



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 12.08.2013
Vår ref.: 13-946
Deres ref.: 13/3070

Høring – forskrift om motsyklisk kapitalbuffer

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev om forskrift om motsyklisk kapitalbuffer, datert 28. juni 2013, og gir med dette sine merknader.

1. Hovedsynspunkter

- Den vedtatte lovendringen om nye kapitalkrav (proposisjon 96 L 2012-2013) er kun basert på delvis gjennomføring av CRD IV-regelverket, og en rekke bestemmelser i CRD IV er foreløpig ikke gjort gjeldende i Norge.¹ Det aktuelle forslaget til forskrift inneholder bare fem omtrentlige bestemmelser, mens CRD IV gir omfattende detaljbestemmelser for en motsyklisk kapitalbuffer. Prosessen for innføring av nye kapitaldekningsregler i Norge burde vært mer helhetlig, og det er også uheldig med en svært knapp høringsperiode (hvor fellesferien inngår) for forskrift om motsyklisk buffer.
- Finans Norge savner en samlet fremstilling av nye bestemmelser for kapitaldekning og av samspillet mellom de ulike kapitalkravene. Finans Norge etterlyser også konsekvensvurderinger av totaliteten av nye regulatoriske tiltak. Virkninger av en motsyklisk kapitalbuffer må vurderes i sammenheng med øvrige, skjærpede kapitalkrav.
- Rammeverket for den motsykliske kapitalbufferen må være del av et helhetlig og konsistent internasjonalt regelverk. Et transparent og forutsigbart rammeverk vil lette institusjonenes kapitalplanlegging og deres kommunikasjon i det internasjonale kapitalmarkedet. Relevante bestemmelser i CRD IV-regelverket må ligge til grunn ved utforming av forskriften. Det er blant annet særlig viktig at norske myndigheter følger EU-reglens intensjon om åpne prosesser, og Norges Banks råd om fastsettelsen av

¹ Direktiv 2013/36/EU og forordning nr. 575/2013, omtalt i dette høringssvaret som CRD IV-regelverket.

bufferkravet bør være offentlig fra det tidspunktet rådet gis. Det demper usikkerhet om sentralbankens uavhengighet i rådgivingen.

- Ifølge forskriftsforslaget skal Finansdepartementet kunne fastsette et bufferkrav for norske institusjoners virksomhet i andre land der myndighetene ikke har aktivert et bufferkrav. Finans Norge kan ikke se at CRD IV gir hjemlandsmyndigheten hjemmel til å pålegge et bufferkrav på egne institusjoners eksponeringer i andre EU/EØS-land der myndighetene ikke har fastsatt eget krav.
- Finansdepartementet bør i forskriften gi et presist mandat til Norges Bank som sikrer at rådene om motsyklisk buffer underbygger at kravet skal være tidsvarierende og motsyklisk. Blant annet bør krav om publisering av bufferguide (referansebufferverdi) inngå i mandatet.
- Beregningsmetoden for indikatorers avvik fra en langsiktig trend må følge internasjonale anbefalinger. Det bidrar til forståelse i det internasjonale kapitalmarkedet av reelle ulikheter i systemrisiko på tvers av land. Bufferkravet må som hovedregel være basert på forholdet mellom kreditt og BNP og dets avvik fra den langsiktige trenden. Beslutningsgrunnlaget kan suppleres av andre indikatorer, men et avgjørende hensyn må være at beregningen av bufferguiden (referanseverdien) er transparent.
- Finans Norge forutsetter at iverksettelse av en motsyklisk kapitalbuffer får virkning for alle institusjoner som driver utlånsvirksomhet i Norge. Dersom betingelsen ikke oppfylles, bør aktivering av bufferkravet avvendes inntil alle lånetilbydere i Norge kan pålegges kravet.

