



Finansdepartementet
Sendes elektronisk



Dato: 19.09.19
Vår ref.: 19-654
Deres ref.: 17/4967

Høring – gjennomføring av EUs verdipapiriseringsforordning

Innledning

Det vises til høringsbrev av 21.06.19 med forslag til regler som gjennomfører verdipapiriseringsforordningen i norsk rett og relevante endringer i tilliggende norsk regelverk.

Finans Norge er meget positiv til at det foreslås å åpnes for verdipapirisering i Norge i samsvar med EUs nye regulering. EUs verdipapiriseringsforordning (2017/2402) retter oppmerksomhet mot og korrigerer for kjente og viktige svakheter ved instrumentet og tidligere regulering. Verdipapirisering - innenfor de rammer som EU legger opp til - innebærer fordeler for markeder og finansiell stabilitet, men kan også benyttes som verktøy i forbindelse med gjenoppretting og krisehåndtering av banker.

For norske banker vil forslaget innebære en mulighet til å benytte verdipapirisering som finansierings- og risikostyringsverktøy på lik linje med andre europeiske banker. Dette sikrer like konkurransevilkår og gir norske myndigheter en større verktøykasse i arbeidet med finansiell stabilitet.

Finans Norge mener

Finans Norge har sammen med andre representanter fra finansnæringen deltatt i en referansegruppe som har vært tilknyttet Finanstilsynets arbeidsgruppe som har utarbeidet forslaget til gjennomføring. Tilbakemeldingene fra næringens medlemmer av referansegruppen til arbeidsgruppen er at arbeidet har vært preget av god dialog og gjensidig kompetanseheving. Vår vurdering er derfor at denne arbeidsformen har bidratt til å sikre en grundig drøftelse av relevante og praktiske problemstillinger på et tidlig stadium av utredningsarbeidet.

Arbeidsgruppen har levert en balansert og god rapport som i all hovedsak har hensyntatt næringens innspill på en god måte. Finans Norge mener likevel at det må komme en løsning på utfordringen ved høye kostnader for tinglysning i løssøregisteret.

Med unntak for denne problemstillingen, mener Finans Norge at forslagene i rapporten ikke er til hinder for gjennomføring av verdipapiriseringsforordningen, slik arbeidsgruppen har foreslått. Vi mener likevel forslaget kan forbedres på enkelte områder. Slike mulige forbedringer er nærmere omtalt i vedlegget til høringsuttalelsen. Vi mener at disse justeringene kan bidra til å legge til rette for en mer effektiv løsning som i enda større grad samsvarer med slik verdipapirisering fungerer i sammenlignbare europeiske land. Likere regulering vil bidra til bedre integrering i et felles europeisk kapitalmarked.

Dersom det likevel velges løsninger i Norge som avviker fra den europeiske normen, vil det kunne oppstå unødige tolkningsbarrierer. I et slikt tilfelle vil det være nyttig for investorer og andre parter at avvikene begrunnes og kommuniseres utad - slik at usikkerhet rundt den norske løsningen reduseres.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Idar Kreutzer
Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen
Direktør

Vedlegg til Finans Norges hørings svar:

TEKNISK MERKNADER – GJENNOMFØRING AV EUs VERDIPAPIRISERINGSFORORDNING

1. Generelt

Finans Norge mener at forslagene i arbeidsgruppens rapport legger til rette for en hensiktsmessig gjennomføring av verdipapiriseringsforordningen. Dette gjelder med unntak av gebyrløsningen for tinglysing i løssøreregisteret.

Vi mener likevel det er mulig å forbedre forslaget uten å svekke verken forbrukernes rettigheter eller finansiell stabilitet. Etter vår vurdering vil endringene som foreslås kunne bidra til å legge til rette for en mer effektiv løsning og som i enda større grad samsvarer med slik verdipapirisering fungerer i sammenlignbare europeiske land. Likere regulering vil bidra til bedre integrering i et felles europeisk kapitalmarked. For norske bankers konkurransevilkår er det derfor viktig at også eventuelle utfyllende forskriftsregler samsvarer med europeiske regelverket og dets formål.

