



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo



Dato: 05.02.2020
Vår ref.: 19-1053
Deres ref.:

Høring - endringer i kapitalkravsforordningen for problemlån

Finans Norge viser til departementets høringsbrev 18. november 2019, vedlagt høringsnotat om gjennomføring av forordning (EU) 2019/630 i norsk rett. Forordningen endrer gjeldende krav i kapitalkravsforordningen (CRR) om misligholdte og tapsutsatte lån (problemlån).

Finanstilsynet foreslår at forordningen tas inn i norsk rett gjennom en henvisning i CRD IV/ CRR forskriften. Finans Norge slutter seg til forslaget, men ber om at kravene som følger av forordningen avgrenses tilsvarende virkeområdet i EU.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Det er viktig for konkurransen i det norske finansmarkedet at banker og finansieringsforetak underlegges tilsvarende krav som EU, og at kravene gjennomføres på samme måte og til samme tid som resten av EØS-området.
- Kapitalkravene for problemlån må tilpasses virkeområdet i EU. Nasjonal gjennomføring av de forsterkede kapitalkravene bør avgrenses til virkeområdet i CRR og gjøre unntak for de norske finansieringsforetakene som driver virksomhet som faller utenfor virkeområdet i EU.
- Norske porteføljeselskaper er i motsetning til utenlandske foretak som driver slik virksomhet, underlagt kapitalkrav og konsesjon. Endringsforordningen om problemlån vil dersom den gjennomføres slik Finanstilsynet foreslår få merkbar betydning for disse finansieringsforetakene, som konkurrerer med utenlandske aktører uten kapitalkrav.

- Finans Norge ber derfor om at Finansdepartementet tar initiativ til at de regulatoriske kravene for slike virksomheter endres og harmoniseres - slik forordningen forutsetter - og at dette blir gjennomført i god tid før forordningen innlemmes i norsk rett.
- Det må alltid hensyntas at norske virksomheter gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg nye krav. Etter det Finans Norge pr. i dag er kjent med er det for øvrig ingen særlige forhold som tilsier forlenget implementeringsfrist eller særlige overgangsregler for det norske markedet.

2. Reglens betydning for det norske markedet

Forordning (EU) 2019/630 skjerper kapitalkravene for misligholdte og tapsutsatte lån ved bl.a. å stille krav om fradrag i ren kjernekapital for misligholdte lån som ikke er tilstrekkelig dekket av nedskrivninger. For eksponeringer som omfattes er det en ikke uvesentlig skjerpelse av kapitalkravene, selv om effekten for de institusjoner som omfattes vil variere betydelig.

I høringsnotatet viser Finanstilsynet til at dersom dagens beholdning av misligholdte engasjementer holder seg på samme nivå fremover, vil forordningens effekt på norske finansforetaks kapitaldekning være beskjeden. Samtidig understrekes at effekten vil øke dersom misligholdet øker og at konsekvensene vil være sterkest for enkelte finansieringsforetak som spesialisere seg på oppkjøp og inndrivning av misligholdte lån.

Som departementet viser til i sitt oppdragsbrev til Finanstilsynet, er forordningen en del av en større regelverkspakke som EU er i ferd med å ferdigstille for håndtering av «Non-Performing Loans» i fellesmarkedet. Pakken omfatter bl.a. tilsyn, rammeverk for restrukturering, insolvens og gjeldsinndrivelse, samt felles regler for et harmonisert annenhåndsmarked for misligholdte lån. Som en oppfølging av sistnevnte er det fremmet et forslag til et nytt direktiv som skal regulere og sikre kredittjenestefirmaer (inkassoselskaper) og kredittkjøpere (porteføljeselskaper) sin adgang til å assistere og avlaste kredittinstitusjoners porteføljer av problemlån. Sistnevnte tilsvarer den gruppen av finansieringsforetak som Finanstilsynet viser til i høringsnotatet, ref. ovenfor. Virksomheten slike foretak utøver er i dag ikke regulert på EU-nivå og verken underlagt tilsyn, virksomhetsregler eller kapitalkrav.

Annenhåndsmarkedet for salg av lån – herunder problemlån – er heller ikke utfyllende regulert norsk rett. I utgangspunktet reguleres slik virksomhet av alminnelige obligasjonsrettslige regler om kjøp og salg av fordringer. Overfor forbrukere kommer i tillegg forbrukervernreglene i finansavtaleloven til anvendelse, men dette er ikke noe særegent ved

norsk regulering. Norsk rett skiller seg imidlertid fra andre lands reguleringer ved at erverv av kredittporteføljer i praksis er underlagt krav om konsesjon som finansieringsforetak etter finansforetaksloven § 2-9 a).

