



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
18/4497

DERES REFERANSE

DATO
27.04.2018

Norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk (CRR/CRD IV)

1 Innledning

I brev av 16. november 2017 ber Finansdepartementet Finanstilsynet om å utarbeide høringsnotat og utkast til nødvendige regelverksendringer for gjennomføring av resten av EUs soliditetsregelverk for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (CRD IV-reglene).

Norske regler samsvarer allerede i stor grad med CRD IV-reglene. De viktigste kapital- og bufferkravene er tatt inn i finansforetaksloven og verdipapirhandelloven. Mer detaljerte bestemmelser er i all hovedsak tatt inn i forskrifter.

I oppdraget ber departementet Finanstilsynet om å vurdere om det er direktivbestemmelser som ikke er gjennomført i tilstrekkelig grad, samt foreslå nødvendige tekniske endringer og presisere gjennomføringen av nasjonale valg. Sistnevnte skal fastsettes i CRR/CRD IV-forskriften.

I brev 18. desember 2017 ba Finansdepartementet videre om at utkast til regler tilsvarende Baselkomitéens nye anbefaling om gulv for IRB-modeller, ble innarbeidet i svaret på dette oppdraget. Finansdepartementet har i ettertid meddelt at denne delen av oppdraget kan besvares senere, og denne delen er derfor ikke inkludert i omtalen her eller i utkast til høringsnotat.

Tilpasningen til CRR vil på enkelte områder medføre en mer lempelig beregning av kapitalkrav i pilar 1 enn gjeldende norske krav. Etter Finanstilsynets vurdering, er det viktig at tilpasningen av norske kapitaldekningsregler til CRR/CRD IV ikke bidrar til en generell svekkelse av norske bankers reelle soliditet. Full gjennomføring av CRR/CRD IV vil isolert sett bidra til at norske banker kan rapportere høyere kapitaldekningsprosent uten at dette reflekterer en bedring av soliditeten. Finanstilsynet vil ved godkjenning og oppfølging av interne modeller, legge vekt på at disse er robust kalibrert med betryggende sikkerhetsmarginer. Videre vil Finanstilsynet ved fastsettelsen av pilar 2-krav legge vekt på at disse kravene skal dekke risiko som ikke fullt ut dekkes av pilar 1-kravet.

Siden den internasjonale finanskrisen har norske banker økt sin kapitaldekning målt ved både risikovektet og uvektet kapitaldekning. 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.

I det følgende omtales de, etter Finanstilsynets vurdering, viktigste endringene som følger av at CRD IV-reglene tas inn i EØS-avtalen. Utkast til høringsnotat er vedlagt.

2 Vesentlige endringer som følge av tilpasning til CRR

På enkelte områder avviker gjeldende norske regler fra reglene i CRR/CRD IV. Ved innlemmelse i EØS-avtalen vil dette ikke lenger være mulig med mindre det oppnås enighet om særskilte tilpasningstekster. Under følger en beskrivelse av de viktigste endringene dette medfører.

Reduserte kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter ("SMB-rabatten")

Det følger av forordningen (CRR, artikkel 501) at kapitalkravene for utlån til små og mellomstore bedrifter (SMB) skal reduseres med 23,8 prosent¹. Bestemmelsen er ikke soliditetsmessig begrunnet, men er innført for å forbedre finansieringsmulighetene for små- og mellomstore bedrifter som i stor grad er avhengig av bankvesenet. Bestemmelsen er ikke innført i norsk regelverk.

Ved inkorporasjon av forordningen, vil bestemmelsen medføre at norske bankers kapitaldekning øker, uten at den reelle soliditeten endres. Spesielt mindre banker har store deler av sin portefølje mot SMB. Finanstilsynet har gjort beregninger som viser at omtrent halvparten av norske banker får økt sin rene kjernekapitaldekning med 1 prosentpoeng eller mer. Rundt 15 banker får en økning på over 1,5 prosentpoeng. For de største bankene har bestemmelsen mindre effekt.