2. Tinglysningsgebyr løssøreregisteret

Det vises til kap. 10.5 i rapporten. Forhold som er kommentert der er ikke reflektert nærmere i lovforslaget.

Hovedregelen ved tinglysing i grunnboken, er at det betales et gebyr på NOK 525,-. Ved felles elektronisk tinglysing av overdragelse av ti eller flere elektronisk tinglyste pantedokumenter, betales det bare et gebyr på NOK 5250,-. Ved registrering i løssøreregisteret er gebyret NOK 1051,- ved innsending via Altinn, og NOK 1516,- ved innsending på annen måte. Det er ikke gitt særlige regler om elektronisk tinglysing av overdragelse av flere tinglyste dokumenter.

Referansegruppen har understreket at verdipapirisering av for eksempel billån kan omfatte flere titalls tusen lån. Ved en overføring av 50 000 billån vil det med dagens regler påløpe tinglysningsgebyr (ved innsending via Altinn) på i overkant av 52 mill. kr. Arbeidsgruppen legger i rapporten til grunn at de samme hensyn til at gebyrer ikke skal overstige kostnaden ved å produsere og levere tjenesten vil gjelde ved tinglysing i løssøreregisteret. Arbeidsgruppen antar at Finansdepartementet følger opp dette overfor Nærings- og fiskeridepartementet.

Arbeidsgruppen erkjenner utfordringen og foreslår at man harmoniserer tilnærmingen til massetinglysning i løsreregisteret tilsvarende løsningen som eksisterer for massetinglysning i grunnboken. Finans Norge savner imidlertid ytterligere informasjon om videre saksgang for gjennomføring og informasjon om tidspunkt for når dette skal iverksettes. Dagens kostnader forbundet med tinglysning av sikkerhet i løsreregisteret er klart til hinder for gjennomføring av verdipapiriseringsforordningen i tråd med dens formål for lån med sikkerhet i løsreregisterregistrerte eiendeler. Det bør så snart som mulig kommuniseres hvordan og når en kan forvente en kostnadseffektiv løsning på denne utfordringen.

3. Låntagers rettigheter

Lovforslaget § 11-19 krever at verdipapiriserer informerer låntakerne om hvilket foretak som skal erverve lånene, hvilket foretak som skal være administrasjonsforetak og hvilke plikter og rettigheter spesialforetaket og administrasjonsforetaket vil ha overfor låntaker. Dette skal skje før overdragelse av lån til spesialforetak, og låntaker vil ha anledning til å nekte overdragelsen med en frist på minst tre uker.

Valg av passivt samtykke er begrunnet i Justisdepartementets Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) hvor det står at «... en kunde som tar opp lån i en finansinstitusjon ... har grunn til å forvente at han eller hun fortsatt vil kunne forholde seg til en institusjon av denne art gjennom hele låneforholdet.» Dersom man, som foreslått i arbeidsgruppens rapport (lovforslaget § 11-18), krever at administrasjonsforetaket skal være bank, kredittforetak eller finansieringsforetak medfører det at administrasjonsforetaket er et «foretak av denne art», og hensynet til kundens forventninger er således ivaretatt gjennom denne begrensningen. Dette understøttes ytterligere ved forslaget til krav om at administrasjonsforetaket skal representere spesialforetaket i saker som behandles av utenrettslig tvisteløsningsordning.

Det er hverken i lovforslaget eller finansavtaleloven gitt kriterier/begrensninger for på hvilket grunnlag en kunde kan nekte samtykke. Dette kan gi særlige utfordringer i situasjoner hvor bruk av verdipapirisering kan være spesielt hensiktsmessig, f.eks. ved krisehåndtering. Dersom kundene i en slik situasjon er mer utrygge på finansnæringen som følge av mediedekning o.l., kan dette medføre at en for stor gruppe kunder nekter samtykke til overføring. I tillegg vil kravet til tre ukers reaksjonstid påvirke hvor hurtig man kan gjennomføre transaksjonene.

