

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0107 OSLO

Kopi: Finans Norge

Høringssvar – om anvendelse av motsyklisk kapitalbuffer i vertsland

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev datert 12. april 2016 og høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet etter anmodning fra Finansdepartementet 16. desember 2015.

Nordea er kjent med Finans Norges høringssvar.

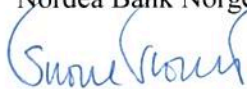
Etter Nordeas oppfatning er beregningen av den institusjonsspesifikke kapitalbufferen i det norske regelverket ikke håndhevet slik tidligere forarbeider, veiledning, forskriftsbestemmelser og notifisering til ESRB mv. beskriver. Kort beskrevet gjelder dette:

- Utkastet til forskriftstekst skiller ikke mellom EU/EØS-land og 3. land. Det er således ikke symmetri i reglene ved at det forutsettes at andre land skal føye seg etter norske regler, mens norske banker også for andre EU/EØS-land kan risikere å måtte legge til grunn en kapitalbuffersats som Finansdepartementet har fastsatt. CRD IV tillater ikke at EU/EØS-land overstyrer kapitalbuffersatser fastsatt i andre EU/EØS-land.
- Nordea mener at høringsnotatets beskrivelse om relevant beregningsgrunnlag hva gjelder beregning av institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer ikke samsvarer med hva som tidligere er innført i norsk veiledning (COREP). Vi ønsker spesielt å fremheve at Finansdepartementet i tillegg har notifisert til ESRB at motsyklisk kapitalkravsbuffer er innført i Norge. Dette må medføre at kravet også anvendes i tråd med de bestemmelser som er forutsatt for notifiseringen (CRD IV artikkel 136).

Våre merknader er utdypet og begrunnet i mer detalj i vedlegg til brevet.

Nordea tar gjerne en videre dialog om saken. Vår kontaktperson er Mette Wæringsaasen; tlf. 912 40 817; e-postadresse mette.blomberg.waringsaasen@nordea.com.

Med vennlig hilsen
Nordea Bank Norge ASA



Snorre Storset
Adm. direktør

VEDLEGG

Forarbeider mv. som Nordea mener ligger til grunn for tolkning og beregning av institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer for de bestemmelser som allerede er innført.

Nordea er av den oppfatning at høringsnotatets beskrivelse om relevant beregningsgrunnlag og gjennomføring av CRD IV, hva gjelder beregning av institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer, ikke samsvarer med det som tidligere er lagt til grunn i forarbeider og bestemmelser som allerede er innført i norsk forskrift. Vi ønsker spesielt å fremheve at Finansdepartementet i tillegg har notifisert til ESRB at motsyklisk kapitalkravsbuffer er innført i Norge. Dette må medføre at kravet også anvendes i tråd med de bestemmelser som er forutsatt for notifiseringen (CRD IV artikkel 136).

1) **Prop. 96 L (2012–2013)**

Kapittel 4.6 Departementets vurdering

...Departementet vil legge til rette for robust soliditet på finansmarkedsområdet og foreslår derfor lovregler som innebærer økte minstekrav til kapital i finansinstitusjoner og verdipapirforetak og nye bufferkrav for banker, kredittforetak, morselskap i finanskonsern og verdipapirforetak. De foreslåtte lovreglene er i tråd med Basel III anbefalingene og de forventede nye EØS-reglene som svarer til de kommende EU-reglene i CRR/ CRD IV, se foran avsnitt 3.3. Systemet for nye kapitalkrav er gitt i det internasjonale regelverket...

...Beregningsgrunnlaget for bufferkravet for systemviktige banker og motsyklisk buffer vil kunne bli noe forskjellig fra beregningsgrunnlaget for minstekrav til ansvarlig kapital og bevaringsbuffer.....

... Departementet arbeider for likere regler for alle banker som driver virksomhet i Norge. Det er i tråd med anbefalinger fra en nordisk arbeidsgruppe med medlemmer fra finansdepartementene i Norden. Denne gruppen har blant annet pekt på at det kan være en fordel med større grad av vertslandsregulering, dvs. at bankene må beregne kapitaldekningen etter de reglene som gjelder i de forskjellige jurisdiksjonene der de utøver virksomhet. Slik kan en oppnå at strengere krav i ett land, begrunnet i fare for finansiell ustabilitet og systemrisiko i dette landet, også vil gjelde for virksomhet for banker med hovedkontor i et annet land som driver grensekryssende eller gjennom filial i dette vertslandet. Det må legges til grunn at det er myndigheten i det enkelte land som er best egnet til å vurdere de makroøkonomiske forhold og risiko ved utlån i landet. Likere regler for alle i det enkelte land vil også gi likere konkurransevilkår (level playing field) på det enkelte nasjonale marked...

