



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
20/14473

DERES REFERANSE

DATO
21.12.2020

Oppfølging av endringer i ESRBs anbefaling om utbytte mv. fra finansforetak

Finanstilsynet viser til brev fra Finansdepartementet av 17. desember 2020. I brevet viser departementet til endringer i Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) sin anbefaling om begrensninger på utdeling av overskuddsmidler under Covid-19-pandemien (anbefaling ESRB/2020/7). Departementet ber Finanstilsynet vurdere hvordan endringene i anbefalingen bør følges opp i Norge.

Finanstilsynet vil i det følgende redegjøre for endringene i ESRBs anbefaling (punkt 1) og hvordan dette blir fulgt opp av andre europeiske tilsynsmyndigheter (punkt 2). Finanstilsynets vurderinger om oppfølging i Norge framgår av punkt 3.

1. Anbefalinger fra ESRB, EBA og EIOPA

ESRB vedtok 15. desember 2020 en videreføring, med noen endringer, av sin anbefaling til nasjonale myndigheter om å be banker, verdipapirforetak, forsikringsforetak og sentrale motparter å avstå fra utdeling av utbytte mv. Anbefalingen gjelder fram til 30. september 2021. ESRB gir blant annet følgende begrunnelse for anbefalingen¹:

"The COVID-19 crisis is still ongoing in Europe and globally, and uncertainty remains about the future impact on the economy and financial institutions, with a risk of further worsening of health and economic conditions. Markets and authorities lack information on the long-term impact of the crisis on the financial sector and credit markets. Financial institutions also remain strongly dependent on public policy support. Ensuring the continuous proper functioning of the financial system is key. An exceptional extension of pay-out restrictions to account for uncertainty about future macroeconomic development serves this objective by allowing financial institutions to maintain a sufficiently high level of capital to mitigate systemic risk and contribute to economic recovery. At the same time, the ESRB recognises the progress made by authorities and financial institutions in dealing with the effects of the pandemic. The ESRB is also aware of the importance of distributions in enabling financial institutions to raise capital externally, as rewarding investors for their investment is critical for the long-term sustainability of financial institutions and markets.

¹ [Recommendation of the European Systemic Risk Board of 15 December 2020 amending Recommendation ESRB/2020/07 on restriction of distributions during the COVID-19 pandemic \(ESRB/2020/15\) \(europa.eu\)](https://www.esrb.europa.eu/en/press/pr/20201215)

Nevertheless, the ESRB calls for extreme caution as regards distributions so that they do not put the stability of the financial system and the recovery process at risk, and considers that any level of distribution should be significantly lower than in the recent years prior to the COVID-19 crisis."

ESRB gir følgende anbefaling om utdelingsrestriksjoner:

"It is recommended that relevant authorities request financial institutions under their supervisory remit (*) to refrain until 30 September 2021 from undertaking any of the following actions:

- (a) make a dividend distribution or give an irrevocable commitment to make a dividend distribution;
- (b) buy-back ordinary shares;
- (c) create an obligation to pay variable remuneration to a material risk taker,

which has the effect of reducing the quantity or quality of own funds, unless the financial institutions apply extreme caution in carrying out any of those actions and the resulting reduction does not exceed the conservative threshold set by their competent authority. Competent authorities are recommended to engage in discussions with financial institutions prior to financial institutions taking either of the actions referred to in points (a) or (b).

This Recommendation applies at the EU group level (or at the individual level where the financial institution is not part of an EU group), and, where appropriate, at the sub-consolidated or individual level.

() This does not include branches of financial institutions."*

Finanstilsynet bemerker at "competent authority", som blant annet skal fastsette "conservative thresholds", i denne sammenheng må forstås å være Finanstilsynet.

Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) offentliggjorde 15. desember en ny anbefaling² om bankers utbytter og annen utdeling. EBA anmoder europeiske banker om å avstå fra utbytter og annen utdeling fram til 30. september 2021, med mindre særlig forsiktighet ("extreme caution") blir utvist. EBA begrunner sin anmodning med at det fremdeles er betydelig økonomisk usikkerhet som følge av covid-19-pandemien, og at en konservativ tilnærming til utdelinger er avgjørende for å opprettholde forsvarlige kapitalnivåer, og for at europeiske banker kan fortsette å tilby kreditt.

Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenstepensjon (EIOPA) ga 18. desember en lignende anmodning³ i sin rapport om finansiell stabilitet, hvor den understreker at usikkerheten er stor, og at det er avgjørende at forsikringsforetak opprettholder sine kapitalnivåer. Videre oppfordrer også EIOPA til særlig forsiktighet ("extreme caution") og at eventuelle utdelinger ikke bør overskride konservative grenser ("thresholds of prudence").

² [The EBA continues to call on banks to apply a conservative approach on dividends and other distributions in light of the COVID-19 pandemic | European Banking Authority \(europa.eu\)](#)

³ [EIOPA outlines key financial stability risks and vulnerabilities for insurance and pension sector and recommends that any dividend distributions should not exceed thresholds of prudence | Eiopa \(europa.eu\)](#)

2. Oppfølging i andre land

Anbefalingene fra ESRB gir nærmere rammer for myndighetenes skjønnsutøvelse og oppfordrer berørte myndigheter til å fastsette øvre grenser for eventuelle utdelinger. Flere europeiske tilsynsmyndigheter har gjort kjent at, og hvordan, de vil følge anbefalingene. Den konkrete gjennomføringen av anbefalingene er noe ulikt utformet.

Euroområdet

Den europeiske sentralbanken (ECB) oppfordret i en kunngjøring 15. desember⁴ alle banker under direkte tilsyn av ECB om å unngå, eller begrense, utbetaling av utbytte og tilbakekjøp av aksjer fram til 30. september 2021. Eventuelle utbytteutbetalinger skal ikke overstige 15 prosent av samlet resultat for 2019 og 2020 og kan maksimalt utgjøre 0,2 prosentenheter av ren kjernekapitaldekning. ECB gjentar også sin forventning om at banker utviser særlig moderasjon i fastsettelsen av variabel godtgjørelse.

Banker som planlegger å utbetale utbytte, må være lønnsomme og ha robuste kapitalframskrivninger. Det forventes at de tar kontakt med tilsynsmyndighetene for å diskutere om utbyttens nivå er forsvarlig. Banker oppfordres til ikke å utbetale utbytte basert på delårsresultater i 2021.

ECB anbefaler at nasjonale tilsynsmyndigheter (i den felles tilsynsmekanismen SSM), så langt det passer, legger samme tilnærming til grunn for banker i euroområdet som ikke er underlagt direkte tilsyn av ECB.

Sverige

Finansinspektionen har, basert på anbefalingen fra ESRB, besluttet å innføre en øvre grense for svenske bankers eventuelle utbetalinger av utbytte og tilbakekjøp av aksjer på 25 prosent av det kumulative resultatet for 2019 og 2020. I en pressemelding 18. desember⁵ skriver Finansinspektionen at de i lys av den økonomiske usikkerheten forventer at banker, kredittinstitusjoner og andre finansforetak er tilbakeholdne med disponering av overskudd fram til 30. september 2021. Finansinspektionen understreker at risikoen for at det økonomiske tilbakeslaget av pandemien skal ha betydelig påvirkning på finansforetakenes balanser, ikke er borte. Foretakene bør derfor ha solide marginer for å kunne dekke tap i framtiden.

Danmark

Det danske Finanstilsynet vil, i tråd med anbefalingene fra ESRB, oppfordre banker til å holde igjen så mye kapital som mulig, men vil ha en dialog med godt kapitaliserte banker om et "forsiktig nivå" for utdelinger i 2021.

Det danske Finanstilsynet understreker at nivået for utbetalinger av utbytte og tilbakekjøp skal være lavere enn hva foretaket normalt ville utbetale i henhold til utbyttepolicy, og at eventuelle utbetalinger utelukkende skjer på bakgrunn av foretakets resultat i 2020, slik at resultatet for 2019 fremdeles holdes tilbake.

⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr201215~4742ea7c8a.en.html>

⁵ [Finansiella företag ska vara återhållsamma med utdelningar till och med september 2021 | Finansinspektionen](#)

Videre oppfordres fremdeles øvrige finansforetak til å utvise forsiktighet. Foretakene bes om å gå i dialog med Finanstilsynet for å sikre et forsiktig nivå, basert på stresstester. Danske finansforetak oppfordres også generelt til å fremdeles vise måtehold i fastsettelsen av variabel godtgjørelse.

Storbritannia

Storbritannia er ikke omfattet av anbefalingene fra ESRB, men britiske tilsynsmyndigheters vurderinger og anbefalinger kan likevel være av interesse for norske myndigheter.

