

RAPPORTERING AV BANKLÅN TIL EN SENTRAL KREDITTDATABASE

Vurdering av norsk deltakelse i Den europeiske sentralbankens
AnaCredit-prosjekt

Rapport fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Finansdepartementet, Norges Bank,
Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå

14. desember 2018

INNHOOLD

Sammendrag	3
Summary in English	5
1. Bakgrunn og mandat	8
1.1 Innledning	8
1.2 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid	8
1.3 Oversikt over innholdet i rapporten.....	9
2. Rapportering og registrering av utlån i dag	10
2.1 Innledning	10
2.2 Offentlig regnskapsrapportering fra banker og finansieringsforetak (ORBOF)	11
2.3 Rapportering til Finanstilsynet etter bankregelverket (CRD IV-rapporteringen)	11
2.4 Rapportering til Finanstilsynets engasjementsdatabase for foretakslån.....	12
2.5 Særskilt rapportering til Finanstilsynet ved behov	12
2.6 Rapportering til Skatteetaten	13
2.7 Rapportering til Brønnøysundregistrene.....	13
2.8 Rapportering til Finanstilsynet om boliglån (boliglånsundersøkelsen)	13
2.9 Rapportering til gjeldsinformasjonsforetak	13
3. Nye rapporteringskrav i EU og Norden	15
3.1 Innledning	15
3.2 Utgangspunkt: Eksisterende kredittregistre.....	15
3.3 AnaCredit: Nye rapporteringskrav og databaser	16
3.4 AnaCredit-rapportering i EØS-landene	17
3.5 Anbefaling fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB).....	18
4. Potensiell nytte av en norsk AnaCredit-rapportering	19
4.1 Innledning	19
4.2 Harmonisering med andre land.....	19
4.3 Overvåking, tilsyn og forskning	20
4.4 Effektivisering og samordning av rapporteringen.....	22
4.5 Risikostyring og kredittvurderinger i bankene.....	25
5. Modeller for AnaCredit i Norge	26
5.1 Innledning	26
5.2 Rettslig ramme	26
5.3 Mulige modeller for rapporteringskrav	27
5.4 Gjennomføring	30
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	33
6.1 Innledning	33
6.2 Videreføring av dagens ordninger	33
6.3 Konsekvenser av AnaCredit-innføring for bankene	34
6.4 Konsekvenser for bankkundene	36
6.5 Konsekvenser for det offentlige.....	36
7. Samlet vurdering	38
Vedlegg 1: Kravene i AnaCredit-forordningen	39
Vedlegg 2: Nærmere om nordiske ordninger	42
Referanser	46

SAMMENDRAG

Rapportering og registrering av utlån i dag

Norske banker rapporterer om sine utlån i flere ordninger, og opplysningene brukes bl.a. til statistikk, tilsyn med bankene og beregning av skattekrav, og i noen grad også til forskning og analyse. Bankene rapporterer flere ganger i året totaltall for utlån sammen med øvrige regnskapsdata til Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet. Skatteetaten innhenter årlig opplysninger fra bankene om hvert enkelt utlån, mens Brønnøysundregistrene samler inn gjeldsinformasjon sammen med resten av årsregnskapet direkte fra bedrifter og andre regnskapspliktige. Finanstilsynet innhenter hvert år detaljert informasjon om bankenes utlån til hver enkelt foretakskunde til sin engasjementsdatabase, som tilsynet bl.a. bruker i risikoanalyser. Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse omfatter detaljert informasjon om et utvalg boliglån, og tilsynet innhenter ved behov også ytterligere data om ulike typer av utlån. Bankene må dessuten løpende rapportere om usikrede personkundelån til gjeldsinformasjonsforetak, der opplysningene skal bidra til bedre kredittvurderinger i bankene, og kan brukes til analyse og statistikk.

Nye rapporteringskrav i EU og Norden

Den europeiske sentralbanken (ESB) fastsatte i 2014 regler for ny rapportering av bankenes utlån via nasjonale sentralbanker til en fellesdatabase i ESB, kalt AnaCredit («analytical credit datasets»). Rapporteringen forventes å starte opp tidlig i 2019. Hensikten er å styrke grunnlaget for analyser og gjennomføring av pengepolitikk, risikostyring, overvåking av finansiell stabilitet, makroregulering og forskning. Bankene skal rapportere mer enn 100 opplysninger om hvert enkelt utlån over 25 000 euro til juridiske personer (foretak mv.), og ESB har signalisert at ordningen på sikt kan bli utvidet til også å omfatte bl.a. personkundelån. Alle landene i euroområdet må delta i ordningen, og de fleste andre EU-land har valgt å delta på frivillig basis. Finland og Sverige har etablert løsninger i hovedsak i tråd med ESBs minstekrav, mens Danmarks løsning avviker på noen punkter, og omfatter også personkundelån.

Potensiell nytte av en norsk AnaCredit-rapportering

Med unntak av Norge og Island, har alle land i Norden og Baltikum besluttet å innføre AnaCredit-rapportering. Finansmarkedene i regionen er tett sammenkoblet, noe som tilsier likest mulig regulering, rapporteringskrav og andre vilkår for bankene. Dersom AnaCredit innføres i Norge, kan det også bidra til å belyse norske markeders virkemåte og særtrekk på en måte som ikke vil være mulig uten komparative analyser basert på harmoniserte data. AnaCredit kan over tid bli en viktigere kilde for statistikk, analyse og tilsyn i EU, men samordning og harmonisering kan bli utfordrende i praksis. Det gjenstår å se hva nytteverdien blir de første årene, og hva en kan tape eller vinne på å stå utenfor. Kvaliteten på norske data er allerede god, slik at det for norske myndigheters overvåkings- og tilsynsarbeid er lite å hente på å innføre AnaCredit sammenlignet med forholdsvis enkle utvidelser av dagens ordninger. Rapporteringen til engasjementsdatabase kan f.eks. utvides uten vesentlige kostnader.

Banker med en samlet markedsandel i Norge på ca. 65 pst. må uansett forholde seg til nye krav, fordi de har hovedsete eller filial i land som innfører AnaCredit. For disse bankene kan en ikke ubetydelig del av tilpasningskostnadene ved en norsk AnaCredit-innføring allerede være tatt, i tillegg til at en innføring kan erstatte noe av dagens rapportering. For de aller fleste norske banker vil imidlertid AnaCredit innebære betydelige tilpasningskostnader og få fordeler.

Modeller for AnaCredit i Norge

AnaCredit-rapportering kan innføres i Norge uten lovendringer, og det antas at Norge kan delta i ESBs fellesdatabase. AnaCredit kan innføres på flere måter, bl.a. i tråd med disse modellene:

- A) En minimumsløsning som bare omfatter lån til juridiske personer (foretak mv.) fra de største bankene, og bare nye lån over 25 000 euro i en overgangsperiode på 5 år.
- B) En ordning som omfatter alle lån til juridiske personer uten unntak og overgangsperiode.
- C) En fulltelling av alle lån til alle kunder, inkludert personkundelån.

Felles for modellene er at bankene bør rapportere noe mer enn det som kreves i AnaCredit-reglene, slik at Finanstilsynets engasjementsdatabase kan erstattes. Med modell A bør imidlertid rapporteringen til engasjementsdatabasen videreføres for de som får unntak fra AnaCredit. Modell C innebærer at AnaCredit-kravene tilpasses personkundelån (slik som i Danmark) og innrettes slik at Finanstilsynets boliglånsundersøkelse kan erstattes, i tillegg til at rapporteringsplikten bør gjøres bredere, ettersom bl.a. forsikringsforetak også eier en del boliglån. Dersom AnaCredit skal innføres, vil det være naturlig at ordningen etableres av Norges Bank eller Finanstilsynet eller av dem begge i fellesskap. Utvikling og drift kan også legges dit, eller helt eller delvis settes ut til f.eks. Statistisk sentralbyrå eller et privat foretak. Uansett vil det være behov for en viss kompetanseoppbygging og økt ressursbruk for å administrere ordningen, i tillegg til investeringene i selve databehandlingsløsningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Anslag fra gjennomføringen i de andre nordiske landene, innspill fra norske banker og erfaringer fra andre prosjekter tilsier at kostnadene ved å innføre AnaCredit i Norge blir betydelige, og vil avhenge av valg av løsninger. Særlig må det påregnes betydelige investeringer i bankenes IT-infrastruktur. Den enkelte bank kan stå overfor AnaCredit-utviklingskostnader på noen titalls millioner kroner, men flere forhold kan bidra til å redusere kostnadene, bl.a. banksamarbeid med deling av kostnader og utnyttning av erfaringer fra andre land. Mens modell A vil være den billigste for bankene samlet, mye pga. unntak for de mindre bankene og avgrensning til nye lån de første årene, vil modell C være den dyreste løsningen, særlig fordi den omfatter personkundelån og forutsetter flere nasjonale tilpasninger. For det offentlige kan gevinstene ved å innføre AnaCredit generelt bli større jo mer omfattende rapporteringen er, det vil si at modell B og C kan gi større gevinster enn modell A, mens kostnadene blir om lag de samme uavhengig av modell. Etableringskostnadene kan, på usikkert grunnlag, beløpe seg til om lag 50-60 mill. kroner, mens den årlige driften trolig kan håndteres med om lag 5 årsverk.

Samlet vurdering

Det er behov for bedre informasjon om det norske kredittmarkedet, men dette kan løses raskt og kostnadseffektivt ved at Finanstilsynet styrker sin engasjementsdatabase for foretakslån, og ved at Barne- og likestillingsdepartementet utvider rapporteringen til gjeldsinformasjonsforetak til å omfatte pantelån. De betydelige kostnadene ved en AnaCredit-innføring kan vanskelig forsvares av de mulige gevinstene vi nå ser konturene av. Dersom AnaCredit i årene som kommer skulle vise seg å bli en viktigere datakilde i EU, eller en norsk ordning kan etableres til lav kostnad basert på velprøvde og harmoniserte løsninger fra andre land, bør norske myndigheter vurdere AnaCredit på nytt. Dersom det likevel skulle være ønskelig å innføre AnaCredit i Norge nå, bør modell A legges til grunn. Denne modellen minimerer bankenes kostnader, og kan danne grunnlag for eventuelle senere utvidelser.

SUMMARY IN ENGLISH

Current Norwegian arrangements for reporting and registering bank loans

Norwegian banks report information on their loans under a number of arrangements, with the data used for compiling statistics, banking supervision, calculating tax claims, and to some extent also for research and analysis, etc. Several times per year, banks report information on aggregated loans along with other financial reporting data to Statistics Norway and Finanstilsynet (the Financial Supervisory Authority of Norway). The Norwegian Tax Office collects data each year from banks on individual loans, while the Brønnøysund Register Centre collects information on liabilities along with the rest of the annual financial statements directly from businesses and other entities legally required to keep accounts. Each year, Finanstilsynet collects detailed information on banks' total credit exposures to individual corporate customers for its exposure database, which it uses for risk analyses etc. Finanstilsynet's annual residential mortgage survey includes detailed information on a sample of residential mortgages, and Finanstilsynet also collects additional data on various types of loans as needed. Moreover, banks must report unsecured retail loans to debt information service providers, where the data are intended to improve banks' credit assessments and may be used for analysis and statistical purposes.

New reporting requirements in the EU and Nordic region (AnaCredit)

In 2014, the European Central Bank (ECB) laid down rules for a new reporting system for bank loans via national central banks to a common ECB database, called AnaCredit ("analytical credit datasets"). Reporting is expected to begin in early 2019. The purpose is to obtain more granular data for analysis and the implementation of monetary policy, risk management, financial stability oversight, macro-prudential regulation and research. Banks are required to report more than 100 data attributes on each exposure exceeding EUR 25 000 to legal entities that are not natural persons (corporates, etc.), and the ECB has also indicated that AnaCredit in the future may be expanded to include for example retail loans. All euro area countries must participate in the reporting system, and most of the other EU member states have elected to participate on a voluntary basis. Finland and Sweden have arrangements in place that largely comply with the ECB's minimum requirements, while the arrangements in Denmark differ on a few points and also include retail loans.

Potential benefits of a Norwegian AnaCredit reporting arrangement

Except for Norway and Iceland, all Nordic and Baltic countries have decided to introduce AnaCredit reporting. As the region's financial markets are closely interlinked, regulation, reporting requirements and other operating conditions for banks should be as uniform as possible. An introduction of AnaCredit in Norway may also help to shed light on the functioning and characteristics of Norwegian markets in a manner that would not be possible without comparative analyses based on harmonised data. In time, AnaCredit may become a more important source for statistics, analysis and supervision in the EU, but coordination and harmonisation may be a challenge in practice. It remains to be seen what the system's usefulness will be in its initial years, and what may be gained or lost by not participating. Since the quality of Norwegian data is already high, there is little to be gained for Norwegian authorities' oversight and supervisory purposes by introducing AnaCredit compared with relatively simple expansions of current arrangements. For instance, reporting to the exposure database can be expanded at little cost.

Nevertheless, banks with a total market share in Norway of approximately 65% must in any event comply with new requirements, because they have their head office or a branch in a country that is introducing AnaCredit. For these banks, a not insubstantial portion of the cost of adapting to a Norwegian implementation of AnaCredit may already have been incurred, and an introduction of AnaCredit may replace some of current Norwegian reporting. For most Norwegian banks, however, AnaCredit will entail substantial adaptation costs and few benefits.

Models for AnaCredit in Norway

AnaCredit reporting may be introduced in Norway without new legislation, and it is assumed that Norway can participate in the ECB's common database. AnaCredit may be introduced in a number of ways, including in accordance with these models:

- A) A minimal arrangement that only covers loans from the largest banks to legal entities (corporates, etc.), and only new loans exceeding EUR 25 000 in a five-year transitional period.
- B) An arrangement that includes all loans to legal entities, without exemptions or a transitional period.
- C) A full census of all loans to all customers, including retail loans.

Common to these models is that banks should report somewhat more than what is required under the AnaCredit rules, in order to replace Finanstilsynet's exposure database. However, with model A, reporting to the exposure database should continue for banks exempted from AnaCredit. Model C implies that AnaCredit requirements can be revised to accommodate retail loans (as in Denmark) so that the system can replace Finanstilsynet's residential mortgage survey. Furthermore, the reporting requirement under model C should be made broader, since for example insurance companies also have substantial residential mortgage holdings. If AnaCredit is introduced in Norway, it would make sense for the system to be established by Norges Bank or Finanstilsynet or by both jointly. Development and operations can also be placed with these institutions, or fully or partially outsourced to for example Statistics Norway or a private undertaking. A certain level of expertise and resources use will still be required to administer the arrangement, in addition to investment in the data processing solution itself.