Det kan også bemerkes at beregningsgrunnlaget i proposisjonen generelt er henvist til som nevneren i kapitaldekningsbrøken, gjennom eiendelene i balansen og utenfor balansen. Definisjonene av beregningsgrunnlag ble tatt inn i Finansieringsvirksomhetslovens §2-9a første ledd, og ble senere videreført i den nye Finansforetaksloven §14.2.

2) 28.6.2014 – Høring om motsyklisk kapitalbuffer

Fra høringsbrevet: ... Systemet med en motsyklisk kapitalbuffer er gitt i det nye internasjonale regelverket.... Det skal settes en motsyklisk kapitalbuffer per jurisdiksjon ut fra konjunktursituasjonen. Etter EUs CRD IV-regelverk er det krav til gjensidig anerkjennelse av krav til motsyklisk buffer i de forskjellige jurisdiksjonene. Det innebærer at alle institusjoner som omfattes, skal oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter for den del av virksomheten som drives i vedkommende land, dvs. at et krav om motsyklisk buffer også gjelder for utlån i Norge fra banker med hovedkontor i andre EØS-stater. Basert på dette skal institusjonene beregne sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer (vektet gjennomsnitt)....

Fra Høringsnotatet: Kun forslag til forskriftsbestemmelser er beskrevet, herav gjengis §5 2. ledd:

...En finansinstitusjon som er omfattet av kravet til motsyklisk kapitalbuffer skal, når det er fastsatt nivå på bufferen, beregne sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om finansinstitusjoners beregning av sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer...

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forskrift-om-motsyklisk-kapitalb/id731922/>

Forarbeidene til forskriften vurderes tydelig i beskrivelsen av hvordan den fastsatte kapitalbufferen skal benyttes til å beregne den institusjonsspesifikke kapitalbufferen. Det er Nordeas vurdering gjennom forutgående beskrivelser at beregningen skal foretas i tråd med harmonisert regelverk i EU.

3) Norsk veiledning til COREP

Den norske veiledningen til COREP, i kapittel 2.2.9 (og side 67,69)¹ beskriver fordeling av motpartens geografiske tilhørighet til beregning av motsyklisk kapitalbuffer, og henviser likeså til CRD IV artikkel 128 punkt (7), artikkel 130 og 135-140. Således skal vektas den andelen av kapitalkrav for relevante eksponeringer som tilskrives engasjementer i de enkelte landene. Denne vektningen skal gjøres uavhengig av anerkjennelse av andre land. Den norske veiledningen henviser til EU-reglene om beregning. Det har ikke vært publisert senere bestemmelser om at veiledningen ikke skal være virksom. Videre er det krav om offentlighet etter Pilar 3-bestemmelsene. Finanstilsynet har henvist på sin hjemmeside at CRD IV om offentliggjøring skal følges.

¹ http://www.finanstilsynet.no/PageFiles/40608/Annex_II_NO.pdf

Nordea har ikke funnet at det foreligger et nasjonalt handlingsrom til den tekniske beregningen av institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer. Det er utarbeidet både enhetlig veiledning² og regulatorisk standard³ for beregning av den institusjonsspesifikke kapitalbufferen i EU. CRD IV beskriver ingen andre alternativer for beregning av institusjonsspesifikk kapitalbuffer.

4) EØS notatdatabasen

I EU er det, gjennom kommisjonsforordning 1152/2014, innført en teknisk standard om identifisering av geografisk plassering av kreditteksponeringer for å beregne institusjonsspesifikk motsyklisk buffersats. I EØS-notatbasen er det i posisjonsnotat på Regjeringens hjemmeside⁴ anført at den tekniske standarden fastsetter hvordan relevante kredittengasjementers geografiske tilhørighet skal bestemmes i forbindelse med beregning av institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer. I beskrivelsen av rettslige konsekvenser er det videre anført at den tekniske standarden vil gjelde direkte ved henvisning når CRR/CRD IV er tatt inn i EØS-avtalen. I mellomtiden er den tekniske standarden gjennomført i veiledning til ny CRD IV-rapportering.

5) ESRB

Det følger av CRD IV artikkel 136 at utpekt nasjonal myndighet skal notifisere til ESRB fastsettelsen av den kvartalsvise buffersatsen, i tillegg til informasjonen som angitt i artikkel 136,7 a) til g). I disse bestemmelsene (e) beskrives også at buffersatsen som fastsettes er den som skal benyttes for å beregne den institusjonsspesifikke motsykliske kapitalbufferen.

Som følge av at norske myndigheter har notifisert til ESRB, mener Nordea at det må kunne forutsettes at de beregningsreglene som ligger til grunn for notifiseringen etterleves. Nordea mener at det vil være inkonsistent med notifiseringen å tolke at kravet ikke er tenkt å anvendes. Nordea kjenner ikke til tidligere eller senere publiseringer eller vedtak som skulle reversere grunnlaget for notifiseringen.

En notifisering til ESRB gir samtidig andre lands institusjoner informasjon om fastsettelse av motsyklisk buffersats som skal legges til grunn for deres geografiske eksponeringer i samme land i tråd med EU-regelverket. Det er ikke i tråd med EU-regelverket å fastsettes motsyklisk buffersats for eksponeringer i andre EU/EØS-land (unntak 3. land).