2. Formålet med motsyklisk buffer og sammenheng med andre kapitalkrav

Ifølge høringsbrevet skal den motsykliske kapitalbufferen særlig rettes mot risiko som følger av konjunkturelle svingninger i økonomien og i kredittgivingen. Bufferkravet skal også kunne motvirke sterk kredittvekst. Videre heter det i brevet at *“en motsyklisk kapitalbuffer vil innebære at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider og kan være lavere i nedgangskonjunkturer.”* Også i proposisjon 96 L (2012-2013) ble det vektlagt at bufferkravet skulle variere over tid i takt med konjunkturutviklingen. I CRD IV-regelverket er det eksplisitt formulert at en motsyklisk buffer skal reflektere risiko som følger av *“excessive credit growth”*.² Bufferkravet skal med andre ord både utgjøre et virkemiddel mot særskilt sterk kredittvekst, og ta høyde for risiko som følger av sterk kredittvekst. Mens øvrige minstekrav og bufferkrav gir en generell styrking av tapsbærende evne, har således en motsyklisk buffer et mer sammensatt, men likevel klarere definert, formål.

Finansdepartementet har foreslått et system der Norges Bank utarbeider beslutningsgrunnlaget og gir råd om fastsettelsen av det motsykliske bufferkravet, mens

² CRD IV, fortaleavsnitt 81 og 82.

departementet selv fastsetter kravet. I arbeidet med beslutningsgrunnlaget skal Norges Bank utveksle vurderinger og informasjon med Finanstilsynet. I Pengepolitisk rapport 2/13 uttrykker Norges Bank at den motsykliske kapitalbufferen bør økes når finansielle ubalanser bygger seg opp eller har bygd seg opp, og i forskriftsforslaget benyttes en liknende formulering i § 3.

Hvis rådet om motsyklisk buffer skal avspeile hypoteser om ubalanser som “har bygd seg opp”, må et slikt hensyn avveies mot, og derfor gå på bekostning av, en reell motsyklisk bruk av bufferkravet. Hvis for eksempel kredittutviklingen er nær et normalnivå etter en periode med markert vekst, tilsier intensjonen i både departementets høringsbrev og det internasjonale regelverket at bufferkravet skal reduseres.³ Norges Banks formulering og forskriftsforslagets § 3 indikerer derimot at bufferkravet også skal reflektere tidligere tiders kredittvekst og derfor ikke bør reduseres i det nevnte tilfellet. Denne tilnærmingen skaper usikkerhet om bufferkravet skal være reelt motsyklisk eller om det i praksis kun skal reduseres ved (utsikter til) en finansiell systemkrise. Dersom sistnevnte vurdering vil kjennetegne rådgivingen, vil bufferkravet trolig bli liggende på et nær permanent høyt nivå.⁴ Det bryter med intensjonen om at kravet skal være et motsyklisk, tidsvarierende og fleksibelt virkemiddel.

Det internasjonale regelverket gir en nær sammenheng mellom nivået på et motsyklisk bufferkrav og samlet kredittvekst i husholdninger og ikke-finansielle foretak. Mens bufferkapitalkravet vil bli pålagt kredittinstitusjoner, kan det imidlertid være andre tilbydere av kreditt som bidrar til sterk kredittvekst. Som følge av makroøkonomiske samspilleffekter og direkte eksponeringer mellom ulike typer kredittyttere, kan kredittinstitusjonenes inntjening bli påvirket av mislighold som påføres andre lånetilbydere. Likevel bør nivået på den motsykliske bufferen ikke vurderes uavhengig av om det er kredittinstitusjoner, statlige låneinstitusjoner eller verdipapirmarkeder som bidrar til sterk kredittvekst. For eksempel har statlige låneinstitusjoners utlån til boligformål økt kraftig i senere tid, og kredittvekstens kilder bør hensyntas ved utmåling av størrelsen på bufferkravet som rettes mot kredittinstitusjoner. Dersom kvaliteten på kredittinstitusjonenes utlånsporteføljer er forskjellig fra andre lånetilbyderes porteføljekvalitet, bør også dette kunne ha betydning for nivået på et motsyklisk bufferkrav.