Economic and administrative impact

Estimates from the implementation in the other Nordic countries, new input from Norwegian banks and experience from other projects suggest that the costs associated with introducing AnaCredit in Norway will be substantial and will depend on the choice of solutions. In particular, considerable investment in banks' IT infrastructure should be expected. A bank may face AnaCredit development costs of some tens of millions of NOK, though a number of factors may help to reduce these costs, including collaboration among banks to share costs and drawing on other countries' experience. While model A would be the cheapest, much on account of exemptions for smaller banks and the restriction to new loans in the initial years, model C will be the most expensive solution for banks, especially because it includes retail loans and requires a number of national adaptations. For the public sector, the gains from introducing AnaCredit will generally be greater the more extensive the reporting is, that is, models B and C may yield greater gains than model A, while the costs will be about the same regardless of model. Set-up costs may roughly amount to NOK 50m–60m, while annual operations can likely be managed by around five full-time equivalents.

Overall assessment

There is a need for more granular information about the Norwegian credit market, but this can be provided quickly and cost-effectively by having Finanstilsynet expand its exposure database for corporate loans and by having the Ministry of Children and Equality extend the reporting to debt information services to include secured loans. It is difficult to justify the considerable costs associated with introducing AnaCredit by citing the possible gains that are just becoming apparent. If in the coming years, AnaCredit should become a more important data source in the EU, or if a Norwegian system can be established at low cost based on tested and harmonised solutions from other countries, Norwegian authorities should reassess AnaCredit. If a Norwegian implementation of AnaCredit nevertheless is desirable at the present time, it should be based on model A. This model minimises banks' costs and can form the basis for any later expansions.

1. BAKGRUNN OG MANDAT

1.1 INNLEDNING

Den europeiske sentralbanken (ESB) vedtok i 2014 å etablere et rammeverk for land i euroområdet for rapportering av detaljert informasjon om individuelle lån fra banker, både til nasjonale databaser hos sentralbankene og til en felles database i ESB kalt AnaCredit («analytical credit datasets»). De øvrige sentralbankene i EU ble invitert til å delta på frivillig basis, og bl.a. Danmark og Sverige har valgt å etablere tilsvarende rapportering og databaser. ESB fastsatte nærmere regler i 2016, med sikte på at rapporteringen kunne begynne høsten 2018. Oppstarten ble senere utsatt til 2019. Norges Bank anbefalte i 2017 å utrede hvordan tilsvarende rapportering og databaser ev. kunne etableres i Norge. Kapitaltilgangsutvalget anbefalte i 2018 også å utrede dette.¹

1.2 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID

Finansdepartementet satte 28. februar 2018 ned en arbeidsgruppe med medlemmer fra departementet, Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå, og fastsatte følgende mandat:

«Arbeidsgruppen skal beskrive ESBs AnaCredit-register og nasjonale kredittregistre i Norden og ev. andre land. Beskrivelsene skal omfatte regelverk, den tekniske og institusjonelle innretningen, hvilken informasjon som samles inn, hvem som har tilgang til den, hva den kan brukes til, og hvordan den kan utveksles mellom ulike nasjonale myndigheter, og i hvilken grad det er samordning med andre rapporteringsplikter. Arbeidsgruppen skal også kartlegge erfaringer med innføring og bruk av slike registre i andre land, herunder om innføringen har medført endringer i hvordan tilsyns- og statistikkmyndigheter henter inn data.

Arbeidsgruppen skal vurdere om det bør etableres et nasjonalt kredittregister i Norge som tilfredsstillende kravene i ESBs forordning, og om et slikt register i så fall bør omfatte mer av den samlede kredittgivingen enn forordningens minstekrav. Arbeidsgruppen skal vurdere ulike brukeres behov, herunder hvilken informasjon myndigheter og långivere kan ha nytte av å ha tilgang til. Arbeidsgruppen skal også vurdere hvordan driften og administrasjonen av et kredittregister kan innrettes, og om det bør være ulike former for samordning med virksomhet eller rapportering etter gjeldsinformasjonsloven.

Arbeidsgruppen skal utrede alternative måter å etablere et nasjonalt kredittregister på, inkludert et minimumsalternativ i tråd med forordningens minstekrav og minst ett mer vidtfaende alternativ som omfatter flere låntakere, instrumenter og långivere. Alternativene skal så langt som mulig være tilpasset informasjonsutveksling med ESBs register og nasjonale registre i Norden, og åpne for utlevering av informasjon til myndigheter og långivere i den utstrekning det er hensiktsmessig. Arbeidsgruppen skal herunder vurdere om informasjon for analyse-, overvåknings- og statistikkformål bør utleveres på samme måte som etter gjeldsinformasjonsloven § 12 fjerde ledd, og hvilke krav som bør stilles til utlevering og bruk av informasjon for å ivareta konfidensialitets- og personvern hensyn. Arbeidsgruppen skal vurdere om registeret kan baseres på eksisterende rapportering, i hvilken grad det kan erstatte eksisterende rapportering, og hvordan det i størst mulig grad kan bidra til en samordnet og lite byrdefull rapportering for finansforetakene. Arbeidsgruppen skal utarbeide utkast til nødvendige regelverksendringer for å gjennomføre de ulike alternativene, tilpasset eksisterende rapportering.

¹ Kapitaltilgangsutvalget (2018).

Arbeidsgruppen skal anslå kostnader og vurdere risiko forbundet med gjennomføring av ulike alternativer, og vurdere hensiktsmessigheten av finansielle bidrag fra brukere og rapporteringspliktige.

Arbeidsgruppen skal innhente innspill fra andre relevante myndigheter og representanter for finansforetakene og deres kunder. Arbeidsgruppen skal legge utredningsinstruksen til grunn, og avgi en rapport til departementet innen 17. september 2018. Departementet kan presisere eller utvide mandatet.»

Finansdepartementet forlenget senere fristen til 14. desember 2018 etter anmodning fra arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har bestått av seksjonssjef Thea Birkeland Kloster fra Finanstilsynet, seniorrådgiver (tidligere fagdirektør) Anna Rømo fra Statistisk sentralbyrå, prosjektdirektør Haakon Solheim fra Norges Bank, direktør Sindre Weme fra Norges Bank og underdirektør Marius Østli fra Finansdepartementet (leder).

Arbeidsgruppen mottok innspill og synspunkter fra representanter fra Finans Norge og enkeltbanker i et møte 21. juni 2018.² Arbeidsgruppen sendte 6. november 2018 et foreløpig rapportutkast til Barne- og likestillingsdepartementet, Datatilsynet, Finans Norge, Forbrukerrådet, Nærings- og fiskeridepartementet, Næringslivets Hovedorganisasjon og Skatteetaten. Arbeidsgruppen mottok skriftlige kommentarer fra disse mottakerne, samt fra DNB Bank, Sparebank 1 SMN og Eika Gruppen via Finans Norge. Arbeidsgruppen hadde et nytt møte med representanter fra Finans Norge og enkeltbanker 4. desember 2018. Kommentarer og andre innspill som arbeidsgruppen har mottatt i møtene eller skriftlig, er innarbeidet i rapporten, og ligger til grunn for arbeidsgruppens vurderinger.

Arbeidsgruppens vurderinger står for de enkelte medlemmenes egen regning, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for det syn de enkelte medlemmers arbeidsgiver kan ha om spørsmålene som drøftes i rapporten.

1.3 OVERSIKT OVER INNHOLDET I RAPPORTEN

Kapittel 2 omhandler de eksisterende norske ordningene for rapportering av opplysninger om ulike utlån fra bankene, mens kapittel 3 beskriver hovedinnholdet i ESBs AnaCredit-regelverk og nye ordninger som er etablert i de andre nordiske landene. Arbeidsgruppen går i kapittel 4 gjennom anvendelsesområder og nytte av en ev. norsk AnaCredit-rapportering, og skisserer i kapittel 5 alternative modeller for innføring av slik rapportering. Etter en gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 6, gir arbeidsgruppen i kapittel 7 en samlet vurdering av om AnaCredit-rapportering bør innføres i Norge.

Arbeidsgruppen bruker for enkelhetens skyld oftest begrepet «bank» om långivere, rapporteringspliktige mv. som omtales i denne rapporten, selv om virkeområdet i de fleste tilfeller er videre. Når ikke annet er angitt i teksten, skal «banker» i norsk kontekst forstås som banker, kredittforetak og finansieringsforetak som definert i finansforetaksloven §§ 2-7 til 2-9.

² Representanter fra DNB Bank og Sparebank1 SMN deltok i møtet. Danske Bank sendte et skriftlig innspill i etterkant av møtet.

2. RAPPORTERING OG REGISTRERING AV UTLÅN I DAG

2.1 INNLEDNING

Opplysninger om utlån til publikum rapporteres til myndighetene gjennom flere ulike ordninger. Bankene er underlagt krav om rapportering til bl.a. Statistisk sentralbyrå, Finanstilsynet og Skatteetaten. Opplysningene brukes bl.a. til å utarbeide statistikk, føre tilsyn med bankene og beregne skattekrav, og mange av opplysningene er også tilgjengelige for forskning og analyse i Norges Bank og andre miljøer. Det meste av rapporteringen gjøres gjennom den offentlige internettportalen Altinn.

Utlånsrapporteringen skjer på ulike aggregeringsnivåer, avhengig av rapporteringens formål. Bankene rapporterer stort sett totaltall for sine utlån, ikke opplysninger om enkeltlån. Rapporteringen til Skatteetaten og den nylig etablerte rapporteringen til gjeldsinformasjonsforetak er de eneste som gjelder opplysninger om enkeltlån og låntakere. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse gjelder enkeltlån i anonymisert form. For øvrig er opplysninger om de ikke-finansielle foretakenes gjeld tilgjengelig i deres årsregnskaper.

Dagens norske ordninger for rapportering og registrering av utlån til publikum fra banker er oppsummert i tabell 2.1, og omtales nærmere i avsnittene nedenfor.

Tabell 2.1. Ordninger for rapportering av utlånsdata fra norske banker

Ordning	Frekvens	Utlånsdata	Opphav og formål
<i>Aggregert informasjon om bankenes utlån</i>			
ORBOF (Statistisk sentralbyrå)	Månedlig, kvartalsvis	Aggregerte utlån med en rekke kjennetegn	Nasjonale regler og EU/EØS-regler, statistikk
CRD IV (Finanstilsynet)	Månedlig, kvartalsvis	Aggregerte utlån og nærmere informasjon om samlet utlån til store foretakskunder	EU/EØS-regler, tilsyn
<i>Lån til foretak</i>			
Engasjementsdatabasen (Finanstilsynet)	Årlig	Detaljert informasjon om samlet engasjement med den enkelte foretakskunde	Nasjonale regler, tilsyn
Rapportering til Skatteetaten	Årlig	Enkel informasjon om alle lån til den enkelte foretakskunde	Nasjonale regler, skattemelding
<i>Lån til husholdninger</i>			
Boliglånsundersøkelsen (Finanstilsynet)	Årlig	Detaljert informasjon om utvalgte boliglån (anonymisert)	Nasjonale regler, tilsyn
Rapportering til Skatteetaten	Årlig	Enkel informasjon om alle lån til den enkelte personkunde	Nasjonale regler, skattemelding
Rapportering til gjeldsinformasjonsforetak	Kontinuerlig	Enkel informasjon om alle usikrede lån til personkunder	Nasjonale regler, kredittvurdering

2.2 OFFENTLIG REGNSKAPSRAPPORTERING FRA BANKER OG FINANSIERINGSFORETAK (ORBOF)

Den offentlige regnskapsrapporteringen fra banker og finansieringsforetak (ORBOF) er et samarbeid mellom Finanstilsynet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.³ Statistisk sentralbyrå utfører det praktiske arbeidet i forbindelse med datamottak og lagring av data i en felles database med Finanstilsynet og Norges Bank. Rapporteringen tar utgangspunkt i rapportørenes balanse og resultatregnskap. Spesifikasjonene i rapporteringen skal dekke de tre myndighetenes samlede behov. Dette innebærer at hver av myndighetene mottar noe mer informasjon enn de strengt tatt har behov for, men også at rapporteringsbyrden blir lavere enn om hver av myndighetene hadde innhentet data uavhengig av hverandre. Spesifikasjonene i rapporteringen er så langt det er mulig harmonisert med annen pliktig rapportering til myndighetene.

Rapporteringsplikten gjelder alle banker, kredittforetak og finansieringsforetak registrert i Norge, herunder filialer av utenlandske foretak, samt statlige låneinstitutter og Norges Bank. Norske banker med filialer i utlandet rapporterer tall som omfatter den totale virksomheten, i tillegg til data om bare den norske delen av virksomheten. De rapporteringspliktige skal rapportere balanse og resultatregnskap månedlig og kvartalsvis, samt en del tilleggsinformasjon. Utlånene rapporteres aggregert, men er inndelt etter kjennetegn som sektor, næring, geografi, valuta mv. Fra januar 2018 omfatter rapporteringen også ulike typer av pant.

Rapporteringsplikten er hovedsakelig hjemlet i finanstilsynsloven § 4, som bl.a. gir Finanstilsynet myndighet til å pålegge foretakene «å sende inn oppgaver og opplysninger på den måten Finanstilsynet bestemmer og som tilsynet mener det trenger for å kunne utføre sitt verv, herunder til statistiske formål».⁴ Rapporteringen brukes som grunnlag for analyser og gjennomføring av pengepolitikken, overvåking av finansiell stabilitet, makrotilsyn og tilsyn med enkeltbanker og finansmarkeder, og inngår i nasjonal- og utenriksregnskapet og annen offisiell statistikk. Dataene benyttes i tillegg for å oppfylle internasjonale statistikkforpliktelser overfor Det internasjonale valutafondet (IMF), Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS), Eurostat og OECD.

2.3 RAPPORTERING TIL FINANSTILSYNET ETTER BANKREGELVERKET (CRD IV-RAPPORTERINGEN)

Etter EUs kapitalkravsregelverk (som er gjennomført i Norge) skal bankene rapportere omfattende opplysninger om sin virksomhet og finansielle situasjon til Finanstilsynet. Rapporteringen kalles ofte CRD IV-rapporteringen etter det engelske navnet på regelverket,⁵ og ble innført i sin nåværende form i 2014. Rapporteringsplikten gjelder norske banker, kredittforetak, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern (som ikke er forsikringskonsern), verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond (som har tillatelse til å drive aktiv forvaltning).

I tillegg til informasjon om soliditet, likviditet mv., omfatter CRD IV-rapporteringen også regnskapsinformasjon for om lag 25 banker. Det er derfor et visst overlapp med ORBOF-rapporteringen, men som følge av ulike konsolideringsnivåer kan ikke Statistisk sentralbyrå bruke CRD IV-rapporteringen som

³ Det er etablert tilsvarende rapporteringsordninger for forsikringselskaper (FORT) og pensjonskasser (PORT).

