

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Dato: 19.02.2021
Vår ref.: 2021-214
Deres ref.: 20/5499

Høringsuttalelse: Reglene om fondsemisjon i sparebanker med egenkapitalbevis

Det vises til høringsnotat om begrensning knyttet til fondsemisjoner i sparebanker med egenkapitalbevis samt dialog om utsatt svarfrist til 19.02.2021. Finans Norge avgir her sine merknader.

Finans Norge mener det er essensielt at det norske regelverket sikrer egenkapitalbevisets stilling som kapitalinstrument og ren kjernekapital. Vi registrerer at Finanstilsynet er av den mening at det er behov for å justere regelverket etter at EUs kapitalkravsregelverk ble tatt inn i norsk regelverk. Finanstilsynet foreslår å innføre en begrensning på sparebankenes anledning til å gjennomføre fondsemisjoner fra utjevningsfondet. Etter vår oppfatning vil Finanstilsynets forslag om begrensning for fondsemisjoner fra utjevningsfondet være så konservativt innrettet at det i praksis vil fungere som et forbud.

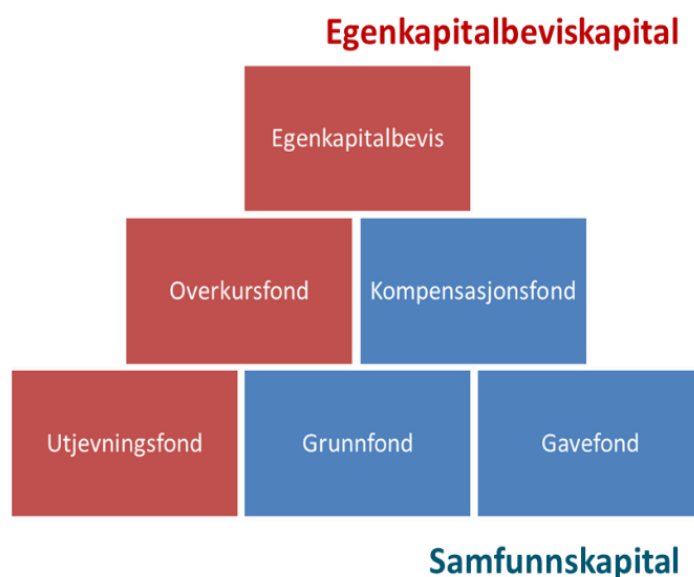
Vi mener at en mer treffende løsning vil være å regulere størrelsen på sparebankenes eierkapital relativt til utestående volum av fondsobligasjonskapital. Videre vil utjevningsfondet måtte inneha et volum som sikrer at eierkapitalen tar tap før en eventuell konvertering av fondsobligasjonskapital. Disse to elementene vil etter vår vurdering sikre samsvar med EUs kapitalkravsregelverk uten de negative konsekvensene som en begrensning av fondsemisjonsmuligheten fører med seg. Det vil igjen sikre videreføring av dagens velfungerende sparebankmodell med egenkapitalbevis og bevare foretakenes fleksibilitet innenfor EU-regelverkets rammer.

1. Innledning

De norske sparebankene har tradisjonelt sett vært organisert som selveiende stiftelser, hvor egenkapitalen i all hovedsak har bestått av tidligere års tilbakeholdte overskudd. I 1987 ble sparebankloven endret slik at sparebankene kunne hente egenkapital i kapitalmarkedet ved å utstede grunnfondsbevis (fra 01.07.2009 kalt egenkapitalbevis). En rekke banker har i dag utstedt egenkapitalbevis og flere er børsnoterte.

Egenkapitalbeviserens kapital består av egenkapitalbevis, overkursfondet og utjevningsfondet. Sammen med samfunnskapitalen («eierløs kapital»), bestående av grunnfondet, gavefondet og kompensasjonsfondet, utgjør de seks fondene sparebankens rene kjernekapital.

