



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
11/10112

DERES REFERANSE
15/3086

DATO
31.03.2016

Uvektet kapitalandel

1. Bakgrunn

Det vises til Finansdepartementets brev av 9. desember 2015, hvor Finanstilsynet bes om å utarbeide forslag til høringsnotat og forskriftsregler om uvektet kapitalandel. Departementet ber tilsynet om en vurdering av hvilke nivåer som er hensiktsmessige for norske institusjoner, herunder ev. differensiering mellom disse, gitt at et uvektet kapitalkrav innføres uten at det erstatter andre kapitalkrav.

2. Finanstilsynets vurdering

I brev til Finansdepartementet av 26. juni 2015 vurderte Finanstilsynet et eventuelt krav til uvektet kapitalandel. Finanstilsynet konkluderte med at innføringsplanen i CRR/CRD IV bør følges, og at uvektet kapitalandel følges opp i pilar 2-vurderingene av foretakene fram til 2018.

EU-kommisjonen skal innen 31. desember 2016 sende forslag til nytt regelverk om uvektet kapitalandel til Europaparlamentet og Rådet som skal gjelde fra 2018. Kommisjonen skal basere sitt forslag på et råd fra EBA, som etter planen skal foreligge i juli 2016. Med gjennomføring av høring og bearbeidelse av eventuelle høringsuttalelser, antar Finanstilsynet at et nytt regelverk i Norge tidligst kan tre i kraft kort tid før Kommisjonen skal fremlegge endelig forslag til nytt regelverk. Finanstilsynet legger til grunn at Kommisjonens forslag vil klargjøre handlingsrommet for nasjonale tilsynsmyndigheter.

Videre skal Kommisjonen utarbeide en rapport om hensiktsmessig regulering av kapitaldekning for verdipapirforetak til Europaparlamentet og Rådet innen 31. desember 2016. Det er derfor usikkert om, og i så fall hvordan, regler for uvektet kapitalandel vil innføres for verdipapirforetak.

Finanstilsynet legger stor vekt på at norske finansforetak skal ha en god uvektet kapitaldekning, og tall for uvektet kapitaldekning er viktig for å synliggjøre bankenes soliditet og bedre sammenligningsgrunnlaget. Dette behovet dekkes imidlertid godt av den felles europeiske rapporteringen av uvektet kapitaldekning og krav til offentliggjøring.

Finanstilsynet vil derfor gjenta sin anbefaling om å avvente innføring av krav til uvektet kapitalandel til EU-regelverket er klart.

3. Finanstilsynets utkast til høringsnotat

Finanstilsynet har i tråd med departementets anmodning utarbeidet et forslag til regler for uvektet kapitalandel. Det vises til vedlagte utkast til høringsnotat.

Finanstilsynet legger i soliditetsvurderingene generelt stor vekt på kapital med den høyeste tapsabsorberende evne, som er ren kjernekapital. Selv om soliditetshensyn kan tilsi at et nasjonalt krav til uvektet kapitalandel skal oppfylles med ren kjernekapital (telleren), er det likevel en fordel om et nasjonalt krav baseres på den felles definisjon av uvektet kapitalandel som rapporteres av foretak i EØS. I Finanstilsynets utkast til høringsnotat er det derfor lagt opp til at kapitalmålet skal bestå av kjernekapital og at eksponeringsmålet skal følge definisjonen i EU-regelverket slik det foreligger per i dag.

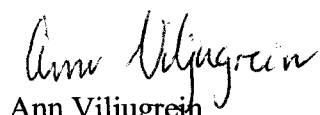
Uvektet kjernekapitalandel i norske banker samlet var 7,1 prosent ved utgangen av 2015. Videre må det forventes at tilbakeholdte overskudd vil bidra til en ytterligere økning av uvektet kjernekapitalandel i løpet av 2016. Dersom det skal fastsettes et minstekrav til uvektet kapitalandel, mener Finanstilsynet at dette bør settes til et nivå som ikke ligger for langt under nivået i norske finanskonsern og banker ved utgangen av 2015. Samtidig bør ikke kravet settes høyere enn at det fortsatt er det risikovektede kapitalkravet som faktisk blir bindende på høyeste konsolideringsnivå for de aller fleste foretakene. På denne bakgrunn foreslår Finanstilsynet i høringsnotatet et minstekrav på 6 prosent for banker og bankkonsern, samt for finanskonsern med unntak av forsikringsdominerte finanskonsern. Dette kravet foreslås også å gjelde for øvrige foretak med unntak av kredittforetak. Finanstilsynet foreslår at nivået for kredittforetakene bør settes til 3 prosent. Finansieringsforetak og verdipapirforetak er ikke spesielt nevnt i oppdraget fra departementet, men Finanstilsynet har likevel lagt til grunn at disse skal inngå i vurderingene. Det foreslås et krav til uvektet kjernekapitalandel på 6 prosent også for disse.

Når det gjelder konsekvenser ved brudd på kravet til uvektet kapitalandel, foreslås det i høringsnotatet at foretak som ikke etterlever de fastsatte nivåene, innen 5 virkedager skal sende inn en kapitalplan for nødvendig økning av uvektet kjernekapitalandel.

Finanstilsynet gjør oppmerksom på at i forskriftsutkastet legges definisjonen av uvektet kapitalandel i kommisjonsforordning (EU) 2015/62 til grunn. Finanstilsynets forslag er basert på at aktuelle forordninger er oversatt til norsk av UD, uavhengig av at formell gjennomføring i norsk rett forutsetter at forordningene er tatt inn i EØS avtalen.

For Finanstilsynet


Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør


Ann Viljugrein
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg: Utkast til høringsnotat og forskriftsforslag



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Uvektet kapitalandel

Høringsnotat og forskriftsforslag

31.03.2016

Innhold

1. Innledning	3
2. Nærmere om uvektet kapitalandel	3
3. Regelverk om uvektet kapitalandel i utvalgte land	5
4. Finanstilsynets vurderinger	6
5. Om gjennomføring i norsk regelverk mv.	11
Vedlegg 1 Forslag til forskriftsendringer	13
Vedlegg 2: Oversikt om regelverk om uvektet kapitalandel i utvalgte land	14

1. Innledning

Etter Baselkomitéens anbefaling og EUs nye regler legges det opp til å innføre et kvantitativt krav til uvektet kapitalandel¹ fra og med 1. januar 2018. Det pågår nå et arbeid internasjonalt for å beregne nivå og utarbeide definisjoner mv. for det kravet som skal innføres for uvektet kjernekapitalandel. Et krav til uvektet kjernekapitalandel, slik det er foreslått av Baselkomitéen og slik EU legger opp til, vil gjelde som et supplerende kapitalkrav, og er ikke ment å erstatte kapitaldekningskravet som beregnes av risikovektet balanse mv., eller nåværende regler om det såkalte Basel I-gulvet.