Som arbeidsgruppen selv påpeker i rapporten vil ikke låntakerne miste sine rettigheter etter finansavtaleloven selv om fordringen blir overdratt til et spesialforetak. Det fremgår av finansavtaleloven § 55 og § 58 (for kausjoner). Låntakerens situasjon vil derfor i utgangspunktet være den samme som om lånet var overdratt til et finansforetak. Det er for øvrig foreslått i Prop. 128 L 2018-2019 et unntak for overdragelser av porteføljer som gjelder krisehåndtering etter finansforetaksloven kap. 19.

Finans Norge mener derfor at det ikke bør være krav til samtykke fra låntaker i forbindelse med overdragelse av lån til spesialforetak med formål om verdipapirisering. For øvrig henvises det til punktet under, relatert til lovforslaget § 11-18, dersom kravet til passivt samtykke opprettholdes.

4. Om administrasjonsforetaket må være bank, kredittforetak eller finansieringsforetak

Mulighet for flere administrasjonsforetak

Det forutsettes at lovforslaget § 11-18 ikke legger begrensning på adgangen til å kunne benytte flere administrasjonsforetak, analogt med slik det fungerer for lån som er solgt fra bankene til et OMF-foretak i de deleide OMF-foretakene. Dette har stor betydning for ivaretagelse av den gjeldende mangfold og struktur i det norske bankmarkedet. Låntagerne fortsetter, i dette tilfelle, å bli ivaretatt av den banken de fikk lånet i, dette bør det også være mulighet for ved verdipapirisering.

Andre institusjonstyper enn bank, kredittforetak eller finansieringsforetak

Det vises til lovforslaget § 11-18 første ledd. I tilfelle lovforslagets krav til passivt samtykke opprettholdes, jf. pkt. 3 ovenfor, bør det åpnes for å tillate at andre institusjonstyper enn bank, kredittforetak eller finansieringsforetak kan være administrasjonsforetak.

Ved at flere typer av foretak kvalifiserer til kunne å overta administrasjonsforetakets oppgaver reduseres risikoen for operasjonelle utfordringer som vil være til ulempe for investor og låntaker.

Det er vanlig at verdipapiriseringskontraktene inneholder tekst om at administrasjonsforetak skal byttes ut dersom det ikke tilfredsstillers visse krav definert i lånekontrakten. Dersom det skulle oppstå en situasjon som medfører at disse kravene blir brutt, f.eks. at banken som er administrasjonsforetak får for lav rating/er i mislighold, vil det være nødvendig å bytte til en annen kvalifisert tilbyder av denne tjenesten. I tilfelle det ikke er mulig å finne en slik tilbyder vil man være i brudd med vilkårene i kontrakten med de utfordringer det medfører. Loven bør derfor ikke inneholde bestemmelser som er til hinder for å gjennomføre hensiktsmessige aktiviteter i situasjoner hvor det er nødvendig med fleksibilitet for å opprettholde finansiell stabilitet/hindre uro i markedet.

5. Løpende utstedelser

Lovforslaget § 11-17 sier at spesialforetaket ikke har anledning til å utstede obligasjoner eller sertifikater løpende. Etter Finans Norges oppfatning er det et behov for å definere hva som menes med «løpende utstedelser» og hvordan dette utløser konsesjonskrav etter EØS-reglene. En slik avklaring vil redusere usikkerhet i markedet og klargjøre at bestemmelsen ikke er til hinder for å benytte revolverende verdipapiriseringer, altså verdipapirisering-

transaksjoner hvor det er adgang til å «fylle på» med kvalifiserte utlån innenfor en kontraktsfestet, avtalt tidsperiode.

Vi vil i tillegg vise til definisjonen av spesialforetak («securitisation special purpose entity or «SSPE») i EUs verdipapiriseringsforordning (2017/2402) art. 2 (2): «... «SSPE» means a corporation, trust or other entity ... established for the purpose of carrying out **one or more** securitisations ...» (utheving lagt til). Det norske lovforslaget kan dermed synes å legge en begrensning på spesialforetaket som ikke harmonerer med forordningens tekst. Arbeidsgruppen henviser til at løpende utstedelser krever konsesjon etter EØS-regelverket. Denne bakgrunnen bør beskrives i større grad og lovteksten bør endres slik at den bedre reflekterer den konsesjonsutløsende aktiviteten slik den er beskrevet i EØS-reglene, samtidig som man hensyntar verdipapiriseringsforordningens definisjon av SSPE. Et viktig punkt i denne sammenheng er at regelverket ikke utilsiktet legger hindringer i veien for verdipapirisering med løpetid inntil ett år (ABCP-verdipapirisering).