Fondene er strukturert i et særskilt prioritetshierarki som vist i figuren til høyre. Egenkapitalbevisene har høyest prioritet, og hvert «nivå» vil dekke tap etter forholdsmessig størrelse på fondene. Tap skal dekkes fullt ut på ett nivå før man går på fondene høyere opp i hierarkiet. Selv om egenkapitalbevisene er på toppen av hierarkiet er denne kapitalen å regne som tapsabsorberende på lik linje med øvrige fond. Den relativt høyere prioriteten for egenkapitalbeviserens kapital har blant annet sammenheng med egenkapitalbeviserens begrensede innflytelse i forstanderskapet/generalforsamlingen. Egenkapitalbevisererne velger fra minst 20 prosent til maksimalt 40 prosent av medlemmene uavhengig av eierbrøk.



2. Finanstilsynets foreslåtte løsning

Finanstilsynets forslag følger av at EUs kapitalkravsregelverk (CRR-forordningen) formelt ble tatt inn i norsk regelverk med ikrafttredelse 31.12.2019. I CRR settes det vilkår for at et kapitalinstrument skal kunne anses som ren kjernekapital. Finanstilsynet viser særlig til artikkel 28 nr. 1 bokstav (i) som omhandler at instrumentet skal dekke tap ved løpende drift (tilsynets oversettelse):

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

Finanstilsynet viser videre til artikkel 54 i CRR som innebærer at fondsobligasjonskapital skal kunne skrives ned eller konverteres til ren kjernekapital for å dekke tap dersom den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 prosent. Det påpekes i høringsnotatet at et lite utjevningfond vil kunne komme i konflikt med denne bestemmelsen. Årsaken er at egenkapitalbevisererne potensielt kan ende opp med å dekke en mindre andel av tapet enn eiere av fondsobligasjoner.

Finanstilsynet ønsker å støtte opp om egenkapitalbevisenes tapsabsorberende evne og bidra til større grad av likebehandling av fordeling av overskudd og tap mellom egenkapitalbeviserens kapital og samfunnskapital. Selv om det ikke er gjennomført fondsemisjoner på flere år mener Finanstilsynet at det er hensiktsmessig å klargjøre at dette

ikke er tillatt med mindre utjevningfondet utgjør en betydelig andel av bankens samlede eierkapital.¹

Finanstilsynet foreslår følgende bestemmelse i finansforetaksforskriften:

§ 10-3 Grense for fondsemisjon fra utjevningfondet.

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

3. Finans Norges vurdering av Finanstilsynets forslag

Etter Finans Norges vurdering er det av størst viktighet å sikre egenkapitalbevisets stilling som kapitalinstrument og ren kjernekapital. Vi merker oss at Finanstilsynet har identifisert et behov for å justere det norske regelverket for å sikre samsvar med EUs kapitalkravsregelverk, og vi støtter et slikt tiltak på generelt grunnlag. Likevel er vi bekymret for at Finanstilsynets forslag i praksis vil være et forbud mot fondsemisjon fra utjevningfondet. Slik vi ser det er det mulig å finne en mer hensiktsmessig løsning som fortsatt vil sikre etterlevelse av EU-regelverket. Selve løsningen er nærmere omtalt i kapittel 5.

Vår vurdering av Finanstilsynets forslag tar utgangspunkt i CRR artikkel 28 nr. 1 bokstav (i) som nevnt over. Vi ønsker å klargjøre vår forståelse av at Finanstilsynets bekymring om manglende samsvar med EU-regelverket knytter seg til utstedte kapitalinstrumenter. En potensiell utfordring synes dermed å omhandle forholdet mellom fondsobligasjoner og egenkapitalbevis da øvrige egenkapitalfond ikke kan anses å være et utstedt instrument. Det må imidlertid tas med i betraktningen at eiere av egenkapitalbevis også har eierskap til overkurs- og utjevningfondet.

For å tilfredstille kravet i CRR art. 28 nr. 1 bokstav (i) må egenkapitalbeviskapitalen ta den første og forholdsmessig største andelen av tapet etter hvert som det oppstår, relativt til eierne av fondsobligasjoner. Som Finanstilsynet påpeker vil en eventuell konflikt med denne bestemmelsen kunne oppstå dersom den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 prosent. Gitt prioritetshierarkiet og tapsstrukturen som nevnt over vil denne grensen også berøre samfunnskapitalen (grunnfond, gavefond og kompensasjonsfond) selv om denne kapitalen ikke kan anses som utstedt.