Finansdepartementet har i brev av 9. desember 2015 bedt Finanstilsynet om utarbeide et forslag til høringsnotat og forskriftsregler om uvektet kapitalandel, herunder definisjoner av teller og nevner i kapitalbrøken. Det bes om en vurdering av hvilke nivåer som er hensiktsmessige for norske institusjoner, herunder ev. differensiering mellom disse, gitt at et uvektet kapitalkrav innføres uten at det erstatter andre kapitalkrav.

I punkt 2 beskrives EUs rammeverk for regulering av uvektet kapitalandel. Omtale av andre lands regelverk om uvektet kapitalandel fremgår av punkt 3. Finanstilsynets vurdering av sentrale spørsmål i forbindelse med Finansdepartements oppdrag fremgår av punkt 4. Forskriftsforslaget fremgår av vedlegg 1.

2. Nærmere om uvektet kapitalandel

2.1 Definisjon av uvektet kapitalandel

Uvektet kapitalandel er definert som et kapitalmål (telleren) dividert på eksponeringsmål (nevneren). Andelen uttrykkes i prosent:

$$\text{uvektet kapitalandel} = \frac{\text{kapitalmål}}{\text{eksponeringsmål}}$$

Både Baselkomitéen og EU har angitt hva som inntil videre skal inngå i kapitalmål og eksponeringsmål, slik at foretakene kan rapportere uvektet kapitalandel som grunnlag for vurdering av fremtidige kvantitative krav. Artikkel 429 i EU-forordning 575/2013 (CRR) gir nærmere definisjon av uvektet kapitalandel, dvs. hva kapitalmålet og eksponeringsmålet skal bestå av.

2.1.1 Kapitalmål

Det følger av CRR artikkel 429 (3) at kapitalmålet skal bestå av kjernekapital hensyntatt overgangsregler, dvs. kjernekapitalen som benyttes for kapitaldekningsformål. Det følger av

¹ I høringsnotatet er uvektet kapitalandel benyttet som oversettelse av "Leverage Ratio". Dersom telleren er kjernekapital (ren kjernekapital pluss hybridkapital), benyttes begrepet uvektet kjernekapitalandel, og ren kjernekapitalandel benyttes som begrep dersom telleren er ren kjernekapital.

CRR artikkel 511 (3)(f) at i rapporten som EBA skal utarbeide innen juli 2016² skal det vurderes om ansvarlig kapital eller ren kjernekapital er et mer hensiktsmessig kapitalmål.

2.1.2 Eksponeringsmål

Det følger av artikkel 429 i CRR at samtlige balanseførte poster skal inkluderes i eksponeringsmålet, herunder balanseførte sikkerheter i derivatavtaler og gjenkjøpsavtaler mv. Mottatte sikkerheter (finansielt pant, garantier eller andre typer sikkerheter) skal ikke redusere engasjementsbeløpet, og det er ikke tillatt med motregning av utlån og innskudd. Engasjementer som ikke er balanseført, men som på et fremtidig tidspunkt kan inngå i balansen, skal også inngå i eksponeringsmålet. Poster utenom balansen omfatter bl.a. tilsagn (inkludert likviditetsfasiliteter) uavhengig om disse kan sies opp uten varsel eller ikke, kredittsubstitutter, aksepter og kontraktsgarantier. Disse postene skal multipliseres med konverteringsfaktorer som reflekterer sannsynligheten for at disse kan bli konvertert til balanseførte poster.

Kommisjonen vedtok 10. oktober 2014 endringer i artikkel 429, hvor definisjonen av uvektet kjernekapitalandel i større grad ble tilpasset definisjonen gitt av Baselkomitéen 14. januar 2014³. De viktigste endringene i kommisjonsforordningen er at det skal benyttes de samme konverteringsfaktorene for poster utenom balansen som benyttes for standardmetoden for kredittrisiko (ved beregning av kapitaldekning) med et gulv på 10 prosent, samt at reglene for konsolidering som gjelder ved beregning av kapitaldekning, også skal gjelde ved beregning av uvektet kjernekapitalandel. Endringene som følger av den delegerte kommisjonsforordningen ((EU) 2015/62) om uvektet kapitalandel, trådte i kraft den 18. januar 2015.

Både definisjonen av kapitalmål og eksponeringsmål kan bli endret i forbindelse med innføring av kvantitative krav fra 2018.

2.1.3 Innføringsplan

Baselkomitéen vil legge fram sin anbefaling om krav til uvektet kapitalandel i første halvår 2017. Før uvektet kapitalandel blir et pilar 1-krav, skal det følges opp i pilar 2. Baselkomitéen vil i perioden 1. januar 2013 til 1. januar 2017 vurdere hensiktsmessigheten av et minstekrav tilsvarende 3 prosent. I en pressmelding av 11. januar 2016 har Baselkomitéen uttalt at uvektet kjernekapitalandel bør ligge på 3 prosent, men høyere for globalt systemviktige institusjoner.

I CRD IV er det ikke foreslått nivå for minstekrav som skal gjelde fra 2018, og det åpnes for differensierte krav avhengig av forretningsmodell. EU-Kommisjonen skal etter råd fra EBA rapportere til Rådet og Parlamentet om minstekrav til uvektet kapitalandel innen utgangen av 2016. EBA forventes å oversende sin anbefaling til Kommisjonen i løpet av juli 2016. Rapporten skal, dersom det anses som nødvendig, inneholde et forslag om å innføre et bindende minstekrav eller ulike minstekrav for ulike forretningsmodeller som skal gjelde fra 1. januar 2018.

² Fristen for å levere denne rapporten er blitt fremskyndet fra oktober 2016.

³Delegert kommisjonsforordning (EU) 2015/62. Tilgjengelig her:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.011.01.0037.01.ENG&toc=OJ:L:2015:011:TOC

I motsetning til kapital- og bufferkravene, er det ingen eksplisitt hjemmel for førtidig innføring av krav til uvektet kapitalandel, men det framgår av punkt 18 i fortalen til CRR at "*Member States should be able to apply such measures as they consider appropriate*". Det er derfor Finanstilsynets vurdering at fullharmoniseringsprinsippet ikke hindrer førtidig innføring av minstekrav til uvektet kapitalandel. Finanstilsynet legger til grunn at Kommisjonens forslag til regelverk som skal legges fram for Rådet og Parlamentet innen 31. desember 2016, vil klargjøre handlingsrommet for nasjonale tilsynsmyndigheter.

