og i noen tilfeller kanskje umulig, å gjennomføre verdipapiriseringstransaksjoner av misligholdte lån. Dette kan medføre utfordringer i situasjoner hvor bruk av verdipapirisering av misligholdte lån kan være spesielt hensiktsmessig, for eksempel som verktøy i forbindelse med gjenoppretting og krisehåndtering av banker. I sin ytterste konsekvens kan et passivt samtykkekrav dermed bidra til å undergrave intensjonen i den omfattende EU-reguleringen, som har som formål å legge til rette for at porteføljer av misligholdte lån effektivt kan løftes ut fra bankenes balanse.

Tvisteløsning

Det fremkommer i høringsnotatet at «Finanstilsynet legger imidlertid til grunn at finansforetaksloven § 11-18 innebærer at kunden kan bringe klagen inn for finansforetakets klageorgan også for forhold som har oppstått etter overdragelse til spesialforetaket.»

Dersom administrasjonsforetaket er et annet foretak enn opprinnelig kredittgiver og den aktuelle klagen gjelder forhold som har oppstått etter overdragelse til spesialforetaket, er det vanskelig å se for seg at opprinnelig kredittgiver skal være part i klagen. Opprinnelig kredittgiver har ingen rettslig interesse eller innflytelse over forvaltningen av lånet etter at det er overført til spesialforetaket. Finans Norge antar derfor at henvisningen til «finansforetakets klageorgan» i sitatet over må leses som «administrasjonsforetakets klageorgan» i slike tilfeller, og at låntakers klager knyttet til forhold som har oppstått etter overdragelsen må rettes mot administrasjonsforetaket, som møter i vedkommende klageorgan på vegne av spesialforetaket.

Finanstilsynet legger til grunn at det er administrasjonsforetaket som skal inndrive kravene (enten selv eller ved bruk av inkassoforetak) på vegne av spesialforetaket og at avtaler med spesialforetak om inndrivingspraksis må utformes i lys av finansforetakslovens krav til god forretningsskikk. Finans Norge støtter dette synet.

Referanse til vurdering av pilar 2-krav

Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at eventuell risiko knyttet til syntetisk verdipapirisering eller verdipapirisering av problemlån, som ikke er tilstrekkelig fanget opp i pilar 1, vil inngå i vurderingen av pilar 2-krav.

En av målsetningene med EUs verdipapiriseringsforordning og endringsforordningen er å legge til rette for at kredittrisiko kan løftes ut av banksystemet for å fremme finansiell stabilitet. Samtidig er reglene i kapitalkravsforordningen (CRR), verdipapiriseringsforordningen og tilstøtende regelverk utformet med sikte på å unngå at bankene oppnår kapitallettelse gjennom utilstrekkelige risikooverføringer, hvor kredittrisikoen i realiteten forblir i banksystemet. Dette hensynet blir særlig ivaretatt gjennom CRRs bestemmelser om «significant risk transfer» (SRT), som stiller krav til at en betydelig del av kredittrisikoen *reelt sett* må overføres til investoren(e) i verdipapiriseringer for at bankene skal kunne oppnå lettelse i kapitalkravene sine. Dersom nasjonale tilsynsmyndigheter mener at kapitallettelsene som den verdipapiriserende banken oppnår er større enn det overføringen av kredittrisiko til investoren(e) reelt sett skulle tilsi, vil dette fanges opp av kravet til «commensurate risk transfer». Hvis kravet til commensurate risk transfer ikke er oppfylt, kan tilsynsmyndigheten nekte den verdipapiriserende banken å redusere kapitalkravet sitt på grunnlag av SRT.

Dette innebærer at EU-regelverket allerede inneholder et system for å håndtere situasjoner der størrelsen på overført kredittrisiko ikke gjenspeiler reduksjonen i verdipapiriserende banks risikovektede beregningsgrunnlag for kapitalkrav. På denne bakgrunn bør ikke pilar 2-krav økes overfor en verdipapiriserende bank på grunn av «utilstrekkelig risikooverføring» dersom kravene til SRT i CRR først er oppfylt. Uttalelsene i høringsnotatet om pilar 2 etterlater en unødig usikkerhet rundt forventet praktisering av SRT-reglene i Norge. For å sikre forutsigbarhet anmodes Finanstilsynet om å utarbeide tydelig veiledning om eventuelle risikofaktorer som ikke vil anses fanget opp av kravene til SRT, pilar 1 og øvrige bufferkrav.

Andre forhold

Det fremkommer i høringsnotatets avsnitt 3.3.1 at Finanstilsynet legger til grunn at finansforetaksloven §§11-17 til 11-19 ikke gjelder ved syntetisk verdipapirisering. Finansforetaksloven §11-17 omhandler spesialforetak og gjør unntak fra krav til konsesjon som kredittforetak eller finansieringsforetak. Ettersom kredittbeskyttelsen i en syntetisk verdipapirisering kan gis av et

spesialforetak, antar vi at §11-17 har blitt inkludert i denne oppstillingen ved en inkurie og at unntaket i §11-17 også gjelder for spesialforetaket i en syntetisk verdipapirisering.

Avslutning

Endringsforordningene inneholder ingen nasjonale valg og skal gjennomføres i tråd med intensjonen. Som omtalt i dette høringssvaret mener vi at det er noen forslag i høringsnotatet som ikke bør hensyntas ved ferdigstilling av regelverket. Videre er det behov for ytterligere presiseringer innenfor enkelte områder.

Både verdipapiriseringsregelverket og -markedet er teknisk. Norske myndigheter har, ved arbeidet med utformingen av norske regler for gjennomføring av både verdipapiriseringsforordningen og endringene som nå er på høring, benyttet seg av teknisk kompetanse fra næringsen. Finans Norge ser frem til å fortsette den gode dialogen inn i implementeringsfasen.

Verdipapirisering benyttes for tiden ikke i Norge og det er behov for kompetansebygging både hos myndigheter og i finansnæringsen i forbindelse med operasjonaliseringen av regelverket og gjennomføring av verdipapiriseringstransaksjoner. Næringsen og Finans Norge stiller seg til rådighet for å bidra inn i dette arbeidet.

Med vennlig hilsen,
Finans Norge

Sign.
Erik Johansen
direktør, bank og kapitalmarked

Sign.
Joar Johnsen
analysesjef