Finanstilsynet foreslår at utjevningfondet etter fondsemisjon skal utgjøre minst 80 prosent av samlet eierkapital. Grensen er fastsatt etter en skjønnsmessig vurdering basert på størrelsen på tilbakeholdt overskudd i et utvalg aksjebanker. Finans Norge ønsker i denne sammenheng å påpeke at tilbakeholdt overskudd i en sparebank også vil tilordnes samfunnskapitalen (grunnfond og eventuelt gavefond). Det innebærer at det er et større volum av tilbakeholdt overskudd som vil ta tap i første omgang og taler isolert sett for at Finanstilsynets foreslåtte prosentsats bør settes lavere.

¹ Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at de har anledning til å stanse fondsemissjoner ved å nekte godkjenning av nye egenkapitalbevis.

Etter vår vurdering er Finanstilsynets forslag om en streng begrensning på bruken av fondsemisjoner ikke ønskelig av flere grunner som beskrevet i kapittel 4. Vi kan ikke se at det er behov for et krav som innebærer at en så betydelig andel av samlet eierkapital skal plasseres i utjevningsfondet før det tillates fondsemisjon.² Man kan ikke direkte likestille sammensetningen av egenkapitalbeveiseiernes kapitalstruktur med strukturen på ren kjernekapital i en aksjebank, da det som nevnt over vil være tabsabsorberende kapitalelementer i form av samfunnskapitalens fond i sparebankene.

Finans Norge stiller spørsmål ved om tilsynets ønske om å bidra til større grad av likebehandling av fordeling av overskudd og tap mellom egenkapitalbeveiseiernes kapital og samfunnskapital, er relevant i forhold til kravene i CRR. Den høye, skjønnsmessige fastsettelsen av det foreslåtte kravet til at utjevningsfondet skal utgjøre 80 prosent av den samlede egenkapitalbeveiseiernes kapital, etter en fondsemisjon, synes således å bære preg av et ønske om å oppnå flere mål enn kun tilpasning til EU-regelverket.

4. En streng begrensning på fondsemisjoner fra utjevningsfondet er uheldig

Som nevnt over anser vi at Finanstilsynets forslag reelt sett vil kunne innebære et forbud mot fondsemisjoner fra utjevningsfondet, hvilket er uheldig. Over tid vil en del av egenkapitalbeveiseiernes andel av årsresultatet, forutsatt at ikke alt utbetales som utbytte, akkumuleres i utjevningsfondet. En streng begrensning vil bidra til å låse inn denne kapitalen i stor grad. Det vil, alt annet likt, medføre at en økende andel av egenkapitalbeveiseiernes kapital blir tilordnet laveste nivå i prioritetshierarkiet. En slik endring over tid vil utfordre den ekstra beskyttelsen som eksisterer for egenkapitalbeveiseierne, noe som er ansett som en fordel som oppveier ulempen ved begrenset innflytelse i forstanderskapet/generalforsamlingen.³ Finanstilsynets omtale i kapittel 2 i høringsnotatet om at viktige vedtak nå kan kreve 2/3 flertall er ikke uten betydning, men synes mindre viktig ettersom den reelle innflytelsen for egenkapitalbeveiseierne er uendret.⁴

En annen bekymring knytter seg til alternativ bruk av midlene i utjevningsfondet. Sparebankene har anledning til å utbetale utbytte fra fondet når dette er forsvarlig ut fra egenkapitalsituasjonen i foretaket. Problemstillingen synes ikke omtalt i høringsnotatet, men slik vi ser det er det grunn til å tro at den foreslåtte begrensningen for fondsemisjoner også vil kunne påvirke anledningen til å betale ut ekstraordinært utbytte på sikt. Dette er svært uheldig, særlig i spesielle situasjoner som under koronakrisen, hvor det kan bli aktuelt å betale ut utbytte fra tidligere opptjente midler. Det vil også kunne bidra til å svekke sparebankenes mulighet til å sikre stabilitet i utbyttebetalinger ved bruk av midler fra utjevningsfondet. Det er ønskelig at sparebankene bevarer sin fleksibilitet i valget mellom å

² Til sammenligning hadde sparebankene med egenkapitalbevis notert på Oslo Børs i gjennomsnitt et utjevningsfond tilsvarende 35 prosent av samlet eierkapital ved utgangen av 2019. Kilde: Sparebankforeningen.