Stortinget vedtok 10. juni i år lovendringer om nye kapitalkrav, som trådte i kraft 1. juli. Lovendringene gir nye minstekrav til kapital og ulike bufferkapitalkrav. Banker, kredittforetak

³ CRD IV, fortaleavsnitt 82.

⁴ Dersom et motsyklisk bufferkrav kun skal deaktiveres ved en finansiell systemkrise, som normalt inntreffer sjeldent, synes en kvartalsvis vurdering og beslutning av buffersatsen overflødig. Den kvartalsvise evalueringen av motsyklisk buffer som CRD IV forutsetter, avspeiler at virkemiddelet skal være tidsvarierende.

og morselskap i finanskonsern må holde en bevaringsbuffer og en systemrisikobuffer. Systemviktige institusjoner må i tillegg holde en systemviktighetsbuffer. Det ble også innført en lovhjemmel for å fastsette en motsyklisk kapitalbuffer. Med unntak for motsyklisk buffer er øvrige bufferkrav av norske myndigheter gjort permanente, til tross for at bufferkrav for systemviktighet og systemrisiko minst skal evalueres henholdsvis hvert og annethvert år ifølge CRD IV.⁵ En systemrisikobuffer, som i Norge skal utgjøre hele 3 prosent ren kjernekapital fra og med 1. juli neste år, tar høyde for risikokilder som også en motsyklisk buffer skal rettes mot. Fastsettelsen av motsyklisk buffer må derfor vurderes i lys av øvrige krav. I innføringsperioden for systemrisikobufferen bør følgelig terskelen for å iverksette et motsyklisk bufferkrav øke i takt med at systemrisikobufferkravet økes.

Finansdepartementet har ikke drøftet hvordan en systemrisikobuffer og motsyklisk buffer er ment å virke sammen. Samtidig er bestemmelser for boliglansrisikovekter, som ifølge departementet også skal ta høyde for systemrisiko som følge av sterk kredittvekst, enda ikke ferdigstilt. Samlet sett er det utsikter til en betydelig overlappende virkemiddelbruk mot identiske risikokilder, der prioritering mellom forskjellige tiltak ikke er tydeliggjort. En hensikt med CRD IV-regelverket er nettopp at ulike virkemidler skal benyttes i en bestemt rekkefølge, og at virkemidlene skal ha klare begrunnelser. Det vil bidra til forutsigbarhet, åpne prosesser og konsistente rammevilkår på tvers av land. Etter Finans Norges syn understøtter derfor ikke norske myndigheters gjennomføring av reglene EUs intensjon om et harmonisert og transparent regelverk. Det vil kunne svekke norske institusjoners konkurransevne.

Finans Norge mener

§ 1 i forskriftsforslaget må endres slik at den eksplisitt uttrykker at en motsyklisk buffer skal aktiveres/økes i perioder med særskilt sterk kredittvekst, og reduseres eller settes til null i perioder med normal kredittutvikling. Formålet i forskriften må reflektere fortaleavsnittene 80, 81, 82 og 88 i CRD IV. For å sikre et rammeverk for innretting av motsyklisk buffer i tråd med internasjonal beste praksis, bør forskriften inneholde presise kriterier for Norges Banks rådgiving om motsyklisk buffer, i tråd med CRD IV (artikkel 136) og anbefalinger fra European Systemic Risk Board (ESRB). Det må fremkomme av mandatet for Norges Bank at bufferkravet skal være motsyklisk og tidsvarierende. CRD IV er i utstrakt grad basert på harmoniserte bestemmelser, og tilsier høy grad av lik makrotilsynspraksis på tvers av land.