2.2 Krav om rapportering av uvektet kapitalandel i CRR

Foretakene er i dag pålagt å rapportere uvektet kapitalandel til tilsynsmyndighetene. CRR artikkel 430 gir det overordnede kravet til rapportering. Detaljert veiledning og rapporteringsskjemaer følger av anneks X og XI til den tekniske standarden på rapporteringsområdet ((EU) 680/2014). Rapporteringen av uvektet kapitalandel i EU er delt i to deler etter formål: i) beregning av uvektet kapitalandel etter definisjoner gitt i CRR og ii) rapportering som er nødvendig for å vurdere effekten av ulike definisjoner, jf. artikkel 511 i CRR. Uvektet kapitalandel skal rapporteres til tilsynsmyndighetene på solo- og konsolidert nivå hvert kvartal, og rapporteringskravet ble innført i EU f.o.m. 1. kvartal 2014. Nåværende rapportering er imidlertid basert på definisjonen slik den opprinnelig var i CRR. Kommisjonen må vedta en ny standard for rapportering av uvektet kapitalandel, som er i samsvar med definisjonene i forordningen som ble vedtatt i oktober 2014. EBAs forslag til nye rapporteringsskjemaer forventes vedtatt av EU-Kommisjonen i løpet av kort tid. Første rapportering etter nye skjemaer vil tidligst være 6 måneder etter at den tekniske standarden som angir nye rapporteringskrav, er publisert i Official Journal.

2.3 Offentliggjøring (pilar 3)

Det følger av CRR artikkel 451 (1) at institusjonene skal offentliggjøre uvektet kapitalandel og informasjon om beregningen av denne fra 1. januar 2015. I medhold av CRR artikkel 451 (2) har EBA utarbeidet en gjennomføringsstandard som inneholder standardiserte skjemaer som institusjonene skal benytte i offentliggjøringen. Gjennomføringsforordningen ((EU) 2016/200) angående standardiserte skjemaer for å oppfylle dette kravet, trådte i kraft den 16. februar 2016. De standardiserte skjemaene er i samsvar med definisjonen gitt i forordningen ((EU) 2015/62) som ble vedtatt i oktober 2014.

3. Regelverk om uvektet kapitalandel i utvalgte land

En kartlegging av regelverket om uvektet kapitalandel i utvalgte land (USA, Storbritannia, Sverige, Danmark og Sveits) viser at Storbritannia førtidig innførte et minste- og bufferkrav til uvektet kapitalandel for de største institusjonene (foretak som har innskudd fra husholdninger på minst 50 milliarder pund) fra januar 2016, mens USA og Sveits har angitt hvilke nivåer som skal gjelde fra hhv. 2018 og 2019. I Danmark og Sverige er det blitt vurdert, men ikke innført krav til uvektet kapitalandel. En ekspertgruppe i Danmark mener at innføring av uvektet kapitalandel bør følge EUs-implementeringsplan, samt at kalibreringsnivå bør tilsvare nivået som blir fastsatt i EU. Riksbanken i Sverige anbefaler at det innføres et krav for svenske banker på 4 prosent fra 2016, som økes til 5 prosent fra 2018. Den svenske Finansinspektionen mener at det ikke bør innføres et førtidig krav til uvektet kapitalandel og at nivået på uvektet kapitalandel ikke bør være høyere enn det som følger av EU-regelverket. I vedlegg 2 følger det en oversikt over regelverket i de nevnte landene.

4. Finanstilsynets vurderinger

Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet utarbeide forslag til regler om uvektet kapitalandel, herunder nærmere definisjoner av teller og nevner i kapitalbrøken. Finanstilsynet er videre bedt om å vurdere hvilke nivåer som er hensiktsmessige for norske foretak, herunder ev. differensiering mellom disse, gitt at et uvektet kapitalkrav innføres uten at det erstatter andre kapitalkrav. I tilknytning til denne vurderingen, må det tas stilling til hvilke foretak som skal omfattes og hvorvidt kravet skal gjelde både på konsolidert nivå og på foretaksnivå.

4.1 Definisjoner

4.1.1 Kapitalmål (Teller)

Ved utlånstap vil ren kjernekapital dekke tap før hybridkapital og ansvarlige lån. Ren kjernekapital er den mest tapsabsorberende kapitalen etterfulgt av hybridkapital. Kapitalmålet bør derfor ideelt sett bestå av ren kjernekapital. Dersom det benyttes ren kjernekapital i telleren, kan prosentandelen settes lavere enn dersom det benyttes kjernekapital.

I de foreløpige definisjonene til Baselkomiten og EU brukes kjernekapital i kapitalmålet. Bankene rapporterer også kjernekapitalandel. I USA, Storbritannia og Sveits, som har offentliggjort et regelverk om uvektet kapitalandel, er det besluttet at det skal benyttes kjernekapital i telleren. Det er Finanstilsynets vurdering at et eventuelt regelverk som innføres for norske institusjoner, bør ta utgangspunkt i regelverket slik det på nåværende tidspunkt foreligger, dvs. med kjernekapital i telleren.

4.1.2 Eksponeringsmål (Nevner)

Finanstilsynet ser ikke grunn til å foreslå avvik fra reglene om beregning av eksponeringsmålet i kommisjonsforordningen ((EU) 2015/62), jf. omtale i punkt 2.1.2.

Forordningen inneholder imidlertid to nasjonale valg, der engasjementer med offentlige foretak (etter nærmere bestemte vilkår), jf. artikkel 429 (14), og konserninterne transaksjoner kan unntas fra eksponeringsmålet, jf. artikkel 429 (7). Det nasjonale valget relatert til konserninterne transaksjoner er ikke relevant i Norge ettersom det er betinget av tilsvarende unntak fra kapitalkrav, som ikke er gjennomført i norsk regelverk.

Offentlige foretak er definert som ikke-kommersielle foretak som er ansvarlige overfor, men ikke nødvendigvis eid av, sentrale, regionale eller lokale myndigheter. Det nasjonale valget er betinget at disse engasjementene tilordnes samme risikovekt som stat eller lokal/regional myndighet og at de oppstår som følge av innskudd som institusjonen er juridisk forpliktet til å overføre til et offentlig eid foretak i forbindelse med finansiering av offentlige investeringer. Finanstilsynet er ikke kjent at det foreligger slike juridiske forpliktelser for norske institusjoner eller for utenlandske institusjoner som omfattes av konsolideringen til norske institusjoner.