³ Det gjøres oppmerksom på at flere sparebanker har en eierbrøk som overstiger graden av innflytelse.

⁴ I praksis vil endringen til 2/3 flertall, gitt at forstanderskapet/generalforsamling vedtar dette, kunne innebære at egenkapitalbeveiseierne får vetorett mot endringer som er av særlig betydning for egenkapitalbeveiseierne som emisjoner og nedsettelse av eierandelsbeviskapitalen. Det påvirker ikke i hvilken grad egenkapitalbeveiseierne får gjennomslag for egne forslag.

bevare kapitalen i foretaket gjennom fondsemisjon eller å betale utbytte til investorene dersom situasjonen skulle tilsi at det er hensiktsmessig.

Et siste moment er knyttet til likviditeten i utestående egenkapitalbevis. Egenkapitalbevisene er i varierende grad ansett som likvide, noe som kan bidra til å svekke attraktiviteten til instrumentet. En fondsemisjon kan være en kostnadseffektiv måte for sparebankene å øke antall egenkapitalbevis og derigjennom bidra til bedret likviditet.

5. Finans Norges foreslåtte løsning

Som omtalt over må en tilpasning av det norske regelverket ta for seg to elementer. Det må sikre at eierkapitalen både tar tap først, og forholdsmessig mest, etter hvert som de oppstår. En eventuell konflikt vil ikke omhandle forholdet mellom samfunnskapitalen og eierkapitalen ettersom førstnevnte ikke er å regne som en del av et utstedt instrument. Derimot kan det oppstå utfordringer dersom den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 prosent fordi fondsobligasjonskapital, med høyere prioritet enn ren kjernekapital, kan måtte bli skrevet ned eller konvertert til ren kjernekapital i en slik situasjon.

Etter vår vurdering vil en konkret regulering av volumet av eierkapital relativt til utestående fondsobligasjonskapital være en løsning som sikrer samsvar med EU-regelverket. En bestemmelse vil måtte inneholde krav til at eierkapitalen (egenkapitalbeviskapital, overkursfond og utjevningfond) er av en slik størrelse at det overstiger volumet av utestående fondsobligasjonskapital. Under forutsetning av at fondsobligasjonskapital konverteres til ren kjernekapital, på en måte som sikrer overenstemmelse med CRR art. 28 nr. 1 bokstav (i), vil dette sørge for at eierkapitalen dekker en forholdsmessig større andel av tap etter hvert som de oppstår.⁵

Videre må en bestemmelse også sikre at eierkapitalen tar tap først. Ettersom flere sparebanker har et betydelig grunnfond er det en mulighet for at samfunnskapitalen dekker tap fullt ut helt frem til man når den aktuelle grensen på 5,125 prosent ren kjernekapitaldekning. For å sikre at eierkapitalen også tar tap først må derfor en bestemmelse inneholde krav til at utjevningfondet har et volum som sikrer at eierkapitalen tar noe tap før fondsobligasjonskapitalen skal dekke tap eller bli konvertert.

Bestemmelsen vil nødvendigvis måtte være begrenset til kun å omfatte banker som har utstedt egenkapitalbevis da skillelinjen i CRR som nevnt omhandler forholdet mellom utstedte kapitalinstrumenter. Likeledes vil en bestemmelse ikke være aktuell for banker uten utstedt fondsobligasjonskapital.

⁵ Merk at vårt forslag er basert på en streng tolkning av begrepet «forholdsmessig største» i CRR art. 28 nr. 1 bokstav (i). Vi har lagt til grunn at det betyr at eierkapital skal ta mest tap i forhold til konvertert fondsobligasjonskapital. En alternativ tolkning kan være at begrepet skal forstås som at en større andel av eierkapitalen skal ta tap versus andelen av konvertert fondsobligasjonskapital, f.eks. at 80 % av eierkapitalen er tapt, mens kun 70 % av fondsobligasjonskapitalen er tapt. Med denne tolkningen vil det ikke være nødvendig å kreve at volumet av eierkapital skal være større enn volumet av utestående fondsobligasjonskapital. Det vil kun være behov for noe volum i utjevningfondet for å sikre at eierkapitalen tar tap først og at andelen eierkapital som tapes er større enn andelen fondsobligasjonskapital.