6) 07.02.2014 Høring – Forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv

Vi ønsker å peke på noen bestemmelser og anbefalinger i EU-regelverket. I tråd med Baselkomiteens standard og CRD IV i EU, har ESRB utarbeidet en rekke definisjoner og anbefalinger⁵ om utforming av det motsykliske bufferkravet, hvorav kan nevnes definisjonen for buffersatsen:

² Final ITS: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-reporting/implementing-technical-standards-amending-commission-implementing-regulation-eu-no-680/2014-on-supervisory-reporting-of-institutions>

³ Final RTS on identification of geographical locations: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/draft-regulatory-technical-standards-rts-on-the-method-for-the-identification-of-the-geographical-location-of-the-relevant-credit-exposures-under-article-140-7-of-the-capital-requirements-directive-crd->

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/nov/teknisk-standard-om-identifisering-av-geografisk-plassering-av-kreditteksponeringer-for-a-beregne-institusjonsspesifikk-motsyklisk-buffersats/id2434214/>

⁵ Recommendation of the ESRB Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates

- *'countercyclical buffer rate' means the rate that institutions must apply in order to calculate their institution-specific countercyclical capital buffer, set in accordance with Articles 136 and 137 of Directive 2013/36/EU or by a relevant third country authority, as the case may be.*

I de norske forarbeidene om innføring av CRD IV⁶ beskrives CRD IV som et fullharmoniseringsregelverk hvor det for motsyklisk kapitalbuffer gjøres oppmerksom på og refereres til følgende i EU-regelverket:

- *«...Nivået skal fastsettes på nasjonalt nivå etter anbefalinger fra det europeiske systemrisikorådet og skal gjelde alle utlån til kunder i det aktuelle landet (resiprositet). Det er adgang til å sette nasjonal buffer over 2,5 prosent i spesielle tilfeller, men da har ikke andre lands tilsyn plikt til å pålegge egne institusjoner å benytte dette høyere nivået. Finansdepartementet fastsatte forskrift om motsyklisk kapitalbuffer 4. oktober 2013. Forskrift om nivå på motsyklisk kapitalbuffer ble fastsatt 12. desember 2013, og fastslår at motsyklisk kapitalbuffer skal være 1 prosent fra 30. juni 2015...»*

Finanstilsynets skriver videre at gjennomføring av nødvendige tilpasninger til regelverket bør gjøres som om CRD IV var tatt inn i EØS-avtalen.

Videre skriver også Finanstilsynet at nasjonale myndigheter er nærmest til å vurdere situasjonen i eget land, og andre lands myndigheter bør derfor anerkjenne vertslands-myndighetenes vurderinger. Dette er en forutsetning som også inngår i prinsippene (også når bufferen aktiveres for den automatiske resiprositeten inntreter) for anvendelsen av kapitalbufferen, og som sterkt anbefales av ESRBs i deres håndbok⁷:

- *"...National authorities should consider recognising CCB rates also for countries that choose to implement it early in order to reduce the risk of regulatory arbitrage and leakage..."*

Konsekvensen av å ikke anerkjenne, er at andre lands eksponeringer i praksis vektet 0 %, da det ikke tillates (EU/EØS), å fastsette satser for geografiske eksponeringer i andre land. Videre refereres til ESRB 2014/1 anbefaling nr 6:

- *"...Principle 6: (Recognition of buffer rates) In addition to the mandatory reciprocity arrangements set by Union law, designated authorities should generally recognise the countercyclical buffer rates applied in other Member States. Designated authorities should consider the cross-border implications of not recognising a buffer rate for exposures to another Member State in excess of the mandatory level..."*

(ESRB/2014/1)https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2014/140630_ESRB_Recommendation.en.pdf?ab82287599f7526a9016e8bcfce31016

⁶ Finansdepartementet 7.2.2014 Høring – Forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forskrifter-om-kapitalkrav-godtg/id750654/>

⁷ ESRB Handbook, utdrag fra chapter 2, section 5.3, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook_mp.en.pdf?ffa3bfb62cfl1dce0f4f815fe95beb9a7

Om motsyklisk kapitalbuffer beskriver også høringsnotatet om gjennomføring av CRD IV at institusjonene skal offentliggjøre informasjon om geografisk fordeling av kreditteksponering som er relevant ved beregning av motsyklisk kapitalbuffer, samt størrelsen på den institusjonsspesifikke kapitalbufferen⁸. Finanstilsynet henviser til CRR artikkel 431-455 for offentliggjøring av informasjon om de norske kapitalkravene. Offentliggjøring av institusjonsspesifikk buffer er nærmere referert til i artikkel 440.

⁸ Finanstilsynet 22.1.2015 Pilar 3
http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Rapport/2015/Pilar_3_Vurdering_av_IRB_bankenes_pilar3_rapporter.pdf