⁴ I tillegg brukes hjemler i statistikkloven bl.a. for å innhente informasjon fra andre rapporteringspliktige enn finansforetak.

⁵ EUs fjerde «Capital Requirements Directive».

grunnlag for sin statistikkproduksjon. Bankene rapporterer dermed likeartet informasjon til Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå, men etter ulike tekniske krav og for ulike konsolideringsnivåer. CRD IV-rapporteringen følger EUs harmoniserte rapporteringsstandard, mens ORBOF-rapporteringen skjer etter en egen norsk standard.⁶

Utlån skal i CRD IV-rapporteringen inndeles etter en rekke kjennetegn, men det rapporteres ikke på enkeltlånnivå. For såkalte store engasjementer, dvs. samlede utlån og andre krav på én enkelt motpart som utgjør en betydelig andel av størrelsen på bankens ansvarlige kapital, skal det også innrapporteres en del tilleggsinformasjon om motparten og dens samlede engasjement i banken (som altså kan bestå av flere enkeltlån og andre typer eksponeringer). I tillegg til data om balanse og resultatregnskap, omfatter CRD IV-rapporteringen store mengder data om bl.a. soliditet, likviditet og andre finansielle størrelser.⁷

Rapporteringsplikten er hjemlet i finanstilsynsloven § 4 og brukes i Finanstilsynets tilsyn med bankene, kontroll av visse begrensingsregler, og i analyser av finansmarkedene og den enkelte bank. Noe informasjon sendes også til den europeiske banktilsynsmyndigheten EBA.

2.4 RAPPORTERING TIL FINANSTILSYNETS ENGASJEMENTSDATABASE FOR FORETAKSLÅN

Finanstilsynet innhenter årlig informasjon om foretaksporteføljen i de norske bankene til tilsynets engasjementsdatabase. For hver enkelt foretakskunde innhentes bl.a. opplysninger om bevilget og trukket engasjement, sum brutto utlån, kundens sektorkode, næringskode, verdien av sikkerhetene for engasjementet, kundens misligholdssannsynlighet, gjeldsvektet utlånsrente og nedskrivninger. Tilsvarende opplysninger innhentes fra de største norske filialene av utenlandske banker. Rapporteringsplikten er hjemlet i finanstilsynsloven § 4.

Finanstilsynet bruker informasjonen i engasjementsdatabasen i ulike analyser av risikoen i bankenes porteføljer av foretakslån, bl.a. ved utarbeidelse av kredittrisikanalyser, herunder såkalte SEBRA-analyser (system for EDB-basert regnskapsanalyse), hvor innhentede kundeopplysninger kobles med informasjon fra regnskapsregisteret (se nedenfor). De innhentede opplysningene inngår bl.a. som viktig grunnlag i Finanstilsynets vurderinger av den enkelte banks kredittrisiko ved tilsyn, i Finanstilsynets vurderinger av bankenes kapitalbehov og beregninger av eventuelle tilleggskrav til kapital (pilar 2-krav), og i anslagene for bankenes tap på utlån til foretakskunder i Finanstilsynets stresstestmodeller. Norges Bank har fra i år også tilgang til denne informasjonen.

2.5 SÆRSKILT RAPPORTERING TIL FINANSTILSYNET VED BEHOV

I medhold av finanstilsynsloven § 4 innhenter Finanstilsynet ved behov ytterligere data om utlånsporteføljene i bankene. Slike «*ad hoc*»-rapporteringer» gjøres ofte i forbindelse med tematisyn eller i oppfølging av kredittrisiko i delporteføljer, f.eks. oppfølging av bankenes eksponering mot ulike segmenter innen offshoresektoren, utleie av næringsseiendom og boligbyggingsprosjekter.

⁶ I ORBOF-rapporteringen er enhetsavgrensningen definert i tråd med FN og EUs nasjonalregnskapsstandarder (SNA2008/ESA2010).

⁷ Se Finanstilsynets [nettside om bankrapportering](#) for en oversikt.

2.6 RAPPORTERING TIL SKATTEETATEN

Skatteetaten innhenter årlig opplysninger fra bankene om kundenes lån og andre størrelser som er relevant for skattemeldingen for privatpersoner og næringsdrivende. Opplysningene omfatter lånestørrelse ved utgangen av kalenderåret og rentebetalinger i løpet av året, og kan kobles til annen informasjon ved hjelp av personnummer og foretaksnummer. Opplysningene er tilgjengelige for forskningsformål, og brukes bl.a. av Norges Bank og Frischsenteret. Norges Bank bruker slike opplysninger bl.a. til å beregne belåningsgrad i husholdningene.

2.7 RAPPORTERING TIL BRØNNØYSUNDREGISTRENE

Brønnøysundregistrene innhenter årsregnskap fra foretak og andre regnskapspliktige, og legger opplysningene inn i sitt regnskapsregister. Opplysningene dekker hele balansen til de regnskapspliktige foretakene, og omfatter all gjeld fra alle kilder, ikke bare banklån. Regnskapsopplysningene blir liggende i registeret i ti år, og er tilgjengelig for allmennheten. Finanstilsynet og Norges Bank bruker opplysningene i sine analyser, ofte i kombinasjon med opplysninger fra andre kilder.

2.8 RAPPORTERING TIL FINANSTILSYNET OM BOLIGLÅN (BOLIGLÅNSUNDERSØKELSEN)

Finanstilsynet innhenter årlig detaljert informasjon om nye lån med pant i bolig fra de 30 største bankene og filialene av utenlandske banker (med samlet markedsandel nær 90 pst.). Boliglånsundersøkelsen gjelder lån gitt på eller etter en bestemt dato, og dekker bl.a. verdien av pant, tilleggssikkerheter, markedsverdi av boligen, belåningsgrad, låntakers annen gjeld, alder, betjeningsevne og gjeld i forhold til inntekt. Informasjonen er anonymisert og kan ikke knyttes til navngitte kunder. I den seneste undersøkelsen ble det innhentet informasjon om ca. 12 000 enkeltlån gitt etter 15. august 2018.

Rapporteringsplikten er hjemlet i finanstilsynsloven § 4, og Finanstilsynet bruker informasjonen i analyser av boliglånsmarkedet og av husholdningers gjeldssituasjon.

2.9 RAPPORTERING TIL GJELDSINFORMASJONSFORETAK

Gjeldsinformasjonsloven (som trådte i kraft 1. november 2017) åpner for registrering og utlevering av opplysninger om enkeltpersoners usikrede gjeld.⁸ Formålet er å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Barne- og likestillingsdepartementet har hjemmel for å utvide rapporteringsplikten til også å omfatte pantesikret gjeld.

Tre foretak har fått tillatelse fra Barne- og likestillingsdepartementet til å etablere og drive gjeldsinformasjonsforetak etter loven.⁹ Banker, forsikringsforetak og andre finansforetak har plikt til å rapportere sine usikrede lån til enkeltpersoner til gjeldsinformasjonsforetak med slik tillatelse. Det skal bl.a. rapporteres om lånebeløp, nedbetalingstid og rente. Etter forskrift til gjeldsinformasjonsloven skal bankene innrapportere opplysninger om nye og endrede lån uten ugrunnet opphold.

⁸ Loven gjelder opplysninger om enkeltpersoners gjeld eller ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett.

⁹ Gjeldsregisteret AS (som eies av IT-selskapet Evry) og Norsk Gjeldsinformasjon AS (som eies av Finans Norge) fikk tillatelse i juni 2018, mens Experian Gjeldsregister AS fikk tillatelse i oktober 2018.

Gjeldsinformasjonsforetakene kan utlevere de innrapporterte opplysningene til bankene når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en kredittsøknad eller kontroll ved utbetaling av innvilget kreditt, til kredittopplysningsforetak når disse skal foreta kredittvurdering eller utarbeide kredittscore, og til den enkeltpersonen opplysningene gjelder.¹⁰ Gjeldsopplysningene kan i tillegg utleveres til forskningsformål. Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå kan kreve opplysningene utlevert for analyse-, overvåknings- og statistikkformål.

¹⁰ De to gjeldsinformasjonsforetakene har valgt ulike tekniske løsninger. Gjeldsregisteret AS har etablert et register som bankene kan koble seg til, mens Norsk Gjeldsinformasjon AS har etablert en portal som formidler informasjon direkte mellom bankene, uten mellomlagring av gjeldsopplysninger.

3. NYE RAPPORTERINGSKRAV I EU OG NORDEN

3.1 INNLEDNING

Den europeiske sentralbanken (ESB) har fastsatt et rammeverk for rapportering av detaljert informasjon om individuelle lån fra banker til foretakskunder mv. Informasjonen skal rapporteres til nasjonale databaser i sentralbankene og derfra videre til en felles database i ESB, kalt AnaCredit («analytical credit datasets»). Rammeverket skal styrke grunnlaget for analyser og gjennomføring av pengepolitikken, risikostyring, overvåking av finansiell stabilitet, makroregulering og forskning. Rapporteringen forventes å starte opp tidlig i 2019, med sikte på trinnvise utvidelser etter hvert. ESB har signalisert at det på sikt kan bli aktuelt å utvide ordningen til også å omfatte bl.a. lån til personkunder.

Det er obligatorisk for landene i euroområdet å etablere rapportering og databaser i henhold til ESBs krav. De øvrige EU-landene kan velge å delta. Ordninger som er etablert i Finland og Sverige er i hovedsak utformet i tråd med ESBs minstekrav, mens ordningen i Danmark avviker på flere områder.

Dette kapitlet omhandler bakgrunnen for AnaCredit-rammeverket, hovedinnholdet i ESBs krav, og etableringen av nye rapporteringsordninger i de andre nordiske landene. I tillegg omtales anbefalinger fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om rapportering om utviklingen i eiendomsmarkedene.

3.2 UTGANGSPUNKT: EKSISTERENDE KREDITTREGISTRE

Ifølge en ekspertgrupperapport avgitt til EU-kommisjonen i 2009,¹¹ fantes det ulike varianter av private kredittregistre i de fleste av EU-landene, og 15 av dem hadde offentlige kredittregistre. De offentlige registrene ble oftest drevet av sentralbanken på grunnlag av obligatorisk innrapportering av kredittinformasjon fra banker og andre långivere.¹² De fleste av de offentlige registrene var åpne for bankene til bruk i deres kredittvurderinger, og ble ellers brukt til tilsyn, overvåking og forskning. Ingen nordiske land har hatt slike registre.

ESB har pekt på at kredittregistre kan avhjelpe problemet med asymmetrisk informasjon i kredittmarkedene, altså at låntakerne har mer informasjon om sin egen kredittverdighet enn långiverne, og slik bidra til mer effektive og oversiktlige markeder.¹³ Sentralbankene i ni EU-land sluttet seg for om lag 15 år siden til en samarbeidsavtale om informasjonsutveksling mellom offentlige kredittregistre.¹⁴ Hovedformålet med avtalen var å gi banker og andre rapporteringspliktige tilgang til et mer komplett bilde av gjeldsopptaket til låntakerne. G20 og ESB har imidlertid pekt på mangler og svakheter ved kredittregistrene, særlig i lys av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen. ESB har bl.a. uttalt:¹⁵

«The collapse of Lehman Brothers in September 2008 triggered a global financial crisis and revealed an urgent need for more granular, interconnected and flexible statistics. In fact, data gaps made it almost impossible for financial regulators and market participants to assess the scale of exposures to Lehman and

¹¹ EU-kommisjonen (2009).

¹² Belgia, Bulgaria, Frankrike, Italia, Litauen, Latvia, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Tsjekkia, Tyskland og Østerrike hadde ifølge rapporten offentlige kredittregistre.

¹³ Den europeiske sentralbanken (2017).

¹⁴ Samarbeidsavtalen ble først inngått mellom sentralbankene i Belgia, Tyskland, Spania, Frankrike, Italia, Østerrike og Portugal i 2003, og senere utvidet med Tsjekkia og Romania, se Den europeiske sentralbanken (2010).

¹⁵ Den europeiske sentralbanken (2017).

affiliated firms. The collapse of financial markets was basically the result of uncertainty and mistrust due to insufficient knowledge about the real state of counterparties.»

ESB vurderte de offentlige kredittregistrene i 2009, og kom til at informasjonen i dem var velegnet for å analysere risiko i det enkelte land, men ikke for å vurdere utviklingen internasjonalt eller på tvers av enkeltland. Blant annet brukte registrene ulike definisjoner, identifikatorer og terskelverdier. På bakgrunn av disse erfaringene satte ESB i gang et utredningsarbeid som har resultert i nye rapporteringskrav i euroområdet, jf. nedenfor.

3.3 ANACREDIT: NYE RAPPORTERINGSKRAV OG DATABASER

ESB vedtok i 2014 å etablere et rammeverk for land i euroområdet for rapportering av detaljert informasjon om individuelle lån fra banker. Informasjonen skal rapporteres til nasjonale databaser hos de enkelte sentralbankene og derfra videresendes til en felles database i ESB,¹⁶ kalt AnaCredit («analytical credit datasets»). ESB inviterte i 2014 også de øvrige sentralbankene i EU til å delta på frivillig basis,¹⁷ og arbeider med et regelverk for hvordan land utenfor euroområdet skal delta.

ESB fastsatte i 2016 en forordning med nærmere regler for etablering av databasene.¹⁸ ESB viser i forordningen bl.a. til at innsamling av mer detaljert informasjon vil styrke grunnlaget for analyser og gjennomføring av pengepolitikken, risikostyring, overvåking av finansiell stabilitet, makrotilsyn og forskning. Rapporteringen kan ifølge ESB også bidra til at det sjeldnere blir behov for å endre rapporteringskravene eller ha annen rapportering ved siden av.

Etter forordningen skal bankene innrapportere alle lån på minst 25 000 euro til juridiske personer (foretak mv.).¹⁹ Rapporteringen omfatter mer enn 100 opplysninger per lån, bl.a. om låntakeren, låneinstrumentet, utestående beløp, lånebetingelser, sikkerhet og mislighold. De fleste opplysningene skal innrapporteres månedlig, og noen kvartalsvis. Sentralbankene kan bruke opplysninger fra andre kilder i rapporteringen til ESB, og det kan i tilfelle motsvares av unntak fra rapporteringskrav for bankene. Bankene kan også få tilgang til deler av den innsamlede informasjonen for å styrke grunnlaget for risikostyring og kredittvurderinger, i form av «feedback loops or other information services». Små banker kan få unntak fra alle eller noen av rapporteringskravene, så lenge den samlede markedsandelen til de unntatte bankene ikke overstiger 2 pst. Kravene i forordningen er nærmere omtalt i vedlegg 1.