3. Beslutningsgrunnlag og politikkutøvelse

I CRD IV fremheves det at beslutninger om motsyklisk buffer skal ta utgangspunkt i forholdet mellom kreditt og BNP og dets avvik fra en langsiktig trend, men beslutningsgrunnlaget kan suppleres av andre indikatorer. Metoden for å beregne en langsiktig trend skal baseres på

⁵ CRD IV artikkel 131 (6b) artikkel 133 (10b). Disse bestemmelsene bør inngå i norsk forskrift eller lov.

anbefalingen fra Baselkomiteen for banktilsyn (BCBS), som har benyttet et ensidig Hodrick-Prescott filter (HP-filter).⁶ Norges Bank har blant annet beregnet gap etter en metode som ligger nær anbefalingen fra BCBS, men som utvider observasjonsperioden for det ensidige HP-filteret med en enkel prognose. De to metodene gir beregnede gap som avviker nokså vesentlig fra hverandre, og Norges Bank argumenterer for at deres tilnærming gir bedre prediktorer for kriseperioder. Metoden anbefalt av BCBS har imidlertid også vist seg egnet til å kunne måle oppbygging av systemrisiko, blant annet med bruk av norske data.⁷

Norges Bank har gjort rede for at deres råd om motsyklisk kapitalbuffer som hovedregel skal ta utgangspunkt i følgende indikatorer: i) samlet kreditt for Fastlands-Norge som andel av BNP for Fastlands-Norge, ii) boligpriser deflatert med husholdningenes disponible inntekt, iii) realpriser på næringseiendom og iv) andelen markedsfinansiering i banker og OMF-kredittforetak. I Pengepolitisk rapport 2/13 vises indikatorenes avvik fra trender med utgangspunkt i ensidige Hodrick-Prescott filtre, rekursive gjennomsnitt og løpende gjennomsnitt over siste 10 år. Indikatorenes avstand fra de ulike trendene, de såkalte gapene, varierer betydelig. For flere av indikatorene er det en betydelig forskjell mellom høyeste og laveste gapverdi (for samme indikator).

Norges Bank har ikke klargjort hvilken beregningsmetode for gap som vil bli tillagt særlig vekt, og de ulike indikatorenes vekt relativt til hverandre er heller ikke tydeliggjort. Samlet sett er det svært utfordrende å trekke informasjon ut av det publiserte beslutningsgrunnlaget, annet enn at det åpner for vilkårlig skjønnsutøvelse i rådgivingen. Et reelt beslutningsgrunnlag - en bufferguide - har ikke blitt synliggjort. I CRD IV slås det fast at det hvert kvartal skal utarbeides en bufferguide, definert som en "benchmark buffer rate".⁸ I direktivets artikkel 136, punkt 2, gjøres det også klart at "*Each designated authority shall calculate for every quarter a buffer guide as a reference to guide its exercise of judgement in setting the countercyclical buffer rate (...).*" En slik tallfestet bufferguide skal altså utgjøre en referanseverdi og være veiledende for fastsettelsen av bufferkravet. Referansebufferkravet vil bidra til å øke andre aktørers forståelse av bakgrunnen for både rådet og beslutningen om det faktiske kravet. Referanseverdien, og innsikt i beregningen av den, vil således gi

⁶ CRD IV, fortaleavsnitt 82: "*In order to promote international consistency in setting countercyclical buffer rates, the BCBS has developed a methodology on the basis of the ratio between credit and GDP. This should serve as a common starting point for decisions on buffer rates by the relevant national authorities, but should not give rise to an automatic buffer setting or bind the designated authority.*"

⁷ Anh, Vo Thi Quynh (2011): "Countercyclical capital buffer proposal: an analysis for Norway", Staff Memo 3/2011, Norges Bank.

⁸ CRD IV, artikkel 128 (9): (...) the following definitions shall apply (...) 'buffer guide' means a benchmark buffer rate (...).

forutsigbarhet, transparens og etterprøvnbarhet.⁹ Samtidig vil referansekravet kunne bidra til konsistens i bufferfastsettelsen over tid, selv om det i perioder kan være riktig med avvik som følge av andre faktorer som ikke er fanget opp i bufferguiden.