Finanstilsynet foreslår følgelig ikke å gjennomføre disse nasjonale valgene, og at det presiseres i forskriften at både konserninterne transaksjoner og engasjementer med offentlige foretak skal medregnes i eksponeringsmålet.

4.2 Virkeområde

4.2.1 Type foretak

Finansieringsforetak og verdipapirforetak er ikke eksplisitt nevnt i oppdraget fra departementet, men Finanstilsynet har likevel lagt til grunn at disse skal omfattes. Det vises i denne sammenheng til finansforetaksloven § 14-4, hvor det fremkommer at departementet kan fastsette forskrift om minstekrav til uvektet kapitalandel som omfatter banker, kredittforetak og finansieringsforetak samt holdingforetak i finanskonsern, og til tilsvarende bestemmelse for verdipapirforetak i verdipapirhandelloven (§ 9-15 tiende ledd nr. 5). Av CRR artikkel 6 (5) følger det at bare verdipapirforetak som har tillatelse til egenhandel eller plassering og garantistillelse av emisjoner mv., skal være omfattet av bestemmelsene om uvektet kapitalandel. Det vises i denne sammenheng også til punkt 13.4 i Finanstilsynets høringsnotat av januar 2014 om gjennomføring av CRD IV i norsk regelverk. Finanstilsynet opprettholder vurderingen i høringsnotatet om at disse verdipapirforetakene også bør omfattes av bestemmelser om uvektet kjernekapitalandel.

4.2.2 Konsolideringsnivå

Etter finansforetaksloven, verdipapirhandelloven og CRR/CRD IV-forskriften skal krav til uvektet kapitalandel oppfylles på alle nivåer (konsolidert, delkonsolidert og solo). Foretaket skal konsolidere inn alle selskaper i finansiell sektor, med unntak av forsikringsforetak og morselskap til forsikringsforetak, som foretaket har deltakerinteresser i eller som er underlagt felles ledelse eller som inngår i samarbeidende gruppe.

Etter CRR/CRD IV-forskriften vil et krav til uvektet kapitalandel ikke gjelde for holdingforetak i finanskonsern dersom hoveddelen av konsernets virksomhet er relatert til forsikring, og holdingforetaket er underlagt reglene om forsikringsgrupper i Solvens II-forskriften. Finanstilsynet er i ferd med å kartlegge hvilke holdingforetak som vil bli omfattet av dette unntaket.

4.3 Vurdering av nivå på krav til uvektet kapitalandel

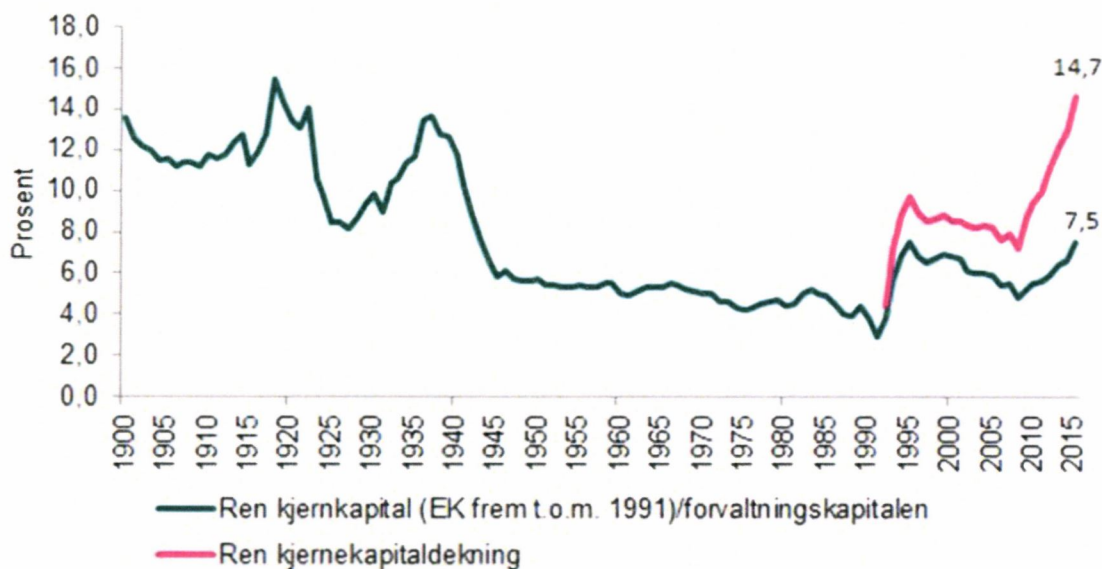
4.3.1 Banker/bankkonsern og finanskonsern

Norske banker har økt ren kjernekapitalandel siden 2008, men nivået ved utgangen av fjerde kvartal 2015 er ikke høyere enn på midten av 1990-tallet, jf. figur 1 som viser utviklingen i uvektet ren kjernekapitalandel i norske banker tilbake til år 1900. Utviklingen viser også en klar nedadgående trend i perioden før bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet og finanskrisen i 2008-2009.

Risikovektet ren kjernekapitaldekning i norske banker falt gradvis fra 9,0 til 7,2 prosent i perioden fra midten av 1990-tallet og fram til 2008. I samme periode har ren kjernekapital i forhold til forvaltningskapitalen i norske banker fulgt samme utvikling, med nedgang fra 6,8 til 4,8 prosent. I 2008 snudde utviklingen både for risikovektet ren kjernekapitaldekning og uvektet ren kjernekapitalandel. Veksten i risikovektet ren kjernekapitaldekning må ses i sammenheng med innføringen av Basel II. Innføringen av interne modeller (IRB) og lavere risikovekter for standardmetodebankene bidro til å redusere beregningsgrunnlaget og dermed øke risikovektet ren kjernekapitaldekning. Veksten i uvektet ren kjernekapitalandel i norske banker var betydelig svakere.

Uvektet kapitalandel

Figur 1: Ren kjernekapital, vektet og i prosent av forvaltningskapital i norske banker/bankkonsern. 1900-2015*



Kilde Norges Bank/Finanstilsynet

* Eksponeringsmålet består av forvaltningskapital samt poster utenom balansen, jf. p. 2.1.1. Poster utenom balansen utgjør ikke vesentlig del av eksponeringsmålet og norske bankers eksponeringsmål er om lag 12 prosent høyere enn forvaltningskapitalen.