Rapporteringen skulle etter planen ha begynt i september 2018, men dette er utsatt til første halvdel av 2019. ESB viser i forordningens fortale til at det bl.a. kan bli aktuelt å omfatte også andre långivere enn banker, andre typer av finansielle instrumenter (f.eks. derivater), og kreditt til personkunder. Eventuelle utvidelser skal besluttes minst to år før gjennomføring.

Rapporteringen fra bankene via de enkelte sentralbankene skal inngå i ESBs felles database, AnaCredit. Databasen skal brukes bl.a. av ESB, nasjonale sentralbanker, tilsynsmyndigheter og Det europeiske systemrisikorådet (ESRB). I fortalen til forordningen står det bl.a.:

«Such detailed information is necessary for the performance of the tasks of the Eurosystem, the European System of Central Banks (ESCB) and the European Systemic Risk Board, including monetary policy

¹⁶ Den europeiske sentralbanken (2014a).

¹⁷ Den europeiske sentralbanken (2014b).

¹⁸ Den europeiske sentralbanken (2016).

¹⁹ En juridisk person er et rettssubjekt som ikke er en fysisk person og som opptrer utad som en enhet og kan inngå avtaler, eksempelvis foretak, organisasjoner og myndigheter.

analysis and monetary policy operations, risk management, financial stability surveillance and macroprudential policy and research. These data will also be useful for banking supervision purposes in the context of the Single Supervisory Mechanism (SSM).»

3.4 ANACREDIT-RAPPORTERING I EØS-LANDENE

I tillegg til landene som er medlem av eurosone, og dermed må innføre AnaCredit-rapportering, vil de fleste andre EU-land også delta, se tabell 3.1. Ifølge ESB er det bare Polen og Storbritannia som ikke har uttalt at de vil innføre rapportering i tråd med forordningen. Ingen av EFTA-landene har uttalt at de vil innføre AnaCredit-rapportering.

Tabell 3.1 Innføring av AnaCredit-rapportering i EØS-landene

Har innført/planlegger å innføre		Uavklart/planlegger ikke å innføre
Belgia ^e	Luxembourg ^e	Island
Bulgaria	Malta ^e	Liechtenstein
Danmark ^x	Nederland ^e	Norge
Estland ^e	Portugal ^e	Polen
Finland ^e	Romania	Storbritannia
Frankrike ^e	Slovakia ^e	
Hellas ^e	Slovenia ^e	
Irland ^e	Spania ^e	
Italia ^e	Sverige	
Kroatia	Tsjekkia	
Kypros ^e	Tyskland ^e	
Litauen ^e	Ungarn	
Latvia ^e	Østerrike ^e	

^e Obligatorisk (del av euroområdet). ^x Vil ikke delta i ESBs fellesdatabase.

Kilde: Den europeiske sentralbanken.

Sentralbankene i *Finland* og *Sverige* har etablert AnaCredit-rapportering med bare enkelte nasjonale tilpasninger, bl.a. slik at de ikke avgrenses til lån over 25 000 euro, men krever innrapportering av alle utlån til juridiske personer (foretak mv.). Finlands Bank vil gi små banker unntak innenfor rammen i forordningen (dvs. maksimalt 2 pst. samlet markedsandel), mens Sveriges Riksbank legger opp til å gi unntak tilsvarende en samlet markedsandel på 5 pst. (dvs. unntak for om lag 140 av 160 banker). Begge sentralbanker vil årlig vurdere hvem som skal ha unntak.

I *Danmark* skal alle banker rapportere (de minste bare årlig), men ordningen for øvrig avviker en del fra forordningens regler. Blant annet er rapporteringsfrekvensen lavere, og dataene skal bare deles innad i Norden og Baltikum. Danmark er det eneste landet som innfører slik rapportering uten å delta i ESBs fellesdatabase, ettersom dansk rett ikke gir adgang til datautveksling med ESB. Den danske ordningen omfatter dessuten alle utlån, inkludert lån til personkunder.

Alle de nordiske ordningene krever tilleggsopplysninger til bruk bl.a. i nasjonal statistikk og analyser, og fritar bankene fra rapporteringskrav som sentralbankene kan dekke med andre kilder. I Danmark er det bygget opp ny infrastruktur for håndtering av rapporteringen, basert på et samarbeid mellom Danmarks Nationalbank og Finanstilsynet. Finlands Bank håndterer den nye rapporteringen på egenhånd. I Sverige håndterer Statistiska centralbyrå rapporteringen på vegne av Riksbanken og Finansinspektionen. Finlands Bank og Danmarks Nationalbank har anslått at etablering og drift de fem første årene vil koste hhv. 5 og 10 mill. euro i de to landene. I Sverige er det offentliges etableringskostnader om lag 40 mill. svenske kroner, og bankene har anslått egne etableringskostnader på i

gjennomsnitt 26 mill. svenske kroner per bank, i tillegg til driftskostnader fra 150 000 til 4,5 mill. svenske kroner per bank per år.²⁰ Etableringen av AnaCredit i Norden er nærmere omtalt i vedlegg 2.

3.5 ANBEFALING FRA DET EUROPEISKE SYSTEMRISIKORÅDET (ESRB)

Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) ga i 2016 en anbefaling til nasjonale myndigheter i EU/EØS-landene om overvåking av og rapportering av data om utviklingen i eiendomsmarkedene.²¹ Hensikten er å etablere et mer harmonisert rammeverk for overvåking av risikoene forbundet med utviklingen i bolig- og næringseiendomsmarkedene, for tidlig å avdekke sårbarheter som kan lede til finansielle kriser. Anbefalingen angir en rekke nøkkelindikatorer som skal brukes til å vurdere oppbygging av systemrisiko og behov for tiltak, bl.a. antall nye lån og lånevolum, gjelds- og lånegrad, gjeldsbetjenings- evne, lånevilkår og informasjon om pant.

ESRB viser i punkt 13 i fortalen til at mens AnaCredit-rapporteringen har begrenset virkeområde (bare obligatorisk for foretakslån mv. i euroområdet), omfatter ESRBs anbefaling flere typer lån i et større område, og har indikatorer som er mer detaljert, bedre egnet i arbeidet med finansiell stabilitet, og dekker flere viktige aspekter ved eiendomsmarkedene. Anbefalingen bør imidlertid gjennomføres i samråd med AnaCredit-prosjektet for å dra nytte av eksisterende strukturer, metoder mv. (fortalen punkt 14), og det bør jevnlig samles inn og utveksles data på EU-nivå (fortalen punkt 15):

«This would not only allow a more accurate assessment of real estate-related risks across Member States, but also a comparison of the use of macroprudential policy instruments activated by the Member States to address real estate-related vulnerabilities.»

I fortalen nevnes det videre at Den europeiske sentralbanken (ESB) har i oppgave å «provide analytical, statistical, logistical and administrative support» til ESRB, og derfor er «well-placed to coordinate such a data collection and distribution at Union level».

Ettersom EUs statistiksamarbeid i regi av ESB ikke er del av EØS-avtalen, er det ikke et formelt statistiksamarbeid mellom ESB/ESRB og norske myndigheter. Norge er imidlertid medlem av ESRB, og skal i utgangspunktet følge opp anbefalinger derfra i tråd med «comply or explain»-prinsippet. ESRB bygger i dag sine analyser på bl.a. finansmarkedsstatistikk fra medlemslandene, levert via ESB fra de nasjonale sentralbankene. Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå samarbeider med ESRBs sekretariat med sikte på å styrke ESB/ESRBs tilgang til norske data.

²⁰ Sveriges Riksbank (2016).

²¹ Det europeiske systemrisikorådet (2016).

4. POTENSIELL NYTTE AV EN NORSK ANACREDIT-RAPPORTERING

4.1 INNLEDNING

Den europeiske sentralbankens (ESB) uttalte formål med AnaCredit-rapporteringen, det vil si å styrke grunnlaget for analyser og gjennomføring av pengepolitikken, risikostyring, overvåking av finansiell stabilitet, makrotilsyn og forskning, er relevant også for norske forhold. I Norge vil det primært være Finanstilsynet og Norges Bank som kan ha nytte av opplysninger i en ev. norsk AnaCredit-database, men merverdien for slike formål vil trolig være liten sammenlignet med forholdsvis enkle utvidelser av dagens rapporteringsordninger. En norsk AnaCredit-database vil også ha noe overlapp med dagens ordninger, og det er usikkert i hvilken grad disse over tid kan erstattes av AnaCredit.

Harmonisering av norske rapporteringskrav med de ellers i Europa kan ha fordeler, bl.a. knyttet til deltakelse i komparative risikoanalyser. På sikt kan også AnaCredit-rapportering bidra til en mer effektiv og samordnet rapportering av enkeltlån, særlig hvis AnaCredit blir standard for mer av den obligatoriske datainnhenting i EU. Muligheten for å gi bankene tilgang på opplysninger i en AnaCredit-database («feedback loop») fremstår som lite relevant i Norge.

Arbeidsgruppen går i dette kapitlet nærmere gjennom mulige anvendelsesområder og nytte av en ev. norsk AnaCredit-rapportering, med utgangspunkt i ESBs minstekrav til slik rapportering og de ulike variantene som er etablert i de nordiske landene.

4.2 HARMONISERING MED ANDRE LAND

Alle landene i euroområdet og de fleste andre EU-landene vil innføre AnaCredit-rapportering. Når både Danmark og Sverige innfører AnaCredit-rapportering, vil hele Norden og Baltikum være dekket, med unntak av Norge og Island. De nordisk-baltiske finansmarkedene er tett sammenkoblet, særlig innen bank og skadeforsikring. Filialer av banker hjemmehørende i andre nordiske land har f.eks. om lag en tredjedel av det norske markedet for banklån til foretak, mens DNB og Santanders norske bank har betydelig virksomhet i andre nordiske land. Når markedene er integrerte, bør aktørene på tilbudssiden være gjenstand for likest mulig regulering, rapporteringskrav og andre vilkår, av hensyn til stabiliteten og konkurransen i markedene. I tillegg vil nasjonale myndigheter ha behov for informasjon om hele markedet til bruk i overvåking og tilsyn. Dette ligger bl.a. bak AnaCredit-kravet om at filialer i utgangspunktet skal rapportere der de har virksomhet, uavhengig av om morbanken er underlagt rapporteringskravet, slik at det ikke oppstår «datahull».

Når AnaCredit-rapporteringen er innført, vil ESB, nasjonale sentralbanker og tilsynsmyndigheter, forskere og andre som måtte ha tilgang til databasene, kunne utarbeide nye typer analyser av bl.a. risiko, konkurranseforhold og markedseffektivitet for europeiske finansmarkeder under ett, og for enkeltland. For Norge vil det kunne være nyttig og verdifullt å være del av slike analyser, ettersom det kan gi ny innsikt i norske markeders egenskaper og virkemåte, og belyse nasjonale særtrekk på en måte som ikke vil være mulig uten komparative studier basert på harmoniserte data.

AnaCredit stiller omfattende krav til rapportering på et avgrenset område, og står således i kontrast til den bredere rapporteringen av informasjon om finansforetakenes soliditet, likviditet og andre

økonomiske forhold via nasjonale myndigheter til de europeiske tilsynsmyndighetene EBA og EIOPA, i tråd med EUs bank- og forsikringsregelverk (CRD IV og Solvens II). Opplysningene fra CRD IV- og Solvens II-rapporteringene brukes bl.a. i pan-europeiske analyser og rapporter, og suppleres ved behov av særlige innrapporteringer til bl.a. stresstester. Norske banker og markeder inngår på lik linje med de i EU-landene, noe som bidrar til at objektiv og sammenlignbar informasjon om norske forhold er lett tilgjengelig for et internasjonalt publikum. Dette har verdi for norske myndigheter og banker i kommunikasjonen med markedsaktører, myndigheter og fagmiljøer i andre land. Som beskrevet i avsnitt 2.3 er denne rapporteringen imidlertid av en annen karakter, og har andre bruksområder, enn AnaCredit-rapporteringen.

ESB har ambisjoner om å videreutvikle AnaCredit-rapporteringen i årene som kommer, slik at en etter hvert kan dekke all eller det meste av kredittgivningen i de deltakende landene. I tillegg til ESBs egne planer, er det utsikter til at samarbeidet mellom ESB og Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) kan bidra til økt satsing på AnaCredit-systemet i årene fremover, jf. avsnitt 3.5 ovenfor. Dersom informasjon fra AnaCredit-databasene over tid blir en viktigere kilde til data for bruk i statistikkproduksjon, analyser og tilsyn i EU, kan det ha betydning for behovet for AnaCredit-rapportering også i Norge.

På den annen side er det i dag ingen samordning av AnaCredit-rapporteringen med den omfattende rapporteringen til den europeiske tilsynsmyndigheten EBA. Et scenario der AnaCredit-rapportering kan lette eller være en forutsetning for rapportering til EBA eller de andre europeiske tilsynsmyndighetene, er ikke sannsynlig verken på kort eller mellomlang sikt. De nye AnaCredit-rapporteringene og de eksisterende rapporteringsordningene vil trolig eksistere parallelt i overskuelig fremtid.

Videre kan det se ut til at AnaCredit-rapporteringene ikke vil være fullstendig harmonisert på tvers av land, i hvert fall ikke fra starten. Selv ikke i de nordisk-baltiske landene har en funnet frem til felles standarder og koder. Det kan øke rapporteringsbyrden for bankene, svekke kvaliteten på – og nytten av – dataene, og redusere de direkte overføringsgevinstene av å bygge en ev. norsk AnaCredit-gjennomføring på erfaringer fra innføringen i andre land. Det vil trolig ta tid før de deltakende landene kan høste harmoniseringsgevinster fra AnaCredit-rapporteringen.

Kvaliteten på rapportering, statistikk og annet grunnlag for myndighetenes overvåking og tilsyn har betydning for tilliten til økonomien og nasjonale finansmarkeder. Mens bruk av internasjonalt kjente rapporteringsstandarder kan bidra til tillit, kan et inntrykk av at nasjonale data og rapporteringskrav ikke er like gode som i sammenlignbare land ha motsatt effekt. Norske finansmarkeder har et godt omdømme internasjonalt, og Norge er blant landene hvor tilgangen til og kvaliteten på relevante data er best. Det gjelder også en rekke andre land som står utenfor AnaCredit-samarbeidet, som Storbritannia og Sveits. Det gjenstår å se hvor utfordrende innføringen av AnaCredit blir i de deltakende landene, og hvilken nytteverdi prosjektet kan ha de første årene, og dermed også hva en kan tape eller vinne på å stå utenfor.