I den anbefalte fremgangsmåten av BCBS ble hovedindikatoren, det vil si forholdet mellom kreditt og BNP og dets avvik fra trenden, knyttet til terskelverdier for bufferkravet.¹⁰ BCBS ga råd om at bufferkravet skulle aktiveres dersom gapet var større enn lavterskelverdien på 2 prosent, og settes til maksimalnivået hvis gapet oversteg høyterskelverdien på 10 prosent. Terskelverdiene ble kalibrert etter bestemte kriterier ut fra egenskaper ved det beregnede gapet. Andre metoder for å beregne trenden, som gir gap med andre egenskaper, vil dermed ha konsekvenser for hvilke terskelverdier som bør benyttes. Etter det Finans Norge kjenner til, har ikke Norges Bank gitt uttrykk for noe syn om sammenhengen mellom terskelverdier for fastsettelse av bufferkravet og de ulike gapberegningene for forholdet mellom kreditt og BNP.¹¹ Det svekker politikkgjennomføringens transparens og forutsigbarhet.

CRD IV-regelverket stiller videre krav til at informasjon om bufferkrav, bufferguide og grunnlaget for både bufferkravet og bufferguiden gis til ESRB. Det stilles samtidig krav til offentliggjøring av den samme informasjonen. Også tidspunkter for forventede økninger i bufferkravet skal publiseres. En økning av bufferkravet skal normalt fastsettes 12 måneder før økningen trer i kraft, mens en reduksjon skal settes i verk umiddelbart.¹² Ved en reduksjon skal det anslås og offentliggjøres en periode for når kravet med stor sannsynlighet ikke skal økes. Finans Norge forutsetter at norske myndigheter følger opp alle krav til offentliggjøring. Det bør videre stilles krav til Norges Bank om offentliggjøring av det fullstendige datagrunnlaget for bufferguiden, der nye dataobservasjoner løpende publiseres når disse er kjent for Norges Bank.

I departementets forskriftsforslag foreslås det at Norges Banks råd om nivået på bufferkravet skal være unntatt offentlighet inntil departementet har fattet vedtak. Departementet gir ingen begrunnelse for hvorfor rådet skal være unntatt offentlighet. Et

⁹ Norges Bank har høstet rikelig med erfaringer fra praktiseringen av pengepolitikk, og for eksempel har tallfesting av eget reaksjonsmønster og anslag for styringsrentens utvikling gitt sterke bidrag til transparens og forutsigbarhet. Norges Bank har lagt vekt på å følge, og i noen tilfeller lede an i, den internasjonale beste praksis i utøvelsen av pengepolitikk. Norges Bank burde derfor ha gode forutsetninger for tilsvarende praksis i rådgivningen om motsyklisk buffer.

¹⁰ Baselkomiteen for banktilsyn (2010): "Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer", desember 2010.

¹¹ Jfr. Pengepolitisk rapport 1/13 og 2/13, samt Norges Bank Memo nr. 1/2013 "Kriterier for en god motsyklisk buffer" og Norges Bank Staff Memo nr. 13/2013 "Key indicators for a countercyclical capital buffer in Norway – Trends and uncertainty".

¹² CRD IV, artikkel 136 (5) og artikkel 140 (6d).

eventuelt avvik mellom departementets fastsettelse og Norges Banks råd, der beslutningen tas nokså kort tid etter at rådet er fremmet, vil neppe utgjøre en kilde til feiltilpasninger i berørte finansinstitusjoner. Det er således vanskelig å avdekke forslagetets hensikt, men en slik praksis vil trolig skape usikkerhet om sentralbankens uavhengighet i rådgivingen. ESRB har anbefalt at makrotilsynsmyndigheten som minimum bør være operasjonelt uavhengig fra politiske myndigheter, og at beslutninger og beslutningsgrunnlag bør offentliggjøres med mindre det utgjør en risiko for finansiell stabilitet.¹³ Departementets forslag bryter her med anbefalinger fra ESRB og med intensjonen i CRD IV om åpne prosesser, og bør bortfalle.

