



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Forslag om begrensninger i adgangen til å foreta fondsemissjon i sparebanker

2.september 2020

1 Forslag om begrensninger i adgangen til å foreta fondsemisjon i sparebanker med egenkapitalbevis

1. Innledning

EUs kapitalkravsregelverk (CRR-forordningen) er tatt inn i norsk regelverk som forskrift og trådte i kraft 31. desember 2019. CRR-forordningen angir nærmere krav til hvilke vilkår som må oppfylles for at et kapitalinstrument skal kunne anses som ren kjernekapital. Et av vilkårene er at kapitalinstrumentene skal dekke *den første og forholdsmessig største andelen av tap etter hvert som de oppstår, og at hvert instrument dekker tap i samme utstrekning som andre rene kjernekapitalinstrumenter.*

Nasjonale myndigheter skal vurdere om kravet er oppfylt. Norsk regelverk fastsetter at aksjer, egenkapitalbevis og medlemsinnskudd kan regnes som ren kjernekapital, jf. CRR/CRD IV-forskriften § 5.

Sparebankers egenkapital består av grunnfondskapital, gavefond og kompensasjonsfond¹ ("eierløs kapital eller samfunnskapital"). I tillegg åpner loven for at sparebanker kan utstede egenkapitalbevis. I sparebanker med egenkapitalbevis har egenkapitalbevisene tre former for egenkapital:

1. egenkapitalbeviskapital (den innbetalte kapitalen som etter vedtektene er knyttet til egenkapitalbevis, og som gir eierbeføyelser i foretaket),
2. overkursfond, og
3. utjevningsfond (den tilbakeholdte delen av overskuddet som er tilordnet eierandelskapitalen).

Reglene om dekning av underskudd i en sparebank som har utstedt egenkapitalbevis, fastsetter at underskudd først skal dekkes ved en forholdsmessig overføring fra samfunnskapitalen (grunnfondskapitalen og gavefondet) og utjevningsfondet². Hele samfunnskapitalen med unntak av eventuelt kompensasjonsfond vil dermed være tapt før egenkapitalbeviskapitalen og overkursfondet må dekke tap. Størrelsen på utjevningsfondet har derfor betydning for hvor tapsabsorberende egenkapitalbeviset er.

Eierandelskapitalen kan forhøyes ved utstedelse av nye egenkapitalbevis eller gjennom fondsemisjon ved overføring av midler fra utjevningsfondet eller overkursfondet³. En

¹ Kompensasjonsfondet er et fond som skal benyttes i tilfeller der egenkapitalbevisene overtar økende deler av en bank hvor det er merverdier. Hvis emisjonen skjer til en høyere verdi enn eierandelskapitalens andel av bokført verdi av bankens egenkapital, skal overkurs utover bokført verdi fordeles mellom overkursfondet og kompensasjonsfondet etter forholdet mellom eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen. Av de 21 bankene med egenkapitalbevis notert på Oslo Børs, er det bare tre banker som har avsatt midler til kompensasjonsfond, og med små beløp.

² Se finansforetaksloven § 10-19.

³ Se finansforetaksloven § 10-22.

fondsemissjon vil redusere størrelsen på utjevningsfondet og dermed eierandelskapitalens tapsabsorberende evne. I forbindelse med fastsettelse av ny lov om finansforetak og finanskonsern ble det innført en regel⁴ om at Finansdepartementet i forskrift kan sette grenser for adgangen til å overføre midler fra utjevningsfondet ved en fondsemissjon.

Etter innføringen av CRR i norsk regelverk fra 31. desember 2019 finner Finanstilsynet det hensiktsmessig å klargjøre i regelverket at det bare vil være adgang til å foreta fondsemissjoner i tilfeller der utjevningsfondet er betydelig sammenliknet med innskutt egenkapitalbeviskapital. Finanstilsynet foreslår derfor å fastsette en forskriftsbestemmelse som angir i hvilke tilfeller det eventuelt kan tillates at det overføres midler fra utjevningsfondet ved en fondsemissjon.