Basel 1-gulvet

"Basel 1-gulvet" – kravet om at beregningsgrunnlaget for kapital- og bufferkravene ikke kan være lavere enn 80 prosent av hva det ville ha vært med tidligere regelverk – var opprinnelig en overgangsordning som skulle begrense reduksjonene i beregningsgrunnlaget ved bruk av interne modeller for kredittrisiko (IRB) eller operasjonell risiko (AMA). Bestemmelsen ble senere anbefalt videreført av Baselkomitéen, som også har foreslått et permanent gulv for internmodellerte beregningsgrunnlag. Gulvet er foreslått på 72,5 prosent av beregningsgrunnlag etter de reviderte standardmetodene som skal fases inn fra 2022.

Overgangsregelen i CRR (artikkel 500) utløp ved utgangen av 2017. Ved inkorporasjon av forordningen i CRR/CRD IV-forskriften vil således gulvet bortfalle. Dette vil medføre at IRB-bankene får en høyere risikovektet kapitaldekning uten at soliditeten er styrket.

Finansdepartementet ba i brev 18. desember 2017 om at utkast til regler tilsvarende Baselkomitéens nye anbefaling om gulv for IRB-modeller ble innarbeidet i svaret på dette oppdraget. Finansdepartementet har i ettertid gitt uttrykk for at Finanstilsynet kan avvente denne delen av oppdraget inntil videre.

Finanstilsynet har gjort beregninger som viser at et slikt gulv trolig ikke vil ha effekt for norske banker. I tillegg vil det være nødvendig å etablere et nytt regelverk for risikovekting av eiendeler (de reviderte standardmetodene fra Baselkomitéen) utelukkende for beregning av gulvet. Dette regelverket skal etter Baselkomiteens anbefaling innføres fra 2022, og det er ennå ikke utarbeidet

¹ Tilsvarer bevaringsbufferens andel av minstekravet og bevaringsbufferen, $[2,5 / (8 + 2,5)] = 23,8$ prosent. Reduksjonen anvendes på beregningsgrunnlaget slik at den påvirker samtlige pilar 1-krav og bufferkravene.

konkrete regler for gjennomføring av anbefalingene i EU. Det vil være krevende å etablere et eget nasjonalt regelverk for dette formålet.

Som nevnt innledningsvis, er det viktig å unngå at tilpasningen til CRR / CRD IV fører til en generell svekkelse av norske bankers reelle soliditet. Norske myndigheter bør bruke de virkemidler som er tilgjengelige for å unngå at tilpasningen til CRR / CRD IV fører til en generell svekkelse av soliditeten i norsk banknæring.

Rapportering av eierandeler i samarbeidende grupper

I norsk regelverk er det konsolideringsplikt for eierandeler i samarbeidende grupper. Ved innføringen av krav til konsolidering ved eierandeler i samarbeidende grupper, (jf. Innst. 165 L (2014–2015)) la Stortingets finanskommité vekt på at rapporteringen innrettes slik at den ikke fremstår som krevende for foretakene. Det er derfor utviklet et eget, forenklet rapporteringsskjema som ikke er en del av det fullharmoniserte rapporteringsmaterialet i EU. Dataene rapportert i det forenklete rapporteringsskjemaet er ikke mulig å sende til EBA. Finanstilsynet sender per i dag innrapporterte data for tre foretak videre til EBA, men dette utvalget vil trolig utvides til samtlige norske banker og kredittforetak. Bruken av det forenklete skjemaet er i strid med de utfyllende bestemmelsene til forordningen som angir harmoniserte rapporteringskrav.

Etter Finanstilsynets vurdering må derfor det forenklete rapporteringsskjemaet fases ut, og samtlige banker og kredittforetak må benytte EU-rapporteringen for soliditetskrav også på konsolidert nivå.