Finans Norge mener

Forskriftsforslaget må avspeile presisjonsnivået i CRD IV, og blant annet må Norges Bank snarest utarbeide en bufferguide slik CRD IV stiller krav til. Videre har en internasjonal metode for gapberegninger stor verdi ettersom politikktøvelsen blir mer konsistent på tvers av land og bidrar til internasjonal transparens. En eventuell gevinst ved en særnasjonal beregningsmetode, i form av gode prediksjonsegenskaper, må avveies mot kostnaden norskbaserte institusjoner og norsk økonomi kan påføres i det internasjonale kapitalmarkedet ved bortfall av et internasjonalt sammenlikningsgrunnlag. Finans Norge anser sistnevnte kostnad som potensielt stor. Metoden anbefalt av BCBS knytter dessuten kreditt/BNP-gapet til terskelverdier for bruk av bufferkravet, jfr. beregning av et referansebufferkrav. Dersom Norges Bank ønsker å basere bufferguiden på en annen metode for gapberegninger enn den som anbefales av BCBS, bør det skje gjennom råd fra ESRB slik at metoden anvendes i alle jurisdiksjoner i EU/EØS. Terskelverdier for referansebufferkravet bør da recalibreres mot egenskaper ved en ny, generell gapberegning.

4. Konkurransforhold, beregningsgrunnlag og institusjonsspesifikk buffersats

I EU vil den motsykliske kapitalbufferen tre i kraft fra 1. januar 2016. Fra dette tidspunktet vil en norsk motsyklisk kapitalbuffer, fastsatt i tråd med EUs regelverk, få obligatorisk anvendelse for filialer av utenlandske foretak med virksomhet i det norske markedet. Ved en førtidig iverksettelse av motsyklisk buffer gjelder særlige notifiseringsprosesser overfor EU-kommisjonen, ESRB, EBA og relevante tilsynsmyndigheter. Frem til 31. desember 2015 vil gjensidig anerkjennelse av krav til motsyklisk buffer uansett være frivillig. Finans Norge registrerer at Finansdepartementet har sendt brev til svenske og danske myndigheter, men kan ikke se at sistnevnte myndigheter hittil har signalisert tilslutning til gjensidig anerkjennelse av et motsyklisk bufferkrav. Norskbaserte institusjoner har allerede blitt pålagt en betydelig og førtidig skjerpelse av øvrige kapitalkrav, og reglene for kravenes

¹³ European Systemic Risk Board, 22. desember 2011, "Recommendation of the ESRB on the macro-prudential mandate of the national authorities", (ESRB/2011/3).

beregningsgrunnlag er strengt som følge av Basel I-gulvet. En førtidig, rask opptrapping av en motsyklisk buffer i Norge vil bidra til å svekke norske institusjoners konkurranseevne.¹⁴

Forskriftsforslagets § 5 gir kun en omtrentlig referanse til krav om beregningsgrunnlag og institusjonsspesifikk buffersats, mens artiklene 136-140 i CRD IV gir detaljerte bestemmelser om de samme forhold. Bestemmelsene nedfelt i CRD IV må enten inntas i forskriftsforslaget eller i en kommende forskrift om det samlede beregningsgrunnlaget. I CRD IV-regelverkets artikkel 140, punkt 7, informeres det om at EBA skal utarbeide et utkast til forordning (regulatory technical standards) om hvordan de geografiske eksponeringene skal identifiseres for å fastsette en institusjonsspesifikk buffersats. Forordningsforslaget skal oversendes til EU-kommisjonen innen 1. januar 2014, hvorefter beslutning skal tas. Finans Norge legger til grunn at det vil bli gjort henvisning til denne forordningen i norsk forskrift, og vil samtidig understreke at andre lands anerkjennelse av en motsyklisk buffer forutsetter at kravet beregnes i tråd med CRD IV.