4.3 OVERVÅKING, TILSYN OG FORSKNING

4.3.1 Generelt

En kjerneoppgave for både Finanstilsynet og Norges Bank er å overvåke utviklingen i finansmarkedene og bankene for å avdekke forhold som kan true stabiliteten i finanssystemet og norsk økonomi. Gode og oppdaterte data om kredittvekst, fordelingen av gjeld og egenskaper ved publikums gjeldsoptak (så som rente, løpetid, bindingstid mv. på det enkelte lån), er sentrale størrelser i overvåking og analyse av

systemrisiko. For Finanstilsynet er analyser av risikoen i enkeltbanker og enkeltsegmenter i låne-markedene et viktig aspekt ved tilsynsvirksomheten. Et godt datagrunnlag er nødvendig for målrettet og effektiv oppfølging av bankene og markedene, herunder vurdering og utmåling av risikoreducerende tiltak. Data om bl.a. prising og lånetilgang i ulike deler av kredittmarkedene inngår også i Norges Banks beslutningsgrunnlag for pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Finanstilsynet og Norges Bank har oppgaver som krever god og oppdatert informasjon om bankenes utlånsporteføljer. Etter det nye krisehåndteringsregelverket som trer i kraft 1. januar 2019, skal Finanstilsynet i rollen som krisehåndteringsmyndighet bl.a. vurdere konsekvensene av problemer som kan oppstå i den enkelte bank, og ta stilling til behovet for tiltak og ev. en konkret håndtering dersom banken har blitt kriserammet. Norges Bank kan tilføre ekstraordinær likviditet til enkeltbanker dersom tilgangen til likviditet fra andre kilder er svekket og den finansielle stabiliteten er truet. I behandlingen av søknader om slik likviditet, i form av lån på spesielle vilkår (S-lån), er det avgjørende raskt å få oversikt over bankens økonomiske situasjon og hvilke eiendeler den kan stille som sikkerhet.

Finanstilsynet og Norges Bank har i dag tilgang på mye informasjon om bankenes utlån, men det kan være rom for forbedringer. Innføring av AnaCredit-rapportering vil øke informasjonstilgangen, men det er ikke gitt at AnaCredit er det mest hensiktsmessige tiltaket for dette formålet. Finanstilsynet har etablert rapporteringsordninger som sammen med ORBOF-rapporteringen dekker tilsynets behov, og deler av Norges Banks behov kan dekkes av tilgang til informasjon fra Finanstilsynets ordninger. De eksisterende ordningene kan også forholdsvis enkelt utvides for å dekke nye behov.

For Skatteetaten kan tilgang til opplysninger i en AnaCredit-database tenkes å gi et bedre informasjonsgrunnlag for å effektivisere etatens analyse-, kontroll- og innkrevingsarbeid.

4.3.2 Foretakslån

Finanstilsynets engasjementsdatabase inneholder detaljert informasjon om alle foretakskundene i norske banker, jf. avsnitt 2.4. Tilsvarende gjelder for de største norske filialene av utenlandske banker. Informasjonsinnhentingen har blitt økt de siste årene som følge av Finanstilsynets behov for analyser og beregninger. Norges Bank har fra i år også tilgang til denne informasjonen. Ytterligere utvidelse av rapporteringen til engasjementsdatabasen vil kunne gjøres uten at det vil medføre vesentlige kostnader for verken tilsynet selv eller de rapporteringspliktige, såfremt utvidelsen bare omfatter opplysninger som lett kan hentes ut fra bankenes systemer. Rapporteringen kan f.eks. utvides til å dekke flere filialer, og flere opplysninger per engasjement, i tillegg til at rapporteringsfrekvensen kan økes. Den islandske tilsynsmyndigheten har f.eks. en lignende ordning med månedlig rapportering fra de større bankene.

AnaCredit-rapportering innebærer en mer omfattende innsamling av informasjon om bankenes foretakslån enn det en begrenset utvidelse av engasjementsdatabasen vil gi, uten at dette nødvendigvis gir merverdi gitt dagens analysebehov. Rapportering basert på opplysninger om enkeltlån, slik som i AnaCredit, er ikke nødvendigvis en ubetinget fordel i myndighetenes overvåkings- og analysearbeid. Bankene kan ofte ha flere lån til ett og samme foretak, og det er det samlede engasjementet som er mest sentralt for bankens risikovurdering og -styring, og i myndighetenes overvåking og oppfølging av bankenes porteføljer. Med rapportering for det enkelte lån, vil det for analyseformål som oftest være nødvendig å aggregere data til samlede engasjementer. Det kan være både arbeidskrevende og gi økt rom for feil. Aggregering bør gjøres av bankene, som kjenner tallene best. En ev. norsk AnaCredit-rapportering kan ha tilleggskrav om rapportering av aggregerte størrelser, slik at en kan videreføre datafangsten fra dagens rapportering til engasjementsdatabasen.

4.3.3 Personkundefån

Det er visse mangler i norske myndigheters informasjon om bankenes *lån til personkunder*, bl.a. om bruk av pant. Finanstilsynet og Norges Bank legger i sine analyser stor vekt på gjeldsnivået i husholdningene, og mer og bedre data om personkundefån kan bidra til å øke kvaliteten på analysene.

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse omfatter en liten andel av boliglånene fra et utvalg banker, jf. avsnitt 2.8. Finanstilsynet kan utvide rapporteringsplikten, f.eks. ved å øke rapporteringsfrekvensen, utvide utvalget av rapporteringspliktige banker eller utvide utvalget av lån. Norges Bank har ikke tilgang til bakgrunnsinformasjon fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse, men det er ingen juridiske hindringer i veien for at banken gis tilgang.

Norges Bank bruker data fra Skatteetaten som sin viktigste kilde til opplysninger om husholdningenes gjeld, jf. avsnitt 2.6, men opplysningene kommer sent (minst ett års tidsetterslep). Finanstilsynet har i dag ikke tilgang til disse opplysningene.

Både Norges Bank og Finanstilsynet kan innhente opplysninger om enkeltpersoners usikrede gjeld fra gjeldsinformasjonsforetakene som er under etablering, jf. avsnitt 2.9. Denne ordningen kan også utvides til å omfatte opplysninger om pantesikrede lån fra banker og forsikringsforetak mv. Det kan i tilfelle gi en mer fullstendig oversikt over husholdningenes låneforpliktelser.

Boliglånsundersøkelsen og data fra Skatteetaten og gjeldsinformasjonsforetakene kan dekke Finanstilsynets og Norges Banks behov for informasjon om utlån til personkunder. Dermed vil heller ikke en ev. norsk AnaCredit-rapportering som dekker lån til personkunder, slik som den danske ordningen, kunne gi betydelig merverdi for Finanstilsynet og Norges Bank sammenlignet med forholdsvis enkle utvidelser av de eksisterende ordningene.

4.3.4 Forskning og statistikk

For forskningsmiljøer i og utenfor Norges Bank kan en norsk AnaCredit-rapportering over tid bidra til et bedre tallmateriale for forskning på norske bankeeksponeringer og kredittmarkedenes virkemåte. Utformingen av AnaCredit-databasene er i utgangspunktet mer innrettet mot forskning enn dagens rapporteringsordninger, som i stor grad har tilsyn som formål. Det er imidlertid grunn til å tro at det er urealiserte gevinster knyttet til å gi bredere tilgang til eksisterende rapporteringsdata. Det er vanskelig å vurdere den samfunnsøkonomiske gevinsten av norske AnaCredit-data for forskningsformål, ut over at en trolig kan oppnå mer enn med det eksisterende datagrunnlaget.

Statistisk sentralbyrå vil ha liten nytte av tilgang til informasjon fra en ev. norsk AnaCredit-rapportering for statistikkformål. Informasjon om foretakenes finansiering er godt nok dekket av ORBOF-ordningen og opplysninger fra Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, mens informasjon om husholdningenes gjeld forventes å bli godt dekket gjennom gjeldsinformasjonsforetakene. Statistisk sentralbyrå vil imidlertid kunne ha bruk for AnaCredit-informasjon på samme måte som andre forskningsmiljøer.

4.4 EFFEKTIVISERING OG SAMORDNING AV RAPPORTERINGEN

Innføring av en norsk AnaCredit-rapportering vil kunne erstatte noe av dagens rapportering. Særlig kan rapporteringen til Finanstilsynets engasjementsdatabase bli overflødig, men det forutsetter noen tillegg til AnaCredit-rapporteringen ut over ESBs minstekrav. For det første bør det ikke være noen nedre grense for hvilke foretakslån som omfattes, og ingen banker bør gis unntak fra rapporteringen. For det andre vil det være nødvendig å kreve at bankene rapporterer samlet engasjement med hver kunde i tillegg

til det enkelte lån. En slik variant av AnaCredit vil også kunne redusere Finanstilsynets behov for ekstra innhenting av data om foretakslån utenom faste rapporteringer (ad hoc-innrapporteringer). Dette forutsetter at rapporteringen er dynamisk og kan endres/utvides i takt med tilsynsmessige behov.

En norsk AnaCredit-rapportering som også omfatter lån til personkunder, kunne være egnet til å erstatte hele eller deler av Finanstilsynets boliglånsundersøkelse, avhengig av hvor omfattende opplysningskravene er. ESBs forordning har ikke krav tilpasset denne typen lån i dag, og det enkelte land står derfor fritt til å gi egne krav dersom de skulle ønske det, slik en har gjort i Danmark. ESRBs anbefaling om datainnhenting om eiendomsmarkeder kan være et første steg i retning av fellesregler også på dette feltet, uten at det vil være til hinder for at en også her vil kunne ha tilleggsopplysninger som nasjonale krav. For øvrig kan det tenkes at rapporteringen etter gjeldsinformasjonsloven kan være egnet til å erstatte boliglånsundersøkelsen, dersom rapporteringen utvides til også å gjelde pantesikrede lån.

I prinsippet vil noe av bankenes rapportering av enkeltlån til Skatteetaten kunne erstattes av AnaCredit-rapportering, avhengig av om rapporteringen dekker lån til både foretak og personkunder, og ellers er en fulltelling (få eller ingen unntak). Bankene må imidlertid fortsatt innrapportere en rekke andre opplysninger om sine kunder – f.eks. om innskudd, innskuddsrenter og andre finansprodukter – gjennom den eksisterende ordningen. Krav om rapportering til Skatteetaten gjelder dessuten ikke bare banker, men alle som på en eller annen måte har penger til forvaltning eller driver utlånsvirksomhet eller låneformidling, og disse må uansett fortsette å rapportere som i dag. Det er derfor tvilsomt om bruk av AnaCredit-data for Skatteetatens formål vil gi noen gevinst.

Rapportering og utlevering av opplysninger om usikret gjeld etter gjeldsinformasjonsloven kan ikke erstattes av AnaCredit-rapportering. Innrapporteringen etter gjeldsinformasjonsloven skal skje kontinuerlig etter hvert som kredittavtaler inngås eller endres, og opplysningene som utleveres må til enhver tid være oppdatert for å kunne brukes i behandlingen av kredittsøknader. AnaCredit-rapportering kan tenkes å redusere behovet for en ev. utvidelse av innrapportering etter gjeldsinformasjonsloven til også å omfatte pantesikrede lån for myndighetenes analyseformål mv., men kan ikke redusere bankenes behov for en slik utvidelse. Tilgang til oppdaterte opplysninger om lånesøkeres samlede gjeld kan ha betydelig nytteverdi i bankenes kredittvurderinger.

Tabell 4.1. Oppsummering av mulighetene for å erstatte hele eller deler av dagens rapportering

Ordning	Kan erstattes av AnaCredit-rapportering?
Den offentlige regnskapsrapporteringen (ORBOF)	Nei
CRD IV-rapporteringen (soliditet mv.)	Nei
Boliglånsundersøkelsen	Ja, gitt visse tilpasninger
Engasjementsdatabasen (foretakslån)	Ja, gitt visse tilpasninger*
Ad hoc-innrapportering til Finanstilsynet	Delvis, gitt visse tilpasninger
Rapportering til Skatteetaten (enkeltutlån)	Ja, gitt visse tilpasninger
Brønnøysundregistrene (årsregnskap)	Nei
Gjeldsinformasjonsforetak (usikret gjeld)	Nei

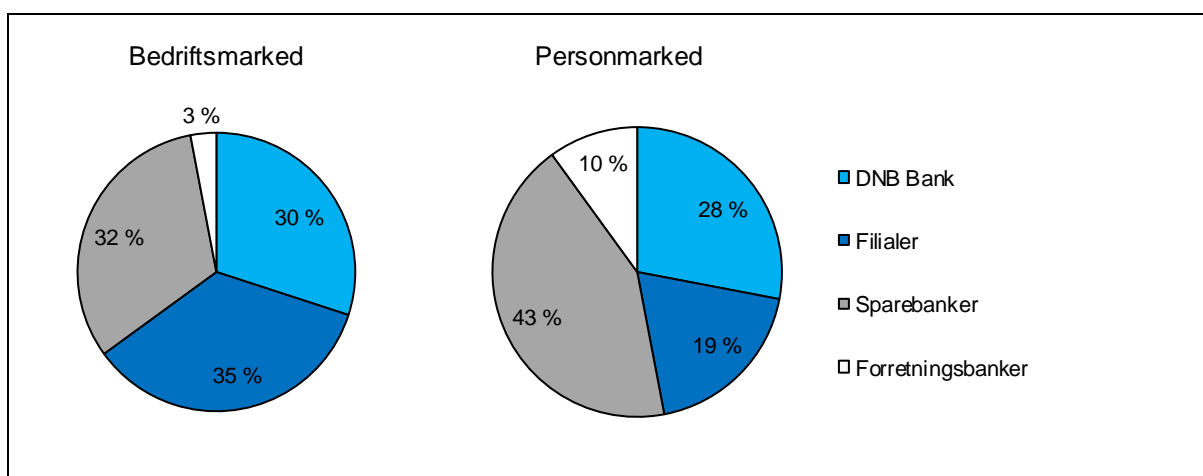
* Rapporteringen til engasjementsdatabasen er dynamisk, og det vil være nødvendig at AnaCredit-rapporteringen har noe av den samme fleksibiliteten.

AnaCredit-rapportering vil heller ikke kunne erstatte den offentlige regnskapsrapporteringen fra bankene (ORBOF), ettersom det for statistikk-, analyse- og kontrollformål må foreligge konsistente

regnskapsrapporter, med resultatregnskap og balanse med spesifikasjoner. Utlånene utgjør bare ett element i bankenes balanseregnskap, og det er lite å tjene på ikke å innrapportere dette sammen med det øvrige regnskapet. Opplysningene om enkeltlån i en AnaCredit-rapportering vil dessuten neppe kunne summeres til tall som uten videre vil samsvare med de aggregerte regnskapstallene. På samme måte er det ikke grunnlag for å erstatte foretakenes årsregnskapsrapportering til Brønnøysundregistrene med AnaCredit-rapportering.