I en pressemelding 10. desember⁶, kunngjorde Bank of England (BoE) at det åpnes for at foretak kan utbetale forsiktige utbytter. Alle disponeringer må være forsvarlige, ta høyde for mer alvorlige tilbakeslag enn det som er forventet per i dag, og legge til grunn at bankene fremdeles kan yte kreditt til husholdninger og bedrifter under ytterligere stress. BoE forventer at utdelinger fra store banker i 2021 ikke overskrider det høyeste beløpet av

- a) 0,2 prosent av foretakets samlede beregningsgrunnlag per 31. desember 2020, og
- b) 25 prosent av samlet resultat for 2019 og 2020, etter fradrag for tidligere disponeringer i denne perioden.

3. Finanstilsynets vurderinger

Det er fremdeles stor usikkerhet om utviklingen i norsk økonomi og finansmarkedene i tiden framover. Sjokket som rammet økonomien og markedene, er av en annen karakter enn tidligere sjokk, og utslagene for foretakene er derfor vanskelige å forutse.

Bankenes utlånstap har økt som følge av krisen, men økningen er så langt moderat og i stor grad knyttet til oljerelaterte engasjementer. Ettersom store deler av næringslivet er påført vesentlige inntektstap, er det en risiko for at latente tap kan være undervurdert i bankenes tapsavsetninger.

Tilgang til vaksiner vil etter hvert gi grunnlag for å avvikle inngripende smitteverntiltak. Det vil likevel kunne ta lang tid før den økonomiske aktiviteten er tilbake på samme nivå som før pandemiutbruddet. Enkelte næringer kan også stå overfor varige endringer i etterspørselen. Banker og forsikringsforetak må derfor ta høyde for at krisen kan bli dyp og langvarig. Tapene kan øke etter hvert som de kraftige offentlige tiltakene for å hjelpe husholdninger og bedrifter gjennom krisen, avvikles. Dette gjelder både i Norge og ellers i Europa, slik både ESRB og andre tilsynsmyndigheter også påpeker. Høy gjeld i norske husholdninger og høye eiendomspriser utgjør en særskilt sårbarhet i norsk økonomi.

Bankenes regulatoriske kapitaldekning er høy og har økt det siste året. En vesentlig del av denne økningen skyldes imidlertid regelverksendringer som ikke reflekterer en reell bedring i bankenes soliditet. Sammen med nedsettelsen av kravet til motsyklisk kapitalbuffer fra 2,5 prosent til 1 prosent i mars, har dette bidratt til at norske banker samlet sett har en kapitaldekning vesentlig over kapitalkravene. Alle de største bankene vil ha en god margin til kapitalkravet og anbefalt kapitalkravsmargin også etter innføringen av økt systemrisikobuffer ved årsskiftet.

I lys av den store usikkerheten og de betydelige utlånstapene som kan komme, er det avgjørende at bankene beholder egenkapital og at eventuell utdeling i form av utbytter mv. er svært restriktiv,

⁶ [PRA statement on capital distributions by large UK banks | Bank of England](#)

basert på konservative forutsetninger om framtidige tap og kapitalbehov. I tråd med ESRBs anbefaling mener Finanstilsynet at bankene i utgangspunktet bør avstå fra utdelinger inntil det foreligger større sikkerhet om pandemiens utvikling og virkning på økonomien. Godt kapitaliserte banker kan imidlertid ha grunnlag for noe utdeling 2021 basert på særskilt forsiktighet og innenfor myndighetsfastsatte grenser.

Finanstilsynet forventer at bankene tar kontakt med Finanstilsynet forut for enhver beslutning om utbytter og annen utdeling. Etter Finanstilsynets vurdering bør det av hensyn til forutsigbarhet for bankene, og i tråd med anbefalingen fra ESRB, fastsettes noen generelle grenser for utdelinger mv. som foretakene forventes å innrette seg etter.

Ved fastsettelsen av grenseverdier for eventuelle utdelinger i godt kapitaliserte banker, er det etter Finanstilsynets vurdering naturlig å se hen til grenser som er fastsatt av andre tilsynsmyndigheter i EØS.