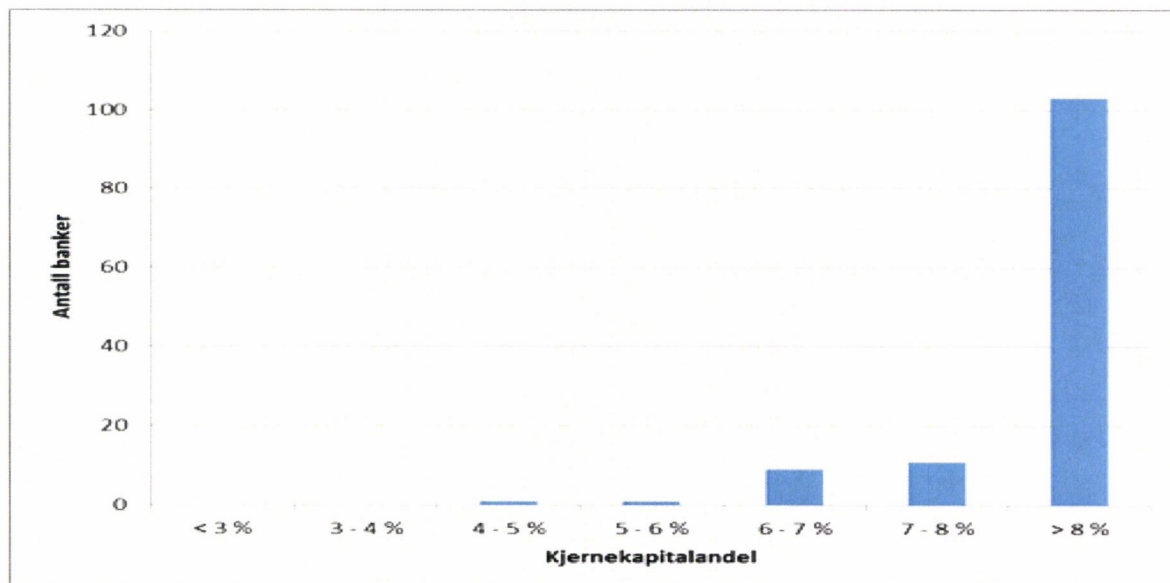
Gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel for norske banker ved utgangen av 2015 var på 7,1 prosent. Medianen var 9,3 prosent, som følge av at de større bankene generelt har lavere uvektet kjernekapitalandel enn de mindre bankene. Tabell 1 viser gjennomsnittlige verdier, hvor bankene er delt inn i store banker (7 største), mellomstore banker (definert som banker som er mindre enn de 7 største og som har en forvaltningskapital over 10 milliarder kroner) og mindre banker (definert som banker som har en forvaltningskapital mindre 10 milliarder kroner).

Tabell 1: Rapportert uvektet kapitalandel pr. fjerde kvartal 2015, banker (øverste konsolideringsnivå)

	Uvektet kjernekapitalandel
Store banker (7 banker)	6,6 %
Mellomstore banker (25 banker)	8,5 %
Mindre banker (93 banker)	9,6 %

Figur 2 viser antall banker som har uvektet kjernekapitalandel innenfor ulike intervaller. Som det framgår av figuren, har et flertall av bankene en uvektet kjernekapitalandel over 8 prosent.

Figur 2: Uvektet kjernekapitalandel per 4. kvartal 2015 fordelt på antall banker (øverste konsolideringsnivå)



Tallene vist i figur 2 omfatter banker med innkonsolidering av eventuelle foretak i finansiell sektor enn forsikringsforetak som disse eier. Enkelte banker/bankkonsern inngår i finanskonsern med et holdingforetak som morselskap. Gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel på konsolidert basis for holdingforetak som eier banker (9 stk) var 6,7 prosent ved utgangen av 2015. DNB Bank ASA inngår i DNB-konsernet. Uvektet kjernekapitalandel for DNB ASA konsolidert var på 6,7 prosent ved utgangen av 2015.

Rapportering fra norske banker sammenliknet med beregningsstudier EBA har gjennomført⁴, viser at norske banker har rapportert høyere verdier for uvektet kjernekapitalandel enn gjennomsnittet for europeiske banker. Uvektet kjernekapitalandel for større europeiske banker (kjernekapital høyere enn 3 mrd. euro) er 4,7 prosent. For mindre banker (kjernekapital lavere enn 3 mrd. euro) er uvektet kapitalandel rapportert til 5,3 prosent. For europeiske banker som er definert som globalt systemviktige er uvektet kjernekapitalandel 4,1 prosent.

Som nevnt ovenfor, var gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel i norske banker 7,1 prosent ved utgangen av 2015. Videre må det forventes at tilbakeholdte overskudd vil bidra til en ytterligere økning av uvektet kjernekapitalandel i løpet av 2016. Dersom det skal fastsettes et minstekrav til uvektet kapitalandel, mener Finanstilsynet at dette bør settes til et nivå som ikke ligger for langt under det faktiske nivået i norske finanskonsern og banker. Samtidig bør ikke kravet settes høyere enn at det fortsatt er det risikovektede kapitalkravet som faktisk blir bindende på høyeste konsolideringsnivå for de fleste foretakene. På denne bakgrunn foreslår Finanstilsynet et minstekrav på 6 prosent for banker og bankkonsern, samt for finanskonsern med unntak av forsikringsdominerte finanskonsern, jf. avsnitt 4.2.2. Systemviktige foretak er underlagt strengere krav til kapital utover minstekravene. Dette kan, isolert sett, tilsi at kravet til uvektet kjernekapitalandel også bør differensieres. Dette er gjort i Storbritannia, USA og Sveits. I de norske systemviktige bankene er imidlertid uvektet kjernekapitalandel lavere enn i øvrige bankene. Dersom uvektet kjernekapitalandel skal fungere som en effektiv back-stop,