3 Nasjonalt handlingsrom

EU-regelverket er i utgangspunktet fullharmonisert, og valgmuligheter for nasjonale myndigheter er i hovedsak begrenset til tiltak som er nødvendige av hensyn til finansiell stabilitet nasjonalt.

Det er ulike prosedyrekrav knyttet til det nasjonale handlingsrommet. For eksempel skal EUs banktilsynsmyndighet (EBA) og systemrisikoråd (ESRB) og tilsynsmyndigheter i land som er berørt gjennom filialvirksomhet, varsles om og i noen tilfeller godkjenne nasjonale tiltak. Videre vil det følge forpliktelser overfor EFTAs overvåkningsorgan ESA etter topilarsystemet i EØS. Finanstilsynet legger til grunn at tilpassningsteksten vil avklare hvilke prosedyrekrav som gjelder for norske myndigheter.

Blant de sentrale nasjonale valgene, er adgangen til å stille strengere krav til engasjement med pant i eiendom (forordningens artikkel 124, 125 og 164), fastsettelsen av bufferkrav (direktivbestemmelser) og den mer generelle bestemmelsen i forordningen artikkel 458 som åpner for å fastsette strengere krav til kapital og/eller likviditet for å motvirke makro- eller systemrisiko.

Engasjementer med pantesikkerhet i eiendom

Nasjonale myndigheter har under standardmetoden for kredittrisiko anledning til å sette høyere risikovekter enn 35 og 50 prosent for engasjementer sikret med pant i hhv. bolig- og næringseiendom og strengere krav til belåningsgrad. I norsk regelverk risikovektes engasjementer med pantesikkerhet i næringseiendom 100 prosent. Grensen for belåningsgrad for å kvalifisere for 35 prosent risikovekt er redusert fra 80 til 60 prosent for fritidseiendommer.

Under IRB-metoden kan minimumsnivået for egenestimert tapsgrad (LGD) for boliglånsporteføljer settes høyere enn forordningens 10 prosent. I norsk regelverk er minimumsnivået satt til 20 prosent.

Disse kravene gjelder også for utenlandske institusjoners utlån med pant i eiendom i Norge. Finanstilsynet kan ikke se at det er forhold som tilsier endringer i det norske regelverket på disse områdene.

Bufferkrav

Bufferkrav og resiprositet

EU-direktivets bestemmelser om bufferkrav er gjennomført i finansforetaksloven § 14-3.

Norske finansforetak er underlagt krav om bevaringsbuffer, motsyklisk kapitalbuffer, systemrisikobuffer og buffer for systemviktige foretak. Sistnevnte vil etter direktivet regnes som et foretaksspesifikt påslag i systemrisikobufferen.

For motsyklisk buffer er det angitt nærmere regler om resiprositet i tråd med reglene i direktivet, jf. forskrift om nivå på motsyklisk buffer § 2.

Det følger av direktivet at myndighetene kan velge å anerkjenne andre lands systemrisikobuffer for norske foretaks engasjementer i andre land. Den norske systemrisikobufferen er for den samlede virksomheten, ikke avgrenset til engasjementer i Norge. Som følge av den norske praksisen med krav til systemrisikobuffer på hele beregningsgrunnlaget, har anerkjennelse av andre lands buffersatser ikke vært aktuelt. Finansdepartementet ba i brev av 20. desember 2017 Finanstilsynet om å vurdere anmodninger om resiprositet fra andre land og ESRB. Det var presisert at saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter skal forelegges Finansdepartementet.² Det foreslås å ta inn en generell hjemmel i regelverket som åpner for å anerkjenne andre lands systemrisikobuffer for det tilfellet norske myndigheter skulle finne det hensiktsmessig.