Innføring av en bestemmelse slik vi foreslår vil innebære at regelverket innfører skranker for sammenhengen mellom volumet av ren kjernekapital, eierbrøk og volumet av fondsobligasjonskapital. Dette vil følge av CRR og bidra til redusert fleksibilitet gitt sparebankstrukturen med todelingen av ren kjernekapital mellom eierkapital og samfunnskapital. Eksempelvis kan dette få en innvirkning som følge av at nye krav til store engasjementer under CRR II regnes av samlet kjernekapital, noe som isolert sett kan tale for et høyere volum av fondsobligasjonskapital. Et høyere volum av fondsobligasjoner kan også være aktuelt for mindre sparebanker, uten tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, for å oppfylle et MREL-krav med fondsobligasjoner utover maksimalnivået som settes av kapitalkravene.

Oppsummert vurderer vi at dagens krav til ren kjernekapital, samt bankenes eierbrøker, medfører at vårt forslag til løsning har begrensede negative konsekvenser for sparebankene med egenkapitalbevis. Det vil imidlertid redusere bankenes fleksibilitet som nevnt over og få en innvirkning på handlingsrommet ved utstedelse av fondsobligasjoner og/eller ved førstegangsutstedelse av egenkapitalbevis.⁶ Videre må banker med egenkapitalbevis, eller som ønsker å utstede egenkapitalbevis, sikre at det er midler i utjevningsfondet dersom det ikke allerede er tilfelle. Løsningen vil dessuten kunne være sensitiv for endringer i kapitalkravene⁷ og eierbrøk.

Finans Norge er kjent med at enkelte banker er nær eller har et utestående fondsobligasjonsvolum som overstiger samlet eierkapital. Videre har også enkelte banker ikke bygd opp kapital i utjevningsfondet. Det er derfor viktig at det gis tilstrekkelig tid for sparebankene til å tilpasse seg en ny bestemmelse.

6. Avsluttende merknader

For Finans Norge er det viktigst å sikre etterlevelse av EUs kapitalkravsregelverk som igjen vil bevare egenkapitalbevisets stilling. Etter vår vurdering vil Finanstilsynets forslag til tilpasning av regelverket gjennom begrensning av fondsemisjoner ha en rekke negative konsekvenser som vil være svært uheldig.

Vi kan ikke se at det er nødvendig å detaljregulere muligheten for fondsemisjoner fra utjevningsfondet for å tilfredsstille EU-regelverket. Slik vi ser det eksisterer det en annen løsning som har mindre negative konsekvenser og som dekker de kravene som CRR oppstiller med tanke på tapsfordeling mellom egenkapitalbevisere og eiere av fondsobligasjoner.

Vi foreslår at eierkapitalen i en sparebank må overstige volumet av utestående fondsobligasjonskapital. Videre må størrelsen på utjevningsfondet sikre at eierkapitalen tar tap før en eventuell konvertering av fondsobligasjonskapital til ren kjernekapital. Ettersom en

⁶ F.eks. dersom en sparebank har utestående fondsobligasjoner, og ønsker å utstede egenkapitalbevis for første gang, må banken utstede egenkapitalbevis med et større volum enn volumet av utestående fondsobligasjoner.

⁷ Gjelder ved endringer i kapitalkrav i prosent og ikke endringer som berører beregningsgrunnlaget.

slik type bestemmelse vil være av en ny art er det imidlertid viktig at det gis tilstrekkelig tid for tilpasning.

Et solid og EU-tilpasset regelverk vil bidra til at den velfungerende sparebankmodellen med egenkapitalbevis videreføres. Det å samtidig bevare nøkkelementene ved egenkapitalbeviset vil sikre grunnlaget for et fortsatt attraktivt instrument for investorer.

Finans Norge står til disposisjon dersom det er ønskelig med mer informasjon om vår posisjon og argumenter.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Erik Johansen
direktør

Michael H. Cook
fagsjef