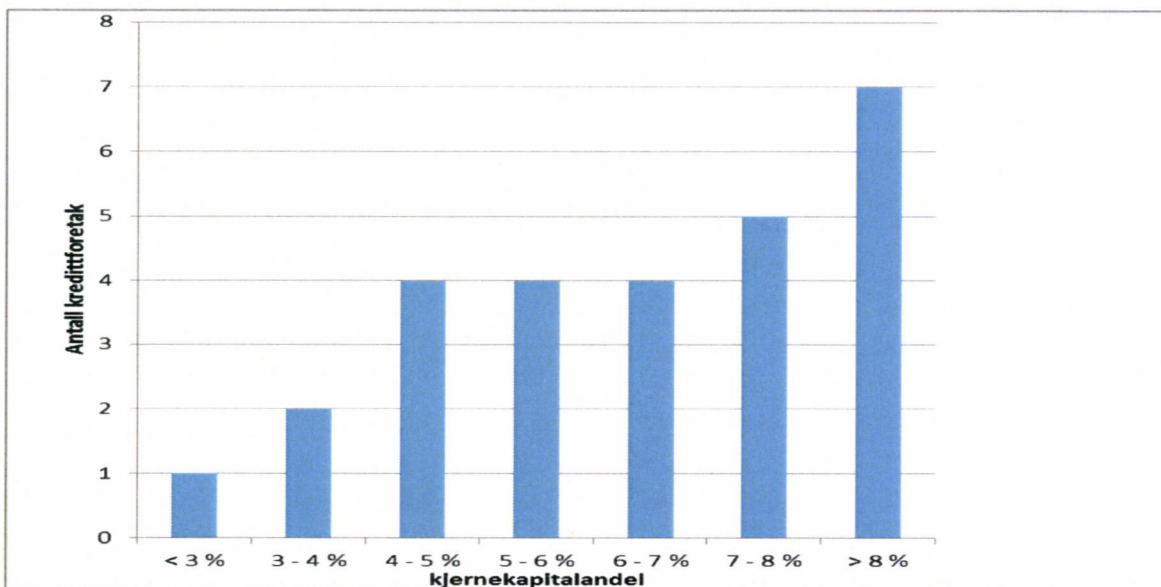
⁴ "CRD IV – CRR / Basel III monitoring exercise" av 2. mars 2016.

tilsier dette at kravet for øvrige banker ikke skal legges lavere enn dagens nivå på uvektet kjernekapitalandel i de systemviktige bankene.

4.3.2 Kredittforetak

For kredittforetakene var gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel ved utgangen av 2015 på 5,1 prosent. Medianen var 6,6 prosent. Figur 3 viser antall kredittforetak som har uvektet kjernekapitalandel innenfor ulike intervaller.

Figur 3: Uvektet kjernekapitalandel per 4. kvartal 2015 fordelt på antall kredittforetak



Sammenliknet med bankene, har kredittforetakene rapportert relativt lave nivåer for uvektet kjernekapitalandel som følge av at eiendelenene (i hovedsak boliglån) tilordnes relativt lave risikovekter. Et krav på 6 prosent (som er foreslått for bankene) vil kreve en ikke ubetydelig oppkapitalisering av kredittforetakene. Totalt er det 11 kredittforetak (41 prosent av alle kredittforetakene) som ligger under 6 prosent.

Kommunalbanken AS, som er definert som systemviktig, har relativt lav uvektet kapitalandel. Finanstilsynet mener Kommunalbanken AS har en så avvikende forretningsmodell at det er urealistisk og uhensiktsmessig å fastsette et felles nivå for de systemviktige institusjonene i Norge. Nivåer som er hensiktsmessige for de andre systemviktige institusjonene (DNB og Nordea) vil innebære behov for en kraftig økning av kjernekapitalen for Kommunalbanken.

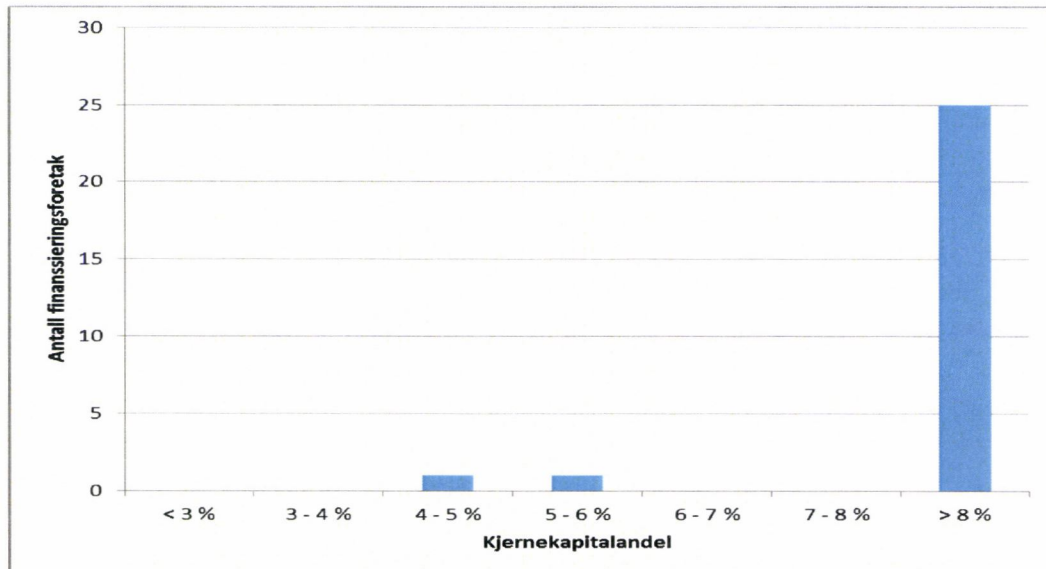
Finanstilsynet er av den oppfatning at kredittforetak har en virksomhet som kan forsvare et lavere krav til uvektet kjernekapitalandel enn for bankene. Nivået for kredittforetakene bør imidlertid ikke settes lavere enn nivået som er indikert av Baselkomitéen. Etter en samlet vurdering, anser Finanstilsynet at kravet for kredittforetakene bør settes til 3 prosent.

4.3.3 Finansieringsforetak

Finansieringsforetak har rapportert relativt høy uvektet kjernekapitalandel. Gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel for finansieringsforetakene ved utgangen av 2015 var på 12,7 prosent. Det er kun 2 foretak som har rapportert uvektet kjernekapitalandel lavere enn 6

prosent. Finanstilsynet anser at finansieringsforetak bør ha samme krav til nivå på uvektet kapitalandel som bankene, dvs. 6 prosent.

Figur 4: Uvektet kjernekapitalandel per 4. kvartal 2015 fordelt på antall finansieringsforetak



4.3.4 Verdipapirforetak

Verdipapirforetakene har en annen balanse enn bankene (bl.a. høy grad av egenkapitalfinansiering) og bruker ikke interne metoder i beregning av kapitaldekning. Finanstilsynets undersøkelser har vist at verdipapirforetak har høye uvektede kjernekapitalandeler, og alle har over 6 prosent p.t.