Bakgrunnen for at denne type virksomheter er organisert som finansforetak har sammenheng med samtykkereglene i finansavtaleloven § 45. Etter det Finans Norge kjenner til ble slik virksomhet i stor grad drevet utenfor konsesjonssystemet før finansavtaleloven ble vedtatt. Etersom bestemmelsen kun gjør unntak fra kravet til samtykke ved overdragelse av lån til kommuner og finansforetak, ble porteføljeselskapene sluset inn konsesjonssystemet som finansieringsforetak for å kunne videreføre sin virksomhet. Det var således ikke soliditetsmessige betraktninger fra myndighetene som lå bak innføringen av gjeldende konsesjonspraksis.

Etter Finans Norges vurdering har da også denne ordningen fungert tilfredsstillende. Det er godt fundert både fra et tilsynsperspektiv og i tråd med prinsipper for god forbrukerbeskyttelse at slike virksomheter er underlagt konsesjonsregelverket og tilsyn som i dag. Derimot er det ikke like selvfølgelig at slik virksomhet skal underlegges de samme kapitalkravene som banker og kredittforetak. I motsetning til banker tar slike foretak ikke imot innskudd fra allmenheten. Det er heller ingen tungtveiende grunner som tilsier eksistensen av lovregulerte kapitaldekningsregler for å beskytte aksjonærene og kreditorene i porteføljeselskaper, i hvert fall ikke med krav på samme nivå som institusjoner av grunnleggende betydning for finansiell stabilitet. Til grunnleggende forskjell fra kredittinstitusjoner har slike foretak ingen «pengeskapende evner», ettersom virksomheten består i overtakelse av allerede utstedt kreditt.

3. Gjeldende og fremtidig regulering i EØS-området

I andre land i EØS er slik virksomhet - etter det Finans Norge er kjent med - ikke underlagt kapitaldekningskrav, med mindre de også driver annen virksomhet som krever dette, f.eks utsteder nye utlån eller mottar innskudd. Dette gjelder bl.a. i Sverige hvor en rekke aktører i det norske markedet har base for sin virksomhet. Slik Finans Norge har forstått det svenske regelverket er disse foretakene under tilsyn av Finansinspektionen, men ikke underlagt kapitalkrav.

I EU Kommissjonens ovennevnte direktivutkast er det heller ikke tatt inn regler om kapitaldekning som en del av kravene som porteføljeselskapene («Credit Purchasers») skal underlegges. I siste tilgjengelige versjon av direktivutkastet fra Rådet, datert 26. mars 2019, heter det i fortalen pkt. 33: *«Credit purchasers are often investment funds, financial institutions or credit institutions. As they are not creating new credit, but are buying as provided in the Directive only existing credit agreements at own risk, they do not cause*

prudential concerns and their potential contribution to systemic risk is negligible. It is therefore not justified to require those types of investors to apply for an authorization.”

Det er således ikke lagt opp til et regulært konsesjonssystem, men en notifikasjonsordning til Finanstilsynet for selskaper som driver porteføljevirkksomhet. Motsatt innfører direktivforslaget en konsesjonsplikt med tilhørende «pass-port» ordning for såkalte «Credit Services» som forestår forvaltning og innfordring av kredittavtalene, som delvis tilsvarende gjeldende ordning i norsk rett, jf. inkassoloven § 4. Samtidig – og mer vesentlig for norsk rett – understreker direktivutkastet at medlemsstatene ikke kan innføre tilleggskrav for utøvelse av porteføljevirkksomhet, utover de krav som følger av forbrukerlovgivningen. I direktivutkastet art. 15 heter det:

2. “Member states shall ensure that a credit purchaser is not subject to any additional administrative requirements for the purchase of creditor’s rights under a non-performing credit agreement or the non-performing credit agreement itself, other than as provided for by the national measures transposing this Directive”.

Formålet med direktivet er å skape et felleseuropeisk likvid annenhåndsmarked for kjøp av låneporteføljer som vil hjelpe bankene i regioner med høye andel av problemlån å kvitte seg med disse for å skaffe kapital til nye utlån. Ettersom EU regelverket i dag ikke oppstiller kapitalkrav for slik virksomhet, ville en innføring av svært skjerpende kapitalkrav for slike foretak virke mot direktivets overordnede formål. Et slikt marked vil ikke fungere dersom kjøpende institusjoner underlegges tilsvarende kapitalkrav som selger, da målsettingen er å gjøre det attraktivt for porteføljeselskapene å erverve lån som tynger bankenes balanse.