Automatiske restriksjoner ved brudd på bufferkrav

Det følger av direktivet at ved manglende etterlevelse av kapitalbufferkravene, skal foretakenes adgang til å betale utbytte, renter på hybridkapital og godtgjørelse automatisk begrenses. Det har tidligere vært uklart om pilar 2-kravet skulle inngå i grunnlaget for fastsettelse av automatiske begrensninger på utdeling. EBA ga i 2016 uttrykk for at pilar 2-kravet skal hensyntas. Kommisjonen har lagt fram et forslag om å ta inn en presisering i direktivet i samsvar med EBAs vurdering. I Norge har Finansdepartementet imidlertid fastslått³ at de automatiske restriksjonene på utbytte mv. inntreffer kun ved manglende etterlevelse av pilar 1-kravet, inklusive det samlede buffekravet.

Finanstilsynet foreslår å endre regelverket i tråd med forventet regelverk og praksis i EU, slik at pilar 2-kravet teller med i nivået for når automatiske restriksjoner på utbytte mv. inntreffer. En slik forståelse vil også være i samsvar med de prinsipper som etter Finanstilsynets vurdering ligger til grunn for bestemmelsene om tidlig inngripen i den nye lovgivningen om krisehåndtering, jf. finansforetaksloven § 20-11 og merknadene til denne i Prop. 159L (2016-2017).

Makro- eller systemrisiko identifisert på nasjonalt nivå

Dersom myndighetene identifiserer endringer i makro- eller systemrisiko som kan ha alvorlige følger for det finansielle systemet eller realøkonomien i landet, kan de innføre særskilte krav til alle eller enkelte institusjoner (artikkel 458 i forordningen). Tilleggskravene kan være økte kapitalkrav, høyere bevaringsbuffer, strengere likviditetskrav og økte risikovekter for lån med pantesikkerhet i eiendom eller utlån til finanssektoren. Tilleggskravene skal i utgangspunktet gjelde i to år, men kan utvides

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/notifisering-av-virkemidler-til-eba-og-esrb-mv/id2582893/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pilar-ii-i-kapitalkravsregelverket/id2470535/>

inntil ett år av gangen. Det er omfattende prosedyrekrav knyttet til bruk av denne bestemmelsen, blant annet skal Kommisjonen og Rådet i EU godkjenne tiltakene, og myndighetene må dokumentere at alle andre alternativer (herunder pilar 2 og systemrisikobuffere) er utprøvd. Belgiske, finske og svenske myndigheter har eller vil ta i bruk bestemmelsen til å øke risikovektene, og dermed kapitalkravene, for boliglån.

Bestemmelsen vil gjelde direkte når forordningen inkorporeres i norsk forskrift. Finanstilsynet legger til grunn at tilpasningsteksten ved innlemmelse i EØS-avtalen vil avklare hvilke prosedyrekrav som vil gjelde for norske myndigheter.

4 Andre presiseringer

Virksomhetsstyring

Direktivet stiller krav om at foretak av "vesentlig betydning og kompleksitet" skal ha ulike typer styreutvalg (risikoutvalg og godtgjørelsesutvalg) og at styremedlemmer i slike foretak underlegges begrensninger i antall styreverv. I norsk regelverk er det ulike størrelsesgrenser for krav til ulike utvalg. Finanstilsynet foreslår at foretak som anses å være av "vesentlig betydning og kompleksitet", underlegges krav til styreutvalg i tråd med direktivet. Det legges opp til at systemviktige foretak, foretak som har forvaltningskapital over 100 milliarder kroner og inngår i finanskonsern, og foretak som har tillatelse til å benytte interne risikomodeller defineres som foretak av "vesentlig betydning og kompleksitet".

Finanstilsynet foreslår at tilsvarende grense også bør gjelde for krav til separat funksjon for etterlevelse.