I punkt 2 sammenlignes reglene om aksjer og egenkapitalbevis, mens kravene til ren kjernekapital i forordningen (CRR) omtales i punkt 3. I punkt 4 omhandles den forholdsmessige størrelsen på utjevningsfondet og annen egenkapital, og omfanget av fondsemissjoner. Finanstilsynets vurdering og forslag til vedtak fremgår av punkt 5.

2. Nærmere om reglene om aksjer og egenkapitalbevis

Regelverket for egenkapitalbevis er fastsatt så likt som mulig regelverket for aksjer. Aksjer og egenkapitalbevis kan ikke kreves tilbakebetalt, men kan omsettes og vil ofte være børsnotert. Reglene om avkastning er for begge instrumentene fastsatt slik at beslutning om utdeling av utbytte treffes av generalforsamlingen etter at styret har lagt frem forslag. Eiere av aksjer og egenkapitalbevis har også rett til å møte eller la seg representere på generalforsamlingen. Videre er det både i sparebanker med egenkapitalbevis og i aksjebanker anledning til å foreta fondsemissjon fra midler som kan utdeles som utbytte.

Forskjellene i reglene om aksjer og egenkapitalbevis henger sammen med at det i sparebanker er en annen klasse av egenkapital (grunnfondskapital) som var egenkapital i banken før egenkapitalbevisene ble utstedt. Grunnfondskapitalen (samfunnskapitalen) har andre interessenter, slik som lokalsamfunnet og bankkundene. Overskuddet i sparebanker med egenkapitalbevis må derfor deles mellom grunnfondskapitalen og egenkapitalbeviserne etter samme forhold som størrelsen på kapitalen for de to klassene. Videre er stemmeretten for eierne av egenkapitalbevis begrenset til maksimalt 40 prosent av stemmene i generalforsamlingen ettersom stemmerettene også må deles med representanter for grunnfondskapitalen.

Ved en fondsemissjon forhøyes aksjekapitalen/egenkapitalbeviskapitalen ved at det overføres kapital fra andre deler av egenkapitalen. Dette medfører enten at det utstedes nye aksjer/egenkapitalbevis eller at pålydende forhøyes. En fondsemissjon er med andre ord en ren bokføringstransaksjon uten at det tilføres ny kapital utenfra. Som følge av at det er to kapitalklasser i sparebanker, vil en fondsemissjon få andre konsekvenser enn i aksjebanker, der aksjonærene eier all den rene kjernekapitalen i banken og får like mye økt kapital i aksjer som de får redusert annen egenkapital (tilbakeholdt overskudd). I sparebanker med egenkapitalbevis har derimot fondsemissjon fra utjevningsfondet betydning fordi det reduserer størrelsen på utjevningsfondet som skal dekke eventuelt underskudd proporsjonalt med

⁴ Se finansforetaksloven § 10-18 (4)

grunnfondet og gavefondet. Ved å flytte deler av kapitalen fra utjevningsfondet til egenkapitalbeviskapitalen bedrer derfor egenkapitalbeviserne prioriteten på sin kapital på bekostning av grunnfondskapitalen.

Bedre prioritet for egenkapitalbeviskapitalen har vært regnet som nødvendig av hensyn til egenkapitalbevisernes begrensede stemmerett (40 prosent). Senere lovendringer har i noen grad kompensert for stemmerettsbegrensningen ved at viktige vedtak krever 2/3 flertall. Dette gjelder for eksempel vedtak om utstedelse av egenkapitalbevis og nedsettelse av eierandelskapital og vedtak om sammenslåing og deling. Det er åpnet for at den enkelte sparebank kan vedtektsfeste krav om 2/3 flertall også for andre vedtak.