Rapporteringen til Finanstilsynet etter bankregelverket (CRD IV-rapporteringen) er utformet i tråd med felleseuropeiske krav, uten muligheter for å avvike fra standardiserte skjemaer mv. på nasjonalt nivå. Deler av rapporteringen gjelder bankenes utlån, i hovedsak på aggregert nivå, og de opplysninger som skal gis om engasjementer med enkeltkunder er av en annen karakter enn rapporteringskravene i AnaCredit, og det vil uansett (i likhet med hva tilfellet er for ORBOF) være uhensiktsmessig å forsøke å konstruere aggregerte tall fra en ev. AnaCredit-rapportering. Tabell 4.1 oppsummerer mulighetene for å erstatte dagens ordninger med AnaCredit-rapportering.

Uavhengig av om det innføres en norsk AnaCredit-rapportering, må mange av bankene i det norske markedet innrette seg etter AnaCredit-krav i andre land. Filialer av banker hjemmehørende i andre nordiske land har om lag en tredjedel av det norske markedet for banklån til foretak, og de må etter AnaCredit-kravene rapportere om virksomheten i Norge til sine hjemlandsmyndigheter.²² I tillegg har DNB Bank virksomhet i land som innfører AnaCredit, slik at banken må rapportere til myndighetene i disse landene.²³ Filialer i utlandet står for om lag 6 pst. av DNB Banks samlede utlån. Banker som på en eller annen måte har erfaring med AnaCredit-rapportering,²⁴ har en samlet markedsandel i det norske markedet for foretakslån på om lag 65 pst. I personkundemarkedet er andelen ca. 50 pst., jf. figur 4.1.



Figur 4.1 Markedsandeler i de norske markedene for lån til foretak og personkunder, juni 2018

Kilde: Norges Bank.

Selv om det ser ut til å være så store forskjeller i hvordan ulike land har gjennomført AnaCredit at bankene må legge ned betydelige ressurser for å etterleve rapporteringspliktene i ulike land, må det antas at banker som har erfaring med AnaCredit-rapportering lettere vil kunne tilpasse seg nye AnaCredit-

²² AnaCredit-ordningene i Finland og Sverige har unntak for mindre banker, men ingen av de unntatte bankene har vesentlig virksomhet i Norge.

²³ Den norske banken Santander har også betydelig filialvirksomhet i andre nordiske land, tilsvarende over 50 pst. av samlede utlån.

²⁴ Norske banker med filialvirksomhet i land som innfører AnaCredit-rapportering og filialer i Norge av utenlandske banker fra land med AnaCredit-rapportering.

rapporteringer. En ikke ubetydelig del av tilpasningskostnadene til DNB Bank og de norske filialene av nordiske banker ved en ev. innføring av AnaCredit-rapportering i Norge, kan derfor allerede være tatt.

For bankene i Norge som uansett må forholde seg til andre lands AnaCredit-krav, kan de eksisterende norske rapporteringsordningene innebære at den samme informasjonen må innberettes flere ganger. Dette kan bli en større utfordring dersom de eksisterende ordningene utvides for å møte behov som kunne vært møtt ved innføring av AnaCredit-rapportering. Slike ulemper for disse bankene må veies opp mot tilpasningskostnadene hos øvrige norske banker ved en overgang til AnaCredit-rapportering.

4.5 RISIKOSTYRING OG KREDITTVURDERINGER I BANKENE

Muligheten for å gi bankene tilgang på opplysninger i en database basert på en AnaCredit-rapportering («feedback loops»), er ett av formålene som er trukket frem av ESB. Bakgrunnen er bruken av eksisterende kredittregistre i en del europeiske land, der hensikten er å gi bankene tilgang til et mer komplett bilde av gjeldsopptaket til låntakerne, jf. avsnitt 3.2 ovenfor. Dette kan i sin tur bidra til bedre kredittvurderinger i bankene, og mer effektive og oversiktlige kredittmarkeder. Ingen av de nordiske landene har lagt opp til å etablere «feedback loops» i sine AnaCredit-systemer. Mange av opplysningene i en AnaCredit-database vil være sensitive og underlagt beskyttelse i annet regelverk, slik at en ev. utlevering av data må avgrenses til et visst utvalg av dataene, og da i aidentifisert og aggregert form.

Opplysninger fra en AnaCredit-database vil dessuten gi et begrenset bilde av gjeldssituasjonen i foretakene, som ofte har andre finansieringskilder enn banklån, som verdipapirlån. Bankene har også relativt få foretakskunder sammenlignet med antallet personkunder, og vil i de fleste tilfeller uansett gå detaljert gjennom det enkelte foretaks økonomi før låneavtalen inngås, og bruke offentlige kilder så vel som opplysninger direkte fra foretaket. Bankenes personkundelån er for det meste pantsikrede boliglån, hvor informasjon om heftelser på eiendom er lett tilgjengelig i grunnboken. Grunnboken har imidlertid ikke opplysninger om størrelsen på gjelden, og heftelsen blir ikke endret ved nedbetalinger.

Finans Norge og andre representanter fra bankene har opplyst til arbeidsgruppen at norske banker neppe vil ha nytte av tilgang på opplysninger i en ev. norsk AnaCredit-database via en «feedback loop». De har også gitt uttrykk for at den nylig etablerte rapporteringen og utleveringen av opplysninger om usikret gjeld etter gjeldsinformasjonsloven er av stor nytte, og at en utvidelse av denne ordningen med pantsikrede lån vil være mer nyttig for bankenes formål enn det en ev. AnaCredit-innføring vil være.

5. MODELLER FOR ANACREDIT I NORGE

5.1 INNLEDNING

En norsk AnaCredit-rapportering kan etableres på flere måter. Arbeidsgruppen skisserer i dette kapitlet tre modeller: en minimumsløsning med unntak for de mindre bankene (og bare nye foretakslån mv. over 25 000 euro de første årene), en mer omfattende rapporteringsordning for alle foretakslån mv. fra alle banker, og en fulltelling av alle lån til alle kunder fra banker og forsikringsforetak. Ansvaret for å etablere en AnaCredit-ordning etter disse modellene, bør i tilfelle plasseres hos en eksisterende offentlig institusjon, og arbeidsgruppen drøfter spesifikt mulighetene for plassering hos Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå. Uansett modell og plassering, er det viktig at bankene gis tilstrekkelig tid til å etablere nye systemer og rutiner ved innføring av en norsk AnaCredit-rapportering.

5.2 RETTSLIG RAMME

5.2.1 Deltakelse i ESBs fellesdatabase

EUs statistikk samarbeid i regi av ESB er ikke del av EØS-avtalen, og det er derfor ikke et formelt statistikk samarbeid mellom ESB og norske myndigheter. ESBs AnaCredit-rammeverk inneholder heller ikke bestemmelser om deltakelse fra EFTA-landene. I fortalen til ESBs forordning står det imidlertid at EU-land utenfor euroområdet bør kunne delta i AnaCredit «in order to broaden its geographical and data scope, and increase harmonisation across the Union». Ut fra dette formålet bør deltakelse fra EØS/EFTA-landene også kunne være velkomment. På finansmarkedsområdet generelt behandles EØS/EFTA-landene på linje med EU-landene.

AnaCredit antas å bli en viktig informasjonskilde for makroovervåkingsarbeidet i EU, særlig for ESBs Financial Stability Committee (FSC), som er en plattform for felles risikoanalyser og koordinering av myndighetstiltak. I hvilket omfang AnaCredit-data vil bli brukt av Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) vil trolig avhenge av hvor mange av EU-landene utenfor euroområdet som velger å delta i AnaCredit, og mer generelt av utviklingen i arbeidsdelingen mellom FSC og ESRB i EUs makroovervåkingsarbeid. For ESRBs analysemuligheter vil det uansett være en fordel med bredest mulig deltakelse, inkludert fra EØS/EFTA-landene. Som nevnt i kapittel 3.5 tilsier Norges deltakelse i ESRB at ESB, som er ESRBs hovedleverandør av data, får bedre tilgang til data for Norge og de andre EØS/EFTA-landene. I samtaler Norges Bank og Finanstilsynet har hatt med ESB om AnaCredit har det ikke vært reist spørsmål om invitasjonen til å delta på frivillig basis også kan utvides til å gjelde EØS/EFTA-landene.

Arbeidsgruppen legger til grunn at Norge har mulighet for å delta i AnaCredit.

5.2.2 Norsk regelverk

I lys av formålet med en ev. norsk AnaCredit-rapportering i tråd med ESBs regler, legger arbeidsgruppen til grunn at både finanstilsynsloven og sentralbankloven gir hjemmel for å pålegge banker og ev. andre foretak rapporteringsplikt. Sentralbankloven gir også Norges Bank mulighet for å utveksle opplysninger med ESB, slik at ev. norsk AnaCredit-rapportering kan kobles til ESBs fellesdatabase.

Finanstilsynet kan etter finanstilsynsloven § 4 pålegge foretak under tilsyn «å sende inn oppgaver og opplysninger på den måten Finanstilsynet bestemmer og som tilsynet mener det trenger for å kunne

utføre sitt verv, herunder til statistiske formål, samt å sende slike oppgaver og opplysninger til myndigheter i andre stater som fører tilsyn med tilsvarende foretak». Denne hjemmelen er bred nok til å omfatte AnaCredit-rapportering. Etter loven § 7 gjelder ikke tilsynets generelle taushetsplikt overfor Norges Bank, slik at Finanstilsynet og Norges Bank kan utveksle AnaCredit-data innsamlet i medhold av finanstilsynsloven.

Etter forskrift fastsatt i medhold av sentralbankloven § 27 kan Norges Bank pålegge foretakene i finanssektoren å gi «opplysninger om sin virksomhet, finansiering av virksomheten, sitt regnskap, transaksjoner og beholdninger på egne og kunders vegne, samt andre opplysninger som er nødvendige for bankens arbeid». Det kan bare fastsettes slik opplysningsplikt for «å ivareta bankens oppgaver etter loven, utarbeide offisiell statistikk eller støtte bankens eller Finanstilsynets tilsyn med soliditet og finansiell stabilitet». Denne hjemmelen er også bred nok til å omfatte AnaCredit-rapportering. Norges Bank kan utveksle data og andre opplysninger med bl.a. Finanstilsynet og sentralbanker og finanstilsynsmyndigheter i EØS, herunder ESB, i medhold av unntak fra den generelle taushetsplikten i sentralbankloven § 12.

En AnaCredit-rapporteringsplikt kan ikke hjemles i statistikkloven, ettersom det forutsetter at opplysningene hentes inn for å utarbeide offisiell statistikk, jf. loven § 2-2.²⁵ Offisiell statistikk er i loven definert som «statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ». En ev. norsk AnaCredit-rapportering vil primært være til bruk i interne analyser hos Finanstilsynet og Norges Bank (i tillegg til bruk i ESB), og vil trolig i begrenset grad være et vesentlig grunnlag for offentlig statistikk. Opplysninger samlet inn med hjemmel i statistikkloven vil dessuten bare kunne deles med Norges Bank og Finanstilsynet i anonymisert form til statistikkformål.

Opplysninger som samles inn i medhold av finanstilsynsloven og sentralbankloven beskyttes generelt av taushetspliktbestemmelser i de to lovene, samt taushetsplikten etter forvaltningsloven, som innebærer at uvedkommende skal hindres i å få adgang eller kjennskap til opplysninger om noens forretningsmessige eller personlige forhold. Opplysninger om lån til personkunder vil dessuten være gjenstand for reglene i personopplysningsloven, som inkluderer EUs personvernforordning («General Data Protection Regulation», GDPR). I tillegg til at det er krav om rettsgrunnlag for etablering av personregister og krav om at datainnhenting må ha reell og betydelig verdi, er det bl.a. regler om behandling av personopplysninger, innsyn og andre rettigheter for enkeltpersoner, overføring av personopplysninger over landegrensene, tilsyn og sanksjoner.

Etter oppgaveregisterloven § 5 plikter offentlige organer å samordne oppgaveplikter der det er praktisk mulig når organene hver for seg har hjemmel til å innhente opplysningene. Det heter videre at samordning kan skje «ved at opplysninger overføres fra et offentlig organ til et annet, eller ved at to eller flere offentlige organer går sammen om felles informasjonsinnhenting eller felles tidspunkt for innrapportering».

5.3 MULIGE MODELLER FOR RAPPORTERINGSKRAV

5.3.1 Modell A: Minimumsløsning

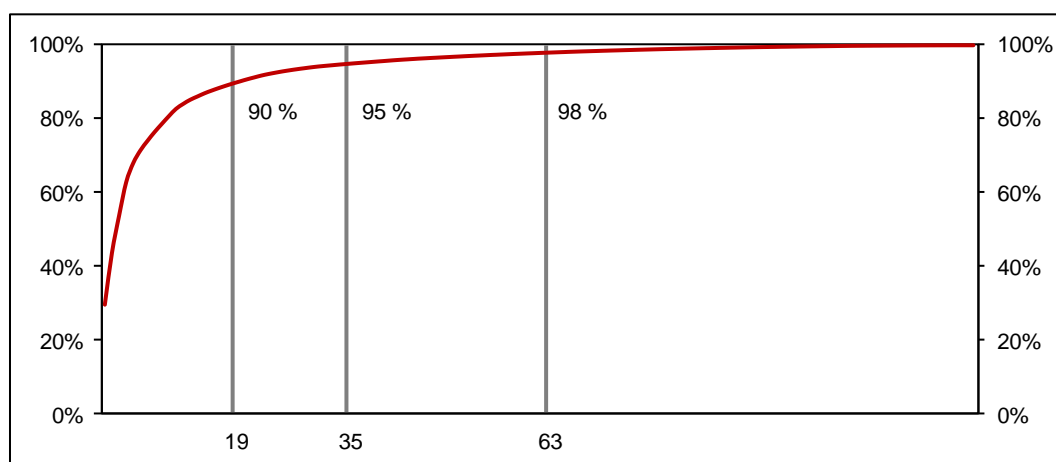
Den enklest mulige gjennomføringen av en norsk AnaCredit-rapportering vil være en ordning i tråd med minstekravene i ESBs forordning. Det vil bl.a. si at rapporteringsplikten minst må omfatte lån til

²⁵ Dette vil være tilfellet også etter forslaget til ny statistikklov som er fremmet av statistikklovutvalget i NOU 2018: 7.

juridiske personer (foretak mv.) over 25 000 euro fra banker, kredittforetak og finansieringsforetak. Rapporteringsfrekvensen skal etter forordningen være månedlig for de fleste opplysningene. I tillegg til at den må være kompatibel med forordningskravene, bør en minimumsløsning også innrettes for å dekke behov hos norske myndigheter, og innføres på en slik måte at kostnadene blir lavest mulig. Siden Norge ikke er pålagt å følge kravene i forordningen, kan en norsk løsning f.eks. innføres over lengre tid og mer trinnvis enn det som angis i forordningen.