Finansdepartementet foreslår at nasjonale myndigheter kan fastsette et motsyklisk bufferkrav for egne institusjoners virksomhet i land der vertslandsmyndigheten ikke har fastsatt et eget krav, jfr. § 4 i forskriftsforslaget. For tredje land gjelder slike særlige bestemmelser, men Finans Norge kan ikke se at CRD IV gir hjemmel for hjemlandsmyndigheten til å fastsette et motsyklisk bufferkrav for egne institusjoners eksponeringer i andre EU/EØS-land.¹⁵ For virksomhet i andre EU/EØS-land åpner ikke CRD IV for at hjemlandsmyndigheten kan sette et annet motsyklisk bufferkrav enn det vertslandet har bestemt, utover at hjemlandet kan reservere seg mot en motsyklisk buffer satt høyere enn 2,5 prosent.¹⁶ Forskriftsforslagets § 4 må presiseres og gjøres forenlig med CRD IV-regelverket. Det er grunn til å minne om at bufferkravets formål er å dempe oppbygging av innenlandsk systemrisiko og holde utlånskapasiteten oppe når tapene øker.

Den fremtidige utviklingen for overgangsregelen, det såkalte Basel I-gulvet, har svært stor betydning for institusjonenes kapitalplanlegging. Etter forordningens artikkel 500 kan ikke institusjonene holde en ansvarlig kapital som er mindre enn 80 prosent av den ansvarlige kapitalen beregnet etter Basel I-reglene. Forordningen trer i kraft 1. januar 2014, og de vedtatte CRD IV-tekstene vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Når forordningen (nr. 575/2013) blir tatt inn i EØS-avtalen, blir det såkalte Basel I-gulvet entydig definert som et krav til ansvarlig kapital for norske banker, til forskjell fra et gulv for beregningsgrunnlaget slik norske

¹⁴ I CRD IV artikkel 160 påpekes det at motsyklisk buffer kan maksimalt være 0,625 prosent i 2016, 1,25 prosent i 2017 og 1,875 prosent i 2018. Først i 2019 kan den være 2,5 prosent. Medlemsstater kan innføre reglene raskere, men kravet vil da kun være obligatorisk for institusjoner i medlemslandet.

¹⁵ CRD IV, artikkel 139.

¹⁶ CRD IV, artikkel 137.

myndigheter nå praktiserer det.¹⁷ Norskbaserte institusjoner vil således fra innføring av forordningen i EØS-avtalen bli underlagt en overgangsregel slik at de frem til 31. desember 2017 må holde en ansvarlig kapital som er minst 80 prosent av den ansvarlige kapitalen regnet etter Basel I. For å bidra til forutsigbar kapitalplanlegging i institusjonene, bør norske myndigheter snarest bekrefte dette. Inntil CRD IV-regelverket får anvendelse gjennom EØS-avtalen, burde norske myndigheter lojalt legge til rette for bestemmelser som er konsistente med forordningen og direktivet.

Finans Norge mener

Regler for beregningsgrunnlaget og institusjonsspesifikk buffersats må følge CRD IV-regelverket, som andre lands anerkjennelse av kravene vil være betinget av. En førtidig aktivering av motsyklisk buffer i Norge bør forutsette at kravet får virkning for alle institusjoner som tilbyr lån i det norske markedet. Dersom forutsetningen ikke kan oppfylles, bør aktivering av bufferkravet avvendes inntil alle lånetilbydere i Norge kan pålegges kravet. Utsikter til dempet kapasitetsutnyttning i norsk økonomi, samt øvrige, trinnvise skjerpelser i kapitalkravene frem til og med 1. juli 2016, tilsier at det bør være uproblematisk å avvende aktivering av en motsyklisk kapitalbuffer til kravet innføres i EU.