3. Nærmere om kvalitetskravene til rene kjernekapitalinstrumenter

Kvalitetskravene til rene kjernekapitalinstrumenter følger av artikkel 28 i CRR. For foretak som ikke er organisert som aksjeselskap, modifiseres noen av kravene i artikkel 29. Modifikasjonene gjelder adgangen til å innløse kapitalinstrumenter, til å fastsette et tak eller annen begrensning for det høyeste beløpet som kan utdeles, og til å fastsette et tak eller fast beløp for gjenværende eiendeler som innehaverne av kapitalinstrumentene kan gjøre krav på ved insolvens eller avvikling.

Artikkel 28 stiller krav til rene kjernekapitalinstrumenter når det gjelder varigheten av instrumentene, avkastningen, evnen til å dekke tap ved løpende drift og prioritetsrekkefølgen ved insolvens og avvikling. Kravet til at instrumentet skal dekke tap ved løpende drift følger av artikkel 28 nr. 1 bokstav (i) og lyder som følger:

«Sammenlignet med alle kapitalinstrumenter som er utstedt av institusjonen, dekker instrumentet den første og forholdsmessig største andelen av tap etter hvert som de oppstår, og hvert instrument dekker tap i samme utstrekning som alle andre rene kjernekapitalinstrumenter.»

Egenkapitalbeviskapital med tilhørende fond må derfor på samme måte som aksjer dekke tap før kapital med bedre prioritet (i praksis fondsobligasjonskapital⁵) kan nedskrives, og med en forholdsmessig større andel. Det følger av regelverket at fondsobligasjonskapital skal kunne skrives ned eller konverteres til ren kjernekapital for å dekke tap dersom den rene kjernekapitaldekningen er redusert til under 5,125 prosent, jf. artikkel 54 i CRR. Det er anledning til å fastsette innslagsnivået for nedskrivning eller konvertering høyere enn 5,125 prosent, men slike instrumenter med et høyere innslagsnivå er ikke utstedt av norske banker⁶. Dersom utjevningsfondet er av begrenset omfang, kan det oppstå situasjoner der kriteriet om at *instrumentet skal dekke den første og forholdsmessig største andelen av tap etter hvert som de oppstår*, ikke oppfylles fordi egenkapitalbeviserne gjennom utjevningsfondet dekker en mindre andel av tapet enn eiere av fondsobligasjonskapital.

⁵ Ved insolvens og avvikling vil fondsobligasjonskapital stå tilbake for all gjeld, men ha bedre prioritet enn ren kjernekapital, jf. artikkel 52 (1) bokstav d) i CRR.

⁶ Enkelte andre europeiske banker har utstedt konvertible instrumenter med et innslagsnivå på 7 prosent. Disse instrumentene benevnes gjerne Contingent Convertibles (CoCos).

4. Størrelse på utjevningsfondet i sparebankene og annen egenkapital (tilbakeholdt overskudd) i aksjebankene og omfanget av fondsemisjoner

For de 21 bankene med egenkapitalbevis notert på Oslo Børs, utgjorde utjevningsfondet ved utgangen av 2018 mellom 17 prosent og 62 prosent av egenkapitalbeviseiernes samlede kapital⁷, med et gjennomsnitt på 32 prosent.

For de sju bankene med egenkapitalbevis notert på Merkur Market, utgjorde utjevningsfondet ved utgangen av 2019 mellom 0,5 prosent og 7 prosent av egenkapitalbeviseiernes samlede kapital, med et gjennomsnitt på 4 prosent.

Til sammenligning utgjorde tilbakeholdt overskudd ("annen egenkapital") ved utgangen av 2019 i et utvalg av aksjebanker følgende prosentandeler av aksjonærenes samlede kapital: 76 prosent (DNB Bank), 87 prosent (Bank Norwegian), 50 prosent (Pareto Bank) og 88 prosent (Voss Veksel og Landmandsbank).