Det kan være særlig ressurskrevende for bankene å hente inn og rapportere den nødvendige informasjonen for den eksisterende utlånsporteføljen når en ev. rapporteringsplikt trer i kraft. Dersom rapporteringen isteden bare omfatter lån som gis etter at rapporteringsplikten er innført, kan bankene klare seg med å integrere rapporteringskravene med informasjonsinnhenting knyttet til behandlingen av lånesøknader. Det kan bidra til å redusere bankenes kostnader. Samtidig vil det ta lengre tid før rapporteringen gir et dekkende bilde av utlånsporteføljene. Den reelle løpetiden på foretakslån er generelt nokså kort, slik at det neppe vil ta mer enn 4-5 år før det meste av utlånsporteføljene dekkes av rapporteringsplikten. I en enklest mulig gjennomføring av en norsk AnaCredit-rapportering, bør rapporteringsplikten derfor bare gjelde nye lån i en overgangsperiode på f.eks. 5 år.

En enklest mulig gjennomføring vil også innebære at de mindre bankene unntas fra rapporteringsplikten, innenfor forordningens grense på 2 pst. samlet markedsandel. Brukes hele denne kvoten, blir plikten bare gjeldende for vel 60 av 140 banker i Norge, se figur 5.1.²⁶ Som nevnt i avsnitt 3.4 legger Finlands Bank opp til å bruke kvoten slik. Dersom en isteden skulle legge seg på en høyere unntakskvot, f.eks. 5 pst. som i Sverige, vil bare 35 banker i Norge være rapporteringspliktige. En unntakskvot på 10 pst. vil tilsvare rapporteringsplikt for ca. 20 banker, som er et tilsvarende antall banker som i Sverige med en kvot på 5 pst. En unntakskvot høyere enn 2 pst. vil avvike fra forordningen, men kan være hensiktsmessig dersom det først skal gis unntak, og EØS-land utenfor eurosonen vil uansett ikke være bundet av forordningens krav. En vesentlig høyere unntakskvot enn 2 pst. kan tenkes å svekke grunnlaget for deltakelse i felleseuropeiske analyser osv., men arbeidsgruppen legger til grunn at et visst avvik kan aksepteres av ESB, og antar at den svenske kvoten på 5 pst. ikke er problematisk. Etter arbeidsgruppens vurdering kan en unntakskvot på 5-10 pst. være passende i det norske markedet.



Figur 5.1 Akkumulert markedsandel (foretakslån) for norske og utenlandske banker per 2. kvartal 2018

Kilde: Norges Bank

²⁶ Figuren gjelder bare banker, men oversikten vil ikke bli mye endret hvis også kredittforetak og finansieringsforetak omfattes, ettersom slike foretak oftest er del av bankkonsern. Blant de største kredittforetakene utenfor bankkonsern er Kommunalbanken AS og Sparebank 1 Næringskreditt AS.

For å øke nytteverdien for norske myndigheter, og bidra til mer samordnet innrapportering, bør en minimumsløsning innrettes slik at den etter overgangsperioden kan erstatte dagens rapportering til Finanstilsynets engasjementsdatabase, jf. avsnitt 4.4. Det vil for det første si at bankene etter overgangsperioden også må rapportere lån under 25 000 euro. For det andre må bankene rapportere enkelte tilleggsopplysninger, ut over den informasjonen som skal rapporteres i henhold til forordningen, bl.a. samlet engasjement med hver kunde, risikoklasse og kundegruppe. For bankene som unntas fra den nye rapporteringsplikten, bør det fortsatt være krav om rapportering til engasjementsdatabasen.

En del av den informasjonen som kreves etter ESBs forordning vil være tilgjengelig for Finanstilsynet eller Norges Bank fra andre kilder, og kan derfor tas ut av rapporteringskravene overfor bankene, på samme måte som i ordningene som er etablert i de andre nordiske landene. Hvilke opplysninger dette vil være aktuelt for, må vurderes nærmere.

En norsk AnaCredit-rapportering bør søkes koblet til ESBs fellesdatabase, ettersom deltakelse i felles-europeiske komparative risikoanalyser mv. er et sentralt aspekt ved den potensielle nytten av rapporteringen, jf. avsnitt 4.2. Dersom det blir etablert multi- eller bilaterale datautvekslingsordninger i Norden, bør en norsk AnaCredit-database også være en del av dette av hensyn til den høye markeds-integrasjonen og det nære myndighetssamarbeidet i regionen. Muligheten for å gi bankene tilgang på opplysninger i en AnaCredit-database («feedback loop»), er som nevnt i avsnitt 4.5 ikke etterspurt av norske banker, og ikke tatt i bruk i de andre nordiske landene, og bør derfor heller ikke gjennomføres i Norge. En «feedback loop» vil også være kompliserende og fordyrende.

Hovedtrekkene i denne stiliserte modellen er oppsummert i tabell 5.1.

5.3.2 Modell B: Alle lån til juridiske personer (foretak mv.)

Med en minimumsløsning som skissert i modell A ovenfor vil det ta noen år før rapporteringen samsvarer med AnaCredit-forordningens krav. Løsningen vil ikke dekke alle lån til juridiske personer, og kan ikke fullt ut erstatte dagens rapportering til engasjementsdatabasen. En mer omfattende norsk AnaCredit-rapportering, som gjøres gjeldende for alle lån til juridiske personer fra alle banker og kreditt- og finansieringsforetak, vil øke nytteverdien for norske tilsyns- og analyseformål, fullt ut erstatte dagens engasjementsdatabase, og sikre at rapporteringen raskere blir kompatibel med ESBs krav. En slik modell kan også tenkes å dekke de opplysningene Skatteetaten har behov for. Ulempen er at en slik modell vil innebære høyere kostnader, og det er usikkert om fordelene oppveier de økte kostnadene.

Til forskjell fra modell A vil det i denne modellen ikke være noen nedre grense på 25 000 euro for lånets størrelse, det skal rapporteres for både nye og eksisterende lån, og det vil ikke gis unntak for mindre banker og foretak, se tabell 5.1.

5.3.3 Modell C: Alle lån

Markedene for lån til juridiske og fysiske personer er ulike på mange måter, og krever ulike tilnærminger i analyser av sårbarheter og risiko, både på mikro- og makronivå. Det er også forskjeller når det gjelder bl.a. hvilke opplysninger som bankene registrerer om lånene, hvordan bankene organiserer samlede engasjementer og hvilke begrensninger som ligger på mulighetene for å dele og bruke opplysninger om utlånsporteføljene. Selv om mye taler for å vurdere disse markedene hver for seg, og det kan være mest hensiktsmessig med separate rapporteringsordninger og databaser, er det på sikt mulig at ESB vil utvide AnaCredit-rapporteringen til også å omfatte personkundelån. I Danmark har en som nevnt i avsnitt 3.4 valgt å innføre «AnaCredit-inspirerte» rapporteringskrav for personkundelån. I Norge har vi med den

nye gjeldsinformasjonsloven lagt til rette for et annet system for innhenting av opplysninger om personkundelån, se avsnitt 2.9. Det innhentes i dag informasjon om usikret gjeld, og systemet kan brukes til å innhente informasjon også om sikret gjeld.

Dersom en likevel skulle innføre en norsk AnaCredit-rapportering som omfatter alle utlån til alle kunder, vil ordningen ha flere bruksområder for norske tilsyns- og analyseformål, og den bør innrettes slik at den kan erstatte både engasjementsdatabasen og boliglånsundersøkelsen, jf. avsnitt 4.4. Til forskjell fra modell B vil lån til fysiske personer være omfattet, og rapporteringsplikten vil også gjelde forsikrings- og pensjonsforetak, se tabell 5.1. Norske forsikrings- og pensjonsforetak har i dag boliglånporteføljer av en viss størrelse på sine balanser, og det kan tenkes at dette vil øke i fremtiden, slik at rapporteringen ville blitt mangelfull om den ikke skulle gjelde for disse foretakene. For å erstatte boliglånundersøkelsen vil det dessuten være nødvendig å utforme en rekke tilleggskrav, slik en har gjort i Danmark.

Så lenge det ikke er ESB-krav om personkundelån, bør rapporteringsfrekvensen for disse begrenses til hvert kvartal. Det vil trolig være betydelige kostnader ved å kombinere foretaks- og personkundelån i samme rapportering. Personkundelån bør ikke utveksles med ESB eller i nordiske ordninger, i hvert fall ikke før et rammeverk for dette i tråd med personvernlovgivningen er på plass.

Tabell 5.1 Hovedtrekk ved tenkte modeller for en norsk AnaCredit-rapportering

	Modell A: Minimum	Modell B: Foretakslån mv.	Modell C: Alle lån
Rapporteringspliktige	Banker og kreditt- og finansieringsforetak	Banker og kreditt- og finansieringsforetak	Banker og kreditt-, finansierings-, forsikrings- og pensjonsforetak
Unntak	Mindre banker og foretak med samlet markedsandel 5-10 pst.	Ingen	Ingen
Omfattede lån	Alle lån til juridiske personer	Alle lån til juridiske personer	Alle lån til juridiske og fysiske personer
Frekvens	Månedlig/kvartalsvis	Månedlig/kvartalsvis	Månedlig/kvartalsvis (kvartalsvis for lån til fysiske personer)
Utveksling	ESB og Norden	ESB og Norden	ESB og Norden (bare lån til juridiske personer)
Tilleggskrav	Opplysninger om samlet engasjement mv.	Opplysninger om samlet engasjement mv.	Opplysninger om samlet engasjement mv. og personkundelån
Overgangsordning	Bare nye lån over 25 000 euro de første 5 årene	Ingen	Ingen

5.4 GJENNOMFØRING

5.4.1 Etablering og ansvar

En norsk AnaCredit-rapportering og tilhørende database kan ikke etableres i privat regi. ESBs regler åpner ikke for dette, og det vil uansett ikke være hensiktsmessig når hovedbrukerne av dataene vil være offentlige institusjoner. Arbeidsgruppen legger til grunn at en norsk AnaCredit-database bør etableres av Norges Bank, Finanstilsynet eller dem begge i fellesskap. Begge institusjoner har mulighet for å

fastsette rapporteringskrav som kan gjennomføre alle de tre modellene som er beskrevet ovenfor, uten at det er behov for endringer i regelverket, jf. avsnitt 5.2. Norges Bank har hjemmel for utveksling av data med ESB.

Arbeidsgruppen antar at norske AnaCredit-rapporteringskrav kan fastsettes på samme måte som andre rapporteringskrav de siste årene. Det vil si at Norges Bank eller Finanstilsynet informerer de rapporteringspliktige om hvilke krav som til enhver tid gjelder i medhold av sentralbankloven eller finanstilsynsloven, eller at kravene fastsettes i forskrift.

5.4.2 Utvikling og drift

Finanstilsynet, og til en viss grad også Norges Bank, drifter i dag en rekke ulike rapporteringsordninger. Plassering av ansvaret for en norsk AnaCredit-ordning hos Norges Bank eller Finanstilsynet vil imidlertid ikke være til hinder for at hele eller deler av utviklingen og driften settes ut til andre, f.eks. til Statistisk sentralbyrå eller et privat foretak.

Norges Bank har et godt utgangspunkt for å delta i internasjonale samarbeid om utvikling, drift og bruk av en AnaCredit-database, ettersom kredittdatabaser av denne typen oftest er etablert i eller i regi av sentralbankene. AnaCredit-prosjektet er også en utvidelse av eksisterende sentralbanksamarbeid i euroområdet og EU for øvrig, og reglene i AnaCredit-forordningen er i hovedsak rettet mot deltakende sentralbanker. Norges Bank flyttet imidlertid hele sin statistikkvirksomhet til Statistisk sentralbyrå i 2007, og har i dag svært begrenset innhenting av data fra banker og andre markedsaktører. Norges Bank har kompetanse og infrastruktur for etablering og drift av databasestrukturer, men mindre statistikkfaglig kompetanse enn tidligere. Dersom ansvaret for drift og utvikling av en AnaCredit-database legges til Norges Bank, vil det kreve en viss kompetanseoppbygging og økt ressursbruk for å administrere ordningen, i tillegg til at selve databehandlingsløsningen må etableres i Norges Bank eller hos en underleverandør.

Finanstilsynet har over mange år bygget opp en betydelig infrastruktur for innhenting og behandling av data fra finansforetakene, bl.a. knyttet til CRD IV-rapporteringen og andre rapporteringsordninger som er obligatoriske etter EU/EØS-reglene. Selv om dagens rapporteringer til Finanstilsynet er av en annen og mer tilsynsrelatert karakter enn AnaCredit-rapporteringen, kan det være stordriftsfordeler ved å samle dette på ett sted. Dersom ansvaret for drift og utvikling av en AnaCredit-database legges til Finanstilsynet, vil det likevel kreve en viss kompetanseoppbygging og økt ressursbruk til for å administrere ordningen, i tillegg til at selve databehandlingsløsningen må etableres i Finanstilsynet eller hos en underleverandør.

Tabell 5.2 Fordeler og ulemper ved plassering av ansvar for utvikling og drift av AnaCredit

	Fordeler	Ulemper
Norges Bank	Internasjonalt sentralbanksamarbeid Data relevant for virksomheten	Ingen stordriftsfordeler
Finanstilsynet	Data relevant for virksomheten Mulige stordriftsfordeler	Deltar ikke i sentralbanksamarbeid
Statistisk sentralbyrå	Mulige stordriftsfordeler	Data ikke relevant for virksomheten Deltar ikke i sentralbanksamarbeid

Statistisk sentralbyrå har omfattende infrastruktur og bred kompetanse innen generell datainnhenting og -behandling, men det er lite overlapp mellom AnaCredit og den eksisterende finansmarkedsstatistikken. En AnaCredit-database vil dessuten i liten grad være kilde til offentlig statistikk, og dermed skille seg fra det som normalt vurderes som kjerneoppgaver i Statistisk sentralbyrå. Dersom ansvaret for drift og utvikling av en AnaCredit-database skulle legges til Statistisk sentralbyrå, må det skje i form av et databehandleroppdrag for Norges Bank eller Finanstilsynet. Dersom drift og utvikling legges til Statistisk sentralbyrå, må det dessuten påregnes investeringer av om lag samme omfang og karakter som ved en plassering hos Norges Bank eller Finanstilsynet.

5.4.3 Finansiering

Banker som blir rapporteringspliktige i en AnaCredit-gjennomføring i tråd med en av modellene beskrevet ovenfor, antas å få betydelige kostnader til rapporteringen. Det vil etter arbeidsgruppens vurdering ikke være naturlig å pålegge bankene å bidra direkte til å dekke det offentliges utgifter.