Det kan på denne bakgrunn allerede nå reises spørsmål om gjeldende ordning med kapitalkrav for porteføljeselskaper kan videreføres ved gjennomføring av direktivet i norsk rett. Finans Norge registrerer at Finanstilsynet legger til grunn at endringsforordningen skal komme til anvendelse ved beregning av kapitalkravene for norske finansieringsforetak som ligger utenfor virkeområdet til CRD IV/CRR, men tilsynet drøfter ikke hvorvidt det er i samsvar med reglens formål å gi reglene en slik anvendelse.

4. Kapitalkravene for problemlån må tilpasses virkeområdet i CRR

Finanstilsynet har allerede skjerpet kapitalkravene for norske finansieringsforetak som driver med porteføljeforvaltning. I en melding publisert 29. november 2018 har tilsynet presisert at (den tidligere) kapitalkravsforskriften § 5-11 annet ledd må forstås slik at foretak som kjøper porteføljer av misligholdte lån, skal benytte en risikovekt på 150 prosent inntil foretaket selv har gjennomført nedskrivning på sin kostpris med minst 20 prosent. Presiseringen innebærer et høyere nedskrivningskrav for norske virksomheter som driver oppkjøp av problemlån. Ettersom de fleste porteføljer erverves for priser under 80 prosent av porteføljens hovedstol

har aktørene tidligere lagt til grunn at nedskrivningen på 20 prosent er ivaretatt gjennom kjøpsprisen på porteføljen er redusert. Ifølge Finanstilsynet skal kravet imidlertid forstås som et dobbelt nedskrivningskrav, slik at nedskrivningen skjer både på selgers og kjøpers hånd.

Et effektivt annenhåndsmarked for problemlån forutsetter at kjøpere av porteføljer av problemlån ikke er underlagt de samme nedskrivningskravene som banker. Dersom man skal oppnå et harmonisert annenhåndsmarked for problemlån er det nødvendig at norske myndigheter regulerer kapitalkravs- eller konsesjonsreglene på en slik måte at denne harmoniseringen kan gjennomføres. I motsatt fall vil regelverket virke konkurransevridende ettersom utenlandske oppkjøpselskaper vil ha vesentlig lavere kapitalkostnader enn norske oppkjøpsvirksomheter. Norskregulerte virksomheter vil da raskt bli utkonkurrert med den følge at norske lån gjennomgående vil bli solgt til utenlandske foretak.

Det er neppe en tilsiktet løsning ved innlemmelsen av CRR i norsk rett at norske kredittinstitusjoner og finansforetak må basere seg på at man ved salg av problemlånsporteføljer må basere seg på et utelukkende utenlandsk annenhåndsmarked. Adgangen til å kunne avlaste porteføljen med lån – både misligholdte og ikke-misligholdte - er essensiell for bankenes virksomhet. Annenhåndsmarkedet bidrar til at bankene kan gjøre omrokeringer i porteføljene ved behov for likviditet (typisk ved skjerpede kapitalkrav) eller ved strategiske endringer hvor banken ønsker å gå ut av ett marked og inn i et annet. Det er viktig for det norske kapital- og finansmarkedets funksjon at det også er norske aktører som driver virksomhet i dette markedet og som har Norge som hjemmemarked. Den forestående nasjonale gjennomføringen av de forsterkede kapitalkravene i forordning (EU) 2019/630 bør avgrenses til virkeområdet i CRR og gjøre unntak for de norske finansieringsforetakene som driver virksomhet som faller utenfor virkeområdet i EU.

Finans Norge ber derfor om at Finansdepartementet tar initiativ til at de regulatoriske kravene for slike virksomheter endres og harmoniseres slik forordningen forutsetter, og at dette blir gjennomført i god tid før forordningen innlemmes i norsk rett. Rent lovteknisk kan dette gjøres ved at departementet samtidig med forskriftsendringen som henviser til forordning (EU) 2019/630, vedtar en presisering i CRD IV/ CRR-forskriften som unntar forskriften fra finansieringsforetak som driver porteføljeverksamhet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.
Erik Johansen
direktør

Sign.
Carl Flock
juridisk direktør