Norske banker foretar få fondsemisjoner. I perioden fra 2001 og frem til i dag er det bare sparebanker med egenkapitalbevis som har søkt om tillatelse til å foreta fondsemisjoner. Siden 2001 er det gitt i alt åtte tillatelser til at vedtektsfestet eierandelskapital økes gjennom fondsemisjon, herunder i sju tilfeller fra utjevningsfondet og i ett tilfelle fra overkursfondet. Finanstilsynet har etter 2011 ikke mottatt søknader om fondsemisjon.

5. Finanstilsynets vurdering

I sparebanker med betydelige utjevningsfond vil egenkapitalbeviseierne være med å dekke den første og forholdsmessig største andelen av tap etter hvert som tapene oppstår, sammenlignet med eventuell fondsobligasjonskapital utstedt av banken. For å støtte opp om egenkapitalbevisenes tapsabsorberende evne og bidra til en større grad av likebehandling av fordelingen av overskudd og tap mellom egenkapitalbeviseiernes kapital og grunnfondskapitalen (samfunnskapitalen), mener Finanstilsynet det bør innføres en begrensning som gjør det klart at en sparebank normalt ikke kan foreta fondsemisjoner som flytter kapitalen fra utjevningsfondet til egenkapitalbeviskapitalen. Selv om det ikke har vært gjennomført fondsemisjoner de senere årene, anser Finanstilsynet at det bør klargjøres at fondsemisjoner ikke vil tillates før utjevningsfondet utgjør en betydelig andel av bankens samlede eierkapital.

Finanstilsynet kan i prinsippet stanse fondsemisjoner ved å nekte å godkjenne utstedelse av nye egenkapitalbevis. Så lenge det er Finanstilsynets vurdering at omfanget av fondsemisjoner i sparebanker bør begrenses, anser Finanstilsynet at det vil være hensiktsmessig å fastsette rammer for dette i forskrift slik loven åpner for.

⁷ Forholdstallene er beregnet på grunnlag av beløpene for egenkapitalbeviskapital, overkursfond og utjevningsfond i Finans Norges publiserte nøkkeltall for egenkapitalbevis for 2018, se <https://www.sparebankforeningen.no/egenkapitalbevis/nokkeltall-for-egenkapitalbevis/>

En nærmere regel kan utformes slik at ingen sparebanker med dagens fordeling av eierandelskapital, kan foreta fondsemissjoner fra utjevningsfondet. Noe av kapitalen må også nødvendigvis være i form av egenkapitalbeviskapital/overkursfond. Finanstilsynet vurderer at når utjevningsfondet overstiger 80 prosent av egenkapitalbevisseierens samlede kapital etter en fondsemissjon, kan det eventuelt åpnes for at transaksjonen kan gjennomføres. 80 prosent er skjønnsmessig fastsatt, der det er sett hen til den relative størrelsen på tilbakeholdt overskudd ("annen egenkapital") i flere aksjebanker, jf. omtale ovenfor. Det foreslås derfor følgende nye bestemmelse i finansforetaksforskriften:

§ 10-3 Grense for fondsemissjon fra utjevningsfondet

Midler i utjevningsfondet kan ikke benyttes til fondsemissjon med mindre utjevningsfondet etter fondsemissjonen utgjør minimum 80 prosent av summen av utjevningsfondet, overkursfondet og den vedtektsfestede eierandelskapitalen.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil tydeliggjøre i hvilke tilfeller det vil være akseptabelt å foreta fondsemissjon i sparebanker og fastsette rammer for Finanstilsynets skjønnsutøvelse. Sparebankenes mulighet til å foreta fondsemissjoner begrenses sammenliknet med hva som er tilfelle i aksjebanker, men dette vurderes likevel ikke å ha vesentlige negative konsekvenser for egenkapitalinstrumentet.

Det er Finanstilsynets inntrykk at det i markedet og hos foretakene er forståelse for nødvendigheten av en slik begrensning i lys av kravene i EU-regelverket til tapsabsorbering. Det vises i denne sammenheng også til det lave omfanget av fondsemissjoner de senere årene.

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]