5.4.4 Innføring og overgangsperiode

Ved innføring av en norsk AnaCredit-rapportering må bankene gis tilstrekkelig tid til å etablere nye systemer og rutiner. Dersom modell A eller B legges til grunn, vil bankene trolig trenge om lag 3 år på tilpasse seg de tekniske kravene etter at de er fastsatt og offentliggjort. Dersom modell C legges til grunn, vil bankene ha behov for mer tid.

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

6.1 INNLEDNING

Det er vanskelig å gi presise anslag på hva det eventuelt ville koste å innføre en bred kredittrapportering som AnaCredit i Norge. Kostnadsestimatene i de nordiske landene gir en pekepinn og illustrerer at kostnadene vil være betydelige og avhenge av organisering og valg av løsninger. Generelt kan kostnadene ved å innføre AnaCredit knyttes til flere momenter, bl.a.:

- Kostnadene for rapportører og myndighetene i innføringsfasen vil avhenge av eksisterende infrastruktur og systemløsning for øvrig. Generelt vil kostnadene avhenge av mengden og typen data som rapporteres, samt måten rapporteringen skal gjennomføres på.
- I driftsfasen vil opprettholdelse av høy kvalitet på omfattende og detaljert kredittdata være kostbart for både myndigheter og banker. Kostnadene kan reduseres ved å begrense hva som skal rapporteres, men det kan redusere verdien av databasen som kilde til aggregert informasjon.
- Det vil også være kostnader knyttet til sikkerhet. Rapportering og økt bruk av data for enkeltlån bidrar til at flere får tilgang til opplysninger som kan bli misbrukt.

Det hører dessuten med til bildet å se på tilfellet der AnaCredit ikke innføres i Norge. For eksempel vil både banker og myndigheter over tid av forskjellige grunner uansett måtte endre rapportering og infrastruktur, slik at en må påregne kostnader til systemendringer mv. uavhengig av om AnaCredit innføres eller ikke. Dersom en innføring av AnaCredit integreres i de endringsprosessene en uansett må gjennomføre, kan de samlede kostnadsanslagene bli lavere enn de ville ha vært med helt separate prosesser. I tillegg vil det være kostnader ved å opprettholde eller innføre rapportering som kunne vært dekket av AnaCredit. En kan også tenke seg kostnader, eller i det minste visse ulemper, ved ikke å innføre den samme kredittrapporteringen som i landene rundt oss, slik vi drøfter i avsnitt 4.2.

6.2 VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNINGER

Selv om Norge skulle velge å ikke innføre AnaCredit nå, kan det være at vi i fremtiden kan møte rapporteringskrav fra ESRB, eller andre internasjonale organer vi er tilsluttet, som vi ikke vil være i stand til å oppfylle uten å etablere en kredittrapportering som er kompatibel med AnaCredit. Dersom innføringstiden vi da får er kortere enn tiden vi kunne brukt ved å velge å innføre det nå, vil det kunne medføre økte kostnader. Å utsette innføring til andre land har gjort seg erfaringer, kan på den annen side potensielt gi besparelser ved at vi kan lære av andres erfaringer. Utsatt innføring kan innebære en kostnad i form av kortere datahistorikk, men samtidig vil det kunne være besparelser i form av læring fra andre land i hvordan man bør gå frem for å få opp datakvaliteten raskt.

Som vi skriver i avsnitt 4.2, har kvaliteten på rapportering, statistikk og annet grunnlag for myndighetenes overvåking og tilsyn, betydning for tilliten til økonomien og nasjonale finansmarkeder. Norske finansmarkeder har et godt omdømme internasjonalt, og Norge er blant landene hvor tilgangen til og kvaliteten på relevante data er best. Innføring av AnaCredit-rapportering vil øke tilgangen til informasjon for analyseformål ytterligere, men det er ikke gitt at AnaCredit er det mest hensiktsmessige tiltaket for å møte de behov norske myndigheter måtte ha for mer informasjon om bankenes utlån, slik vi skriver i avsnitt 4.3. Mer relevant er verdien av at Norge omfattes av nye typer felleseuropeiske analyser basert på AnaCredit-data, ettersom det kan gi ny innsikt i norske markeders egenskaper og

virkemåte, og belyse nasjonale særtrekk på en måte som ikke vil være mulig uten komparative studier basert på harmoniserte data.

Det gjenstår å se hvor utfordrende innføringen av AnaCredit blir i de deltagende landene, og hva en kan tape eller vinne på å stå utenfor, men vi legger til grunn en svært lav risiko for svekket tillit til norske finansmarkeder pga. manglende AnaCredit-gjennomføring. Dersom det likevel skulle oppstå svekket tillit eller andre negative omdømmevirkninger av å stå utenfor, kan det representere vesentlige ulemper, men ikke av en slik karakter at de kan være egnet til å påvirke utsiktene for finansiell stabilitet i Norge.

Noen av ulempene ved ikke å innføre AnaCredit kan dempes gjennom mer hensiktsmessig utforming og bruk av dagens rapporteringsordninger, herunder:

- bedre bruk av eksisterende databaser, f.eks. i tråd med statistikklovutvalgets forslag til lovendringer som vil gjøre det enklere å bruke registerdata i analyser av utsiktene for finansiell stabilitet, behov for regelverksendringer mv.,
- mer effektiv bruk av eksisterende rapportering til Finanstilsynet, herunder bedre tilrettelegging for analyser basert på data fra engasjementsdatabasen og CRD IV-rapporteringen,
- forbedre Finanstilsynets engasjementsdatabase med hensyn til kvalitetssikring av data og brukervennlighet, og
- øke frekvensen og/eller antall innrapporterte opplysninger i eksisterende rapporteringer.

Denne typen tilpasninger kan innebære at data som i dag samles inn for f.eks. tilsynsformål, bedre tilrettelegges for flere typer analyse. Slike tilpasninger vil i første rekke kreve noe økt ressursbruk i Finanstilsynet. Ettersom tilpasningene i stor grad kan gjennomføres ved forholdsvis enkle endringer og med bruk av eksisterende infrastruktur, antas kostnadene å være relativt lave. Hvis dette kan redusere behovet for store investeringer for å innføre AnaCredit, kan den samfunnsøkonomiske gevinsten være høyere enn den ellers ville vært. I tillegg kan det være betydelige gevinster ved å utvide rapporteringskravet under gjeldsinformasjonsloven til også å omfatte gjeld med pant.

Samlet sett vurderer vi at det på *kort sikt* er lave kostnader forbundet med å avvente innføring av kreditt-rapportering i tråd med AnaCredit. En forholdsvis begrenset investering i utbedringer av dagens ordninger kan dessuten ha betydelig nytteverdi. Hvis AnaCredit viser seg å få de forventede effekter i andre europeiske land, kan kostnaden av å stå utenfor øke på noe *lengre sikt*. Samtidig kan innføringskostnadene bli lavere ved en senere innføring, fordi vi i større grad kan trekke på andres lærdommer.

6.3 KONSEKVENSER AV ANACREDIT-INNFØRING FOR BANKENE

6.3.1 Generelt

Uansett hvor omfattende krav som legges til grunn i en norsk AnaCredit-rapportering, må det påregnes betydelige investeringer i bankenes IT-infrastruktur. Kostnadene vil avhenge av hvor omfattende rapporteringskravene blir. Utviklingskostnadene for norske banker vil trolig ligge om lag på nivå med de anslåtte kostnadene i Sverige, der bankene samlet har anslått et beløp på 500 mill. svenske kroner, se vedlegg 2. Den enkelte bank kan stå overfor AnaCredit-utviklingskostnader på noen titalls millioner kroner. Flere forhold kan imidlertid bidra til å redusere bankenes kostnader:

- Mange norske banker samarbeider i allianser/grupper, der de i stor grad deler utviklingskostnader og utgifter til drift av felles IT-infrastruktur. Kan en gruppe banker bruke den samme

AnaCredit-infrastrukturen, kan utviklingskostnadene for den enkelte bank bli sterkt redusert sammenlignet med å utvikle et eget system.

- DNB og norske filialer av utenlandske banker rapporterer allerede AnaCredit-data til en del land, bl.a. Danmark, Sverige og Tyskland. Det samme vil gjelde for andre norske banker som har eller oppretter filialer i land med AnaCredit-rapportering.
- Erfaringene fra de andre nordiske landene antas å ha overføringsverdi til utviklingsarbeid hos norske banker og myndigheter. De nordiske og baltiske landene samarbeider dessuten om en rapporteringsløsning der grensekryssende banker skal sende samme AnaCredit-datafil til både hjemlandets og vertslandets myndigheter, noe som kan gi besparelser også for norske banker.
- Norske AnaCredit-krav som ligger tett opptil de europeiske standardene, kan redusere gjennomføringsrisikoen, bl.a. fordi bankene kan bruke konsulenter med erfaring fra innføring av slike løsninger i andre land.
- En del av de definerte AnaCredit-opplysningene vil være tilgjengelig for myndighetene fra andre kilder, og kan derfor tas ut av rapporteringskravene overfor bankene.

Kostnaden for bankene må ses i lys av at IT-systemer og rapportering uansett vil måtte fornyes og oppdateres i årene som kommer. Innføring av AnaCredit-rapportering kan gi høyere kostnader, men hvor stor forskjellen vil være i praksis sammenliknet med ikke å innføre AnaCredit, er usikker.

6.3.2 Modell A: Minimumsløsning

En minimumsløsning for innføring av AnaCredit i Norge, jf. modell A beskrevet i avsnitt 5.3.1, kan gi vesentlige innsparinger sammenlignet med andre løsninger, særlig fordi den bare vil gi nye krav for de største bankene (over 100 banker får unntak), og fordi den avgrenses til nye foretakslån over 25 000 euro de første fem årene. Rapporteringskravene i AnaCredit svarer til informasjon som bankene uansett henter inn i en lånevurdering, men i den eksisterende lånemassen er ikke denne informasjonen nødvendigvis systematisk lagret og strukturert på en slik måte at den enkelt kan rapporteres inn til myndighetene. Modell A innebærer at rapporteringen bare skal omfatte nye lån de første årene, slik at bankene til å begynne med kan klare seg med å integrere AnaCredit-kravene med informasjonsinnhentingen knyttet til behandlingen av lånesøknader. Deretter bør overgangsperioden på 5 år gjøre det overkommelig å samle inn den nødvendige informasjonen om de eldre lånene (og lån under 25 000 euro) uten for høye kostnader.

Overgangsperioden i modell A innebærer imidlertid at det vil ta lengre tid før rapporteringen til Finanstilsynets engasjementsdatabase kan erstattes for de rapporteringspliktige bankene, slik at de må påregne en periode med dobbelrapportering.

6.3.3 Modell B: Alle foretakslån

En AnaCredit-ordning som omfatter opplysninger om alle lån til juridiske personer fra alle banker, jf. modell B beskrevet i avsnitt 5.3.2, vil kreve full gjennomgang av bankenes utlån. Hovedutfordringen blir at store datamengder må klargjøres relativt raskt, parallelt med at informasjonsinnhentingen knyttet til nye lånesøknader må tilpasses rapporteringskravene. Sammenlignet med modell A vil over 100 små og mellomstore banker også måtte rapportere i den nye ordningen, noe som kan bli særlig krevende for de minste bankene. AnaCredit-kravene vil avvike betydelig fra dagens rapporteringskrav. Ved innføring av rapportering etter modell B vil rapporteringen til engasjementsdatabasen kunne opphøre, ettersom modellen inkluderer tilleggskrav til opplysninger.

Modell B er den som likner mest på ordningene i Sverige og Finland, bortsett fra at modell B ikke har unntak for mindre banker.

6.3.4 Modell C: Alle foretaks- og personkundelån

En samlet rapportering for lån til alle kunder, jf. modell C beskrevet i avsnitt 5.3.3, vil innebære om lag de samme kostnadene forbundet med lån til juridiske personer som med modell B, med tillegg av kostnader forbundet med rapportering av personkundelån i alle banker og forsikringsforetak. Vi har ikke grunnlag for å tallfeste ekstrakostnaden sammenlignet med modell B, men det er grunn til å tro at den vil være stor. Det har også sammenheng med at AnaCredit-kravene ikke er tilpasset personkundelån, og at en derfor må utforme en rekke egne, norske rapporteringskrav, slik en har gjort i Danmark. Særskilte nasjonale krav vil alt annet like øke tilpasningskostnadene for både norske og utenlandske foretak, ettersom en ikke kan trekke på erfaringer og eksisterende løsninger fra andre land. Gjennomføring av modell C vil imidlertid kunne gjøre både engasjementsdatabasen og boliglånsundersøkelsen overflødig.

Modell C vil gi overlapp med bankenes rapportering til gjeldsinformasjonsforetakene, som er en selvfinansierende privat ordning. Dersom en slik AnaCredit-gjennomføring – som representerer en skattefinansiert offentlig innsamling – skulle føre til at de private ordningene blir overflødig, kan det ha en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad.

6.4 KONSEKVENSER FOR BANKKUNDENE

Innføring av AnaCredit i Norge vil ha begrensede konsekvenser for bankenes kunder. Mange av opplysningene som samles inn til en AnaCredit-database vil være sensitive, og må derfor underlegges beskyttelse i henhold til ulike regelverk. Dette vil i størst grad gjøre seg gjeldende for modell C, som omfatter opplysninger om personkunder, der bl.a. personvernreglene må etterleves.

Dersom bankenes kostnader skulle øke som følge av innføring av AnaCredit-rapportering, kan kostnadene i utgangspunktet antas å bli veltet over på kundene, og gi høyere priser på banktjenestene. Denne effekten kan imidlertid dempes hvis ikke alle bankene i Norge opplever AnaCredit som et nytt krav (fordi de allerede rapporterer på denne måten for andre deler av sin virksomhet), hvis et stort antall banker får unntak fra rapporteringskravene (slik som i modell A), eller hvis innføring av AnaCredit motsvares av bortfall av deler av dagens rapporteringskrav.

6.5 KONSEKVENSER FOR DET OFFENTLIGE

Gjennomføring av AnaCredit kan gi gevinster for det offentlige og norsk økonomi som helhet, bl.a. ved at norske markeders virkemåte og særtrekk kan bli belyst på en måte som ikke vil være mulig uten komparative analyser basert på harmoniserte data. I tillegg kan norske myndigheter ha nytte av AnaCredit-data for egne overvåkings- og analyseformål, selv om det nok vil være lite å hente på å innføre AnaCredit sammenlignet med forholdsvis enkle utvidelser av dagens ordninger. Alt i alt kan innføring av AnaCredit i Norge bidra til et bedre grunnlag for politikktutforming og annen oppfølging av det norske finanssystemet, med samfunnsøkonomiske gevinster som følge av mer hensiktsmessige tilpasninger i markedene. De offentlige gevinstene kan generelt bli større jo mer omfattende rapporteringen er, det vil si at modell B og C kan gi større gevinster enn modell A. Ulemper ved modell A er både at ordningen ikke vil dekke