Den felles tilsynsmekanismen i ECB omfatter størstedelen av bankene i EØS, herunder Nordens største bank, Nordea, som også er den nest største banken i det norske bankmarkedet. Anbefalingen fra ECB har, som nevnt over, en øvre grense for utdelinger satt til den laveste verdien av hhv. 0,2 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag og 15 prosent av det kumulerte resultatet for 2019 og 2020. I lys av norske bankers inntjening i 2019 og de tre første kvartalene av 2020, vil 0,2 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag ventelig utgjøre et vesentlig lavere beløp enn 15 prosent av kumulert inntjening i 2019 og 2020 i de fleste bankene. Finanstilsynet merker seg at svenske myndigheter har signalisert en grense på 25 prosent av resultatet, mens danske myndigheter vil vurdere hver enkelt bank individuelt basert på stresstester.

For å sikre nødvendig forsiktighet ved eventuelle utdelinger, bør bankene gjennomføre strenge stresstester og vurdere kapitalbehovet i lys av disse, slik også det danske Finanstilsynet vektlegger. Etter Finanstilsynets vurdering bør det imidlertid også fastsettes en øvre grense for samlede utdelinger som er knyttet til den enkelte banks resultater. Finanstilsynet finner at ECBs øvre grense er et naturlig utgangspunkt, jf. omtale ovenfor. Etter en samlet vurdering, basert på soliditeten og inntjeningen i norske banker ved utgangen av 3. kvartal 2020, har Finanstilsynet kommet til at det likevel kan fastsettes en øvre grense for eventuelle samlede utdelinger på linje med det den svenske Finansinspektionen legger til grunn. Utdelingene innenfor grensen må naturligvis også inkludere utdelinger som allerede er utbetalt eller besluttet i 2020. Grensen bør videre gjelde alle norske banker.

På denne bakgrunn er det Finanstilsynets vurdering at følgende grense skal legges til grunn for eventuelle utdelinger: Norske banker som etter en særlig forsiktig vurdering og basert på ESRBs anbefaling finner grunnlag for utdelinger, forventes fram til 30. september 2021 å holde samlede utdelinger innenfor maksimalt 25 prosent av kumulert årsresultat for årene 2019 og 2020. Eventuelle utdelinger innenfor denne grensen omfatter enhver form for utdeling som allerede er utbetalt eller besluttet i 2020 og utdelinger som utbetales eller besluttes fram til 30. september 2021. Utdelinger omfatter alt utbytte på aksjer og egenkapitalbevis, kundeutbytte, gaver og tilbakekjøp av egenkapitalinstrumenter.

I lys av anbefalingene fra ESRB og oppfølgingen av dette i Norge bør norske banker uansett ikke betale tidligere vedtatte utbytter før resultatet for 2020 foreligger.

Finanstilsynet foreslår ikke nå å forskriftsfeste maksimalgrenser for norske bankers eventuelle utdelinger. Finanstilsynet forventer at norske finansforetak nå vil følge de anmodninger som formidles av norske myndigheter. Dersom det skulle vise seg at foretakene likevel ikke følger opp slike anmodninger, bør departementet vurdere forskriftsfesting med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd.

Når det gjelder forsikringsforetakene, støtter Finanstilsynet EIOPAs anmodning om en forsiktig og konservativ tilnærming til overskuddsdisponering i forsikringsforetakene. Dette gjelder særlig livsforsikringsforetakene med en stor andel garanterte forpliktelser, der lave renter kan gjøre det mer krevende å oppnå tilstrekkelig avkastning. Det er betydelig variasjon mellom forsikringsforetakene, både når det gjelder solvenssituasjonen og hvordan utviklingen framover kan påvirke det enkelte foretak. Finanstilsynet anbefaler derfor ikke at det etableres en generell grense for forsikringsforetakenes utdelinger.

Finanstilsynet understreker at alle resultatdisponeringer må vurderes opp mot foretakenes soliditet, uavhengig av grenseverdier meddelt som ledd i myndighetenes tiltak for å bidra til finansiell stabilitet. Finansforetakene forventes å foreta stresstester som viser konsekvenser av negative scenarioer, og vurdere kapitalbehovet i lys av dette. Finanstilsynet kan, når hensynet til finansforetakets soliditet tilsier det, med hjemmel i finansforetaksloven § 10-6 pålegge foretak å ikke foreta utdelinger.

ESRBs anbefaling omhandler også variabel avlønning. Finanstilsynet legger til grunn at foretakene fortsatt utviser varsomhet i fastsettelse av all variabel godtgjørelse.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.