5. Kapitalbevaringsplaner og restriksjoner ved brudd på krav

Etter bestemmelsene i CRD IV kan finansinstitusjoner ikke foreta utbetalinger som innebærer at det kombinerte kapitalbufferkravet ikke oppfylles. Det kombinerte bufferkravet består av en bevaringsbuffer og mulige tilleggskrav i form av motsyklisk buffer, systemviktighetsbuffer og systemrisikobuffer.¹⁸ Ved brudd på det kombinerte kravet må en institusjon beregne et maksimalt utbetalingsbeløp (MDA) etter fastsatte regler, som kan benyttes til utbytte, variabel avlønning mv.¹⁹ Avhengig av størrelsen på bruddet, skal overskudd tilbakeholdes etter bestemte terskelverdier. Slike obligatoriske restriksjoner bidrar til forutsigbarhet i institusjonenes kapitalplanlegging, og ved brudd på bufferkrav kan normal virksomhet opprettholdes innen gitte grenser.

Hjemmel til å innføre en motsyklisk kapitalbuffer, i likhet med øvrige kapitalkrav, ble i Norge gjort gjeldende fra 1. juli i år, mens en rekke tilhørende bestemmelser i CRD IV ikke ble samtidig innført. I det aktuelle forskriftsutkastet foreslås verken utdelingsrestriksjoner eller

¹⁷ I forordningen benyttes begrepet "own funds" i artikkel 500. Forordningens artikkel 4, punkt 118, slår fast følgende: "own funds means the sum of Tier 1 and Tier 2 capital". Med overgangsregelen presist definert i forordningen utelukkes fortolkningsmuligheter for beregning av Basel I-gulvet.

¹⁸ CRD IV artikkel 128 (6). Systemviktighetsbufferne omfatter både global systemviktighetsbuffer (G-SII buffer) og annen systemviktighetsbuffer (O-SII buffer).

¹⁹ CRD IV artikkel 141.

kapitalbevaringsplaner i henhold til CRD IV-reglene.²⁰ Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9d inneholder en generell restriksjon, og er ikke endret i samsvar med utdelingsrestriksjonene fastsatt i CRD IV. EUs regler om blant annet kapitalbevaring og utdelingsrestriksjoner er knyttet til kapitalkrav, og burde ha vært del av de norske lovendringene om nye kapitalkrav.

Finans Norge mener

Norske myndigheter må utforme bestemmelser som svarer til CRD IV-regelverket utover reglene som var del av lovendringen om nye kapitalkrav (proposisjon 96 L 2012-2013). Blant annet bør regelsett for kapitalbevaringsplaner og utdelingsrestriksjoner snarest bli gjort gjeldende i Norge. Det er svært viktig at norske myndigheter bringer klarhet i forskjellen mellom brudd på bufferkapitalkrav og brudd på minstekrav til kapital.

6. Avsluttende merknader

Norges Bank bør gis et presist mandat som sikrer et tidsvarierende bufferkrav, der rådet tar utgangspunkt i et referansebufferkrav - en bufferguide - beregnet på grunnlag av forholdet mellom kreditt og BNP og dets avvik fra en langsiktig trend. Metoden for beregning av dette gapet og tilhørende terskelverdier må følge anbefalinger fra BCBS og ESRB.

Norske banker er solide. Det kan ikke være hensiktsmessig at norske myndigheter skjerper kapitalkravene i et omfang og tempo som vil kunne bringe banker i brudd med særnasjonalt strenge og førtidige krav når den tapsbærende evnen i utgangspunktet er betydelig og økende. Norske myndigheter bør derfor løpende evaluere oppfyllelse av, og muligheten for å oppfylle, nye kapitalkrav gjennom opptrappingsperioden de nærmeste årene. Samfunnsøkonomiske virkninger av redusert utlånskapasitet i bankene må også overvåkes. En forutsetning for førtidig aktivering av en motsyklisk kapitalbuffer er at kravet får virkning for alle som tilbyr lån i Norge.

Med vennlig hilsen
Finans Norge



Idar Kreutzer
adm. direktør



Erik Johansen
fagdirektør

²⁰ CRD IV artikkel 128 (6), 141 og 142.