5 Administrative sanksjoner

Direktivet inneholder bestemmelser om sanksjoner som foreløpig ikke er tatt inn i norsk rett. Flere direktiver som berører finansforetak (Solvens II, IDD og PSD 2), inneholder regler om administrative sanksjoner som foreløpig ikke er tatt inn i norsk regelverk. EU/EØS-reglene stiller ikke krav til administrative sanksjoner hvis overtredelse av regelverket kan straffesanksjoneres. Norsk rettstradisjon bygger på slik straffesanksjonering. I høringsnotat om betalingstjenestedirektivet (PSD 2) har imidlertid Finanstilsynet foreslått en samlet gjennomgang av i hvilken grad finansforetakslovens regler om straff bør erstattes av regler om administrative sanksjoner. Vurderingen av overtredelsesgebyr i tråd med kravene i CRD IV inngår naturlig i en slik samlet vurdering.

6 Virkeområdet for CRR/CRD IV-reglene

EU-regelverket gjelder i utgangspunktet for kredittinstitusjoner og de fleste verdipapirforetak.⁴ Nasjonale myndigheter kan gjøre reglene gjeldende også for andre foretak. Gjeldende norsk regelverk omfatter finansieringsforetak og holdingforetak i finanskonsern som ikke er morselskap i

⁴ I Norge er verdipapirforetak som bare har tillatelse til mottak og formidling og/eller investeringsrådgivning, uten å kunne oppbevare eller forvalte finansielle instrumenter eller håndtere klientmidler, ikke omfattet av definisjonen av verdipapirforetak i CRD IV.

forsikringskonsern. Enkelte verdipapirforetak som ikke omfattes av EU-regelverket, er også omfattet av store deler av gjeldende norsk regelverk.

Finanstilsynet foreslår at virkeområdet for de norske reglene videreføres. Det foreslås imidlertid å innføre en hjemmel for Finanstilsynet til å gi tillatelse til at finansieringsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskaper og AIF-forvaltere med enkel forretningsmodell kan unntas enkelte bestemmelser, dersom disse blir uforholdsmessig kompliserte og tyngende i lys av den aktiviteten som drives. Flere slike foretak har begrenset aktivitet, og spesielt rapporteringskravene som følger av CRD IV-reglene, kan virke uforholdsmessig omfattende for noen av de mindre foretakene.

Det foreslås videre at finansieringsforetak og verdipapirforetak fortsatt unntas fra de kvantitative likviditetskravene (LCR og NFSR). Det er foreslått nye regler i EU som vil gi enklere regler for små verdipapirforetak⁵. Finanstilsynet mener det er hensiktsmessig å avvente disse før det gjøres endringer i gjeldende norske regler.

7 Andre forhold: Søknadsplikt ved opptak av ansvarlig kapital

Gjeldende norsk regelverk for endringer i ansvarlig kapital er mer omfattende enn det som følger av EU-reglene, ved at økning av ansvarlig kapital må godkjennes av Finanstilsynet.

Finanstilsynet oversendte i juni 2016 forslag til forenklinger ved endringer i ansvarlig kapital til Finansdepartementet. Forslaget gjaldt foretak omfattet av CRD IV-reglene, forsikringsforetak som er regulert av Solvens II, og pensjonsforetak. En oppfølging av dette forslaget vil bidra til forenklinger og redusert ressursbruk innen de begrensede muligheter som ligger i et stadig mer detaljert EØS-regelverk. Saksbehandling av søknader om endringer i ansvarlig kapital er gjerne begrenset hver for seg, men utgjør i sum en betydelig ressursbruk.

Finanstilsynet foreslår at norsk praksis endres i tråd med CRR og Solvens II slik at kapitalforhøyelser som hovedregel ikke lenger skal kreve tillatelse fra tilsynet. Unntak er foreslått fastsatt i forskrift og inkluderer utstedelse av egenkapitalbevis fra sparebanker. I EU-regelverket er det kun reduksjon av ansvarlig kapital som krever godkjenning, men dette er ikke til hinder for at norsk regelverk kan være mer omfattende.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finanstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/171220-investment-firms-review_en