En begrensning på adgangen til å gjennomføre gjeldstransaksjoner etter verdipapiriseringens oppstart kan hindre spesialforetaket i å gjennomføre aktiviteter som er til gode for investorer etc. som gjøres med tredjeparter, med armlengdes avstand.

6. Utfordringer ved tilsynsmessige forventninger til uvektet kjernekapitaldekning

I høringsbrevet om innlemmelse av EUs kapitalkravsregelverk for banker har norske myndigheter kommunisert at de reelle kapitalkravene skal opprettholdes på et nivå som samsvarer med risikoen i norsk økonomi.¹ For uvektet kjernekapitaldekning er kravet i dag satt høyere enn i EU (minstekrav 3 pst. og buffer 2/3 pst. vs. minstekrav på 3 pst. i EU). I Finanstilsynets høringsnotat om gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk², fremgår det at «I vurderingen av bankenes soliditet, legger Finanstilsynet vekt på uvektet kjernekapitalandel, og tilsynet vil bidra til at banknæringens soliditet målt på denne måten ikke svekkes framover.»

Dersom dette medfører at norske myndigheter forventer at norske banker skal opprettholde et nivå på uvektet kjernekapitaldekning som er lik eller høyere enn det man faktisk har i dag, og som endog går ut over minstekravet og bufferkravene (ref. forrige avsnitt), vil det etter vår mening være til hinder for å oppnå sentrale deler av de ønskede effektene ved gjennomføringen av verdipapiriseringsforordningen.

¹ Høringsbrev – Tilpasninger i kapitalkravene for banker: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---tilpasninger-i-kapitalkravene-for-banker/id2661700/?expand=horingsbrev>

² Høringsnotat - Norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk (CRD IV/CRR): <https://www.regjeringen.no/contentassets/828c6fb139a646d99b2e9678417c1d59/utkast-horingsnotat-og-forskriftsendringer-l1928545.pdf>

I syntetiske, i motsetning til tradisjonelle, verdipapiriseringstransaksjoner beholdes eiendelene på balansen og inngår i beregningen av eksponeringsmålet for uvektet kjernekapitaldekning. Det vil dermed ikke være mulig å oppnå reduksjon av kapitalnivået ved bruk av syntetisk verdipapirisering, selv om risikoen som kapitalen i utgangspunktet skal dekke er solgt til tredjeparter. Når norskregulerte banker ikke tillates å redusere uvektet kjernekapitaldekning fra dagens prosentvise nivå og syntetisk verdipapirisering ikke påvirker eksponeringsmålet, så blir bankenes kapitalkrav i kroner det samme.

Med andre ord gir det - under et slikt tilsynsmessig regime - ingen kapitalmessig effekt for bankene å benytte syntetisk verdipapirisering, med de fordelene dette kunne ha medført for diversifisering, risikoavlastning og økt kapasitet til å yte kreditt i situasjoner hvor dette er ønskelig.

7. Generelt om regulering av privatrettslige forhold

Noe av bakgrunnen for at det tidligere regelverket om verdipapirisering i finansieringsvirksomhetsloven fikk manglende anvendelse, var at regelverket viste seg å støte an mot enkelte privatrettslige problemstillinger, særlig knyttet til taushetsplikt. Bl.a. ga reglene begrensede muligheter for innsyn i porteføljene for potensielle kjøpere i en salgssituasjon. Arbeidsgruppens rapport drøfter ikke i utfyllende grad de privatrettslige problemstillingene knyttet til verdipapiriseringsinstituttet, bl.a. gjelder dette omtalen i kap. 10.7.

Finans Norge stiller seg til rådighet for videre drøftelser om ovennevnte ved behov.