Finanstilsynet foreslår et krav til uvektet kjernekapitalandel på 6 prosent, som for bankene, for verdipapirforetak som har tillatelse til egenhandel eller plassering og garantistillelse. Verdipapirforetak er inntil videre ikke underlagt bufferkrav, og et krav på 6 prosent uvektet kjernekapitalandel, vil derfor, sammenliknet med eksisterende kapitalkrav, være relativt strengere for verdipapirforetak enn for banker. I praksis, på grunn av særtrekkene nevnt over, vil kravet imidlertid være lettere å tilfredsstille for verdipapirforetak.

5. Om gjennomføring i norsk regelverk mv.

5.1 Forskriftsbestemmelser

Finanstilsynet foreslår at regler om krav til uvektet kapitalandel tas inn i forskrift om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften) og slik at utfyllende bestemmelser som tilsvarer reglene i kommisjonsforordningen ((EU) 2015/62) som angir definisjonen av uvektet kapitalandel og kommisjonsforordningen ((EU) 2016/200) om offentliggjøring av uvektet kapitalandel følger som vedlegg til forskriften. Dette forutsetter at forordningene oversettes til norsk.

5.2 Konsekvenser av manglende oppfyllelse av angitte nivåer for uvektet kapitalandel
I CRD IV er det ikke foreslått nivåer for bindende minstekrav som eventuelt skal gjelde fra 2018, og følgelig er det heller ikke bestemmelser som regulerer konsekvensene av å bryte minstekrav. Finanstilsynet foreslår at foretak som bryter krav til uvektet kjernekapitalandel skal sende en kapitalplan innen 5 virkedager. Kapitalplanen skal inneholde en plan og tidsramme for å øke uvektet kjernekapitalandel. Hvis Finanstilsynet ikke mener at planen er tilstrekkelig, kan tilsynet med hjemmel i finansforetaksloven § 14-6 og verdipapirhandelloven § 9-18 stille krav om tiltak.

5.3 Krav til offentliggjøring av uvektet kapitalandel

Det følger av kapitalkravsforskriften § 45-6 annet ledd at foretakene skal offentliggjøre uvektet kjernekapitalandel og informasjon om beregningen av denne. Finanstilsynet legger til grunn at foretakene skal benytte de standardiserte skjemaene som følger av den delegerte kommisjonsforordningen om offentliggjøring av uvektet kapitalandel for å oppfylle dette kravet.

Foretakenes pilar 3-rapporter skal publiseres og oppdateres minst årlig, jf. kapitalkravsforskriften § 45-1 (3). Enkelte opplysninger om kapitaldekning, jf. § 8-21 i forskrift om årsregnskap for banker mv., skal offentliggjøres kvartalsvis. For foretak som er underlagt konsolideringsplikt skal opplysningsplikten oppfylles av det øverste innenlandske foretaket i finansgruppen.

Artikkel 433 i CRR regulerer frekvens for offentliggjøringen og det følger av denne bestemmelsen at institusjonene skal vurdere behovet for hyppigere offentliggjøring enn årlig utfra virksomhetens egenart, slik som *"scale of operations, range of activities, presence in different countries, involvement in different financial sectors, and participation in international financial markets and payment, settlement and clearing systems"*. Det følger videre av denne bestemmelsen at EBA skal fastsette retningslinjer som utdyper behovet for hyppigere offentliggjøring. I retningslinjene fra EBA følger det at foretak som har et eksponeringsmål som overstiger 200 milliarder euro, kvartalsvis skal offentliggjøre uvektet kapitalandel, hvor offentliggjøringen på halvårlig basis skal gjøres ved bruk av standardiserte skjemaer. Landets 3 største foretak og foretak som har en forvaltningskapital på over 30 milliarder euro eller har en gjennomsnittlig forvaltningskapital over 4 år som tilsvarer minst 20 prosent av brutto nasjonalprodukt, skal offentliggjøre informasjon om uvektet kapitalandel på halvårlig basis. Finanstilsynet foreslår ikke å ta inn detaljerte bestemmelser om offentliggjøringsfrekvens i forskriften, men legger til grunn at foretakene følger retningslinjene fra EBA.

Vedlegg 1 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften) del II gjøres følgende endringer:

Ny § 5 skal lyde:

§ 5 Krav til uvektet kjernekapitalandel

Banker, kredittforetak, finansieringsforetak, holdingforetak i finanskonsern som ikke er forsikringskonsern, verdipapirforetak som har tillatelse til å yte investeringstjenestene som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-1 første ledd nr. 3 og 6, skal følge bestemmelsene i vedlegg 1 [kommisjonsforordning (EU) 2015/62 med utfyllende bestemmelser til europaparlaments- og rådsdirektiv 575/2013 med hensyn til krav om uvektet kapitalandel og kommisjonsforordning (EU) 2016/200 med utfyllende bestemmelser til europaparlaments- og rådsdirektiv 575/2013 med hensyn til offentliggjøring av uvektet kapitalandel] til forskriften, med de presiseringer som følger av fjerde og femte ledd.

Kredittforetak skal til enhver tid ha en kjernekapital som utgjør minst 3 prosent av eksponeringsmålet angitt i vedlegg 1.

Øvrige foretak nevnt i første ledd skal enhver tid ha en kjernekapital som utgjør minst 6 prosent av eksponeringsmålet angitt i vedlegg 1.

Kapitalmålet skal bestå av kjernekapital som definert i § 14 og § 15 i beregningsforskriften. Ved beregningen gjelder fradrag og tillegg som følger av beregningsforskriften § 17 (1), § 18 og § 19.

Foretakene skal i eksponeringsmålet inkludere engasjementer med foretak i samme konsern og med foretak omfattet av kapitalkravsforskriften § 5-3.

I forskriftens del III gjøres følgende endringer:

§§ 5 og 6 blir ny §§ 6 og 7.

Ny § 8 skal lyde;

Foretak som ikke oppfyller krav som følger av § 5 i denne forskriften skal senest innen fem virkedager etter at manglende oppfyllelse foreligger oversende Finanstilsynet en kapitalplan. Kapitalplanen skal inneholde en plan og tidsramme for nødvendig økning av foretakets uvektede kapitalandel.

§§ 7 til 22 blir ny §§ 9 til 24

Vedlegg 2: Oversikt om regelverk om uvektet kapitalandel i utvalgte land

USA

Den amerikanske sentralbanken (Federal Reserve (FED)) offentliggjorde den 3. september 2014 endelige regler om uvektet kapitalandel⁵. Beregningen av uvektet kapitalandel er i samsvar med regelverket forslått av Baselkomiteén den 12. januar 2014. Minstekravene for Supplementary Leverage Ratio (SLR) og Enhanced Supplementary Leverage Ratio (ESLR) skal gjelde fra 1. januar 2018 og det stilles krav om offentliggjøring av indikatoren fra 1. januar 2015. For banker som benytter "advanced approaches" trådte kravet om at kjernekapitalen minst skal utgjøre 4 prosent av forvaltningskapitalen i kraft fra 1. januar 2014. For øvrige institusjoner gjaldt det krav om et 3 prosentkrav frem 1. januar 2015 før også disse ble underlagt et 4 prosentkrav. Gjeldende og fremtidige krav til uvektet kapitalandel er oppsummert i tabellen nedenfor.

	Tier 1 Leverage Ratio = Kjernekapital/Balanseførte eiendeler	SLR = Kjernekapital/Balanseførte og ikke balanseførte poster	ESLR = Kjernekapital/balanseførte og ikke balanseførte eiendeler
Nivå	4 %	3 %	5 % og 6 %
Virkeområde	Samtlige institusjoner	Ikke-systemviktige institusjoner	G-SIBs (5 %) og datterselskaper av G-SIBs (6 %)
Ikrafttredelse	1. januar 2014 (institusjoner som benytter "advanced approaches") 1. januar 2015 (Øvrige institusjoner)	1. januar 2018	1. januar 2018

ESLR gjelder for globalt systemviktige institusjoner (G-SIBs), dvs. institusjoner som har mer enn 700 milliarder dollar i konsolidert forvaltningskapital eller mer enn \$ 10 billioner i depot. Totalt omfattes 8 institusjoner av ESLR kravet⁶. Disse institusjonene må ha en buffer på minst 2 prosent i forhold til minstekravet på 3 prosent for å unngå restriksjoner på utbetaling av utbytte og bonusutbetalinger. Datterselskaper av disse som er kredittinstitusjoner (insured depository institutions) må ha en uvektet kapitalandel på minst 6 prosent for å bli ansett som "vel kapitalisert" av tilsynsmyndighetene.

Storbritannia

Fra 1. januar 2016 skal foretak som har innskudd fra husholdninger på 50 milliarder pund og over oppfylle et minstekrav på 3 prosent. Ren kjernekapital skal utgjøre minst 75 prosent av kapitalmålet. Foretak er også pålagt å oppfylle en såkalt motsyklisk buffer for uvektet

⁵ Endelige regler er tilgjengelig her: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140903b.htm>

⁶ Disse institusjonene er Bank of America, Citigroup, Goldman Sachs, JPMorgan Chase, Morgan Stanley, State Street, Bank of New York Mellon og Wells Fargo.

kapitalandel som tilsvarer den motsykliske kapitalbufferen i det risikobaserte regelverket skalert med 35 prosent. På den måten opprettholdes forholdet mellom 3 og 8,5 prosent kravet som er satt for hhv. minstekrav til uvektet kapitalandel og minstekrav til kjernekapital pluss bevaringsbuffer. G-SIBs vil også være underlagt bufferkrav i tillegg til minstekravet og det skal fastsettes på et senere tidspunkt. Ved brudd på minstekravet og buffere skal foretak sende en kapitalplan for oppkapitalisering innen 5 dager. For øvrige institusjoner vil kravene til uvektet kapitalandel bli vurdert i 2017 når EU-regelverket som skal gjelde fra 2018, er klart.

Sveits

Det sveitsiske tilsynet (FINMA) offentliggjorde den 21. oktober 2015 et nytt regelverk som skal gjelde for sveitsiske banker som er definert som globalt systemviktige (Credit Suisse og UBS). Disse bankene skal være underlagt et krav til uvektet kjernekapitalandel på 5 prosent. Kravet skal oppfylles med 3,5 prosent ren kjernekapital, og instrumenter som kan konverteres eller skrives ned dersom kjernekapitalen faller under 7 prosent (HT-Cocos), kan utgjøre 1,5 prosent. I tillegg skal det gjelde et krav til uvektet kapitalandel på 10 prosent som skal oppfylles med 5 prosent kjernekapital, og instrumenter som kan benyttes til intern tapsdekning ("Bail-in-Instruments"), skal utgjøre 5 prosent. Kravene vil være fullt innfaset innen 2019.

Sverige

Riksbanken anbefalte i 2014 å innføre et krav til uvektet kjernekapitalandel for svenske banker på 4 prosent fra 2016 og øke dette til 5 prosent fra 2018. Det ble anbefalt at kravet formuleres som et minstekrav på 3 prosent og buffere på hhv. 1 prosent og 2 prosent. Riksbanken ga uttrykk for at kravet hovedsakelig må oppfylles med ren kjernekapital.

Finansinspektionen (FI) har anbefalt⁷ at det ikke innføres et førtidig krav til uvektet kapitalandel i Sverige. Dersom kravet som følger av det kommende EU-regelverket ikke overstiger 3 prosent, ønsker FI at kravet skal oppfylles med ren kjernekapital. FI ønsker at kravet kun skal gjelde på konsolidert nivå.

FIs beregninger viser at de fire største bankene må øke kjernekapitalen med 1,9 milliarder svenske kroner for å oppfylle et krav til uvektet kapitalandel på fire prosent og med 9,8 milliarder svenske kroner dersom kravet skal oppfylles med ren kjernekapital. Tilsvarende tall for et krav på 5 prosent er hhv. 147 og 97,9 milliarder.

Danmark

I Rangvid-utvalgets rapport om årsakene til finanskrisen i Danmark uttrykkes det skepsis til at et krav til uvektet kapitalandel på 3 prosent er tilstrekkelig for å unngå fremtidige kriser. Det ble i oktober 2014 nedsatt en ekspertgruppe som vurderte blant annet behovet for førtidlig innføring av uvektet kapitalandel og eventuelle nivåer, herunder differensiering på bakgrunn av forretningsmodell, for uvektet kapitalandel. Ekspertgruppen har i desember 2015 kommet med anbefaling om at innføring av uvektet kapitalandel bør følge EUs-implementeringsplan, samt at kalibreringsnivået også bør tilsvare kalibreringen som blir fastsatt i EU (foreløpig 3

⁷

http://www.fi.se/upload/90_English/20_Publications/20_Miscellaneous/2015/Bruttosoliditet_eng_20150123ny.pdf

prosent). Ekspertgruppen mener imidlertid at det er hensiktsmessig å differensiere kravet etter forretningsmodell, men ikke etter systemviktigheten. Ekspertgruppen mener videre at kravet til uvektet kapitalandel bør ikke varieres i takt med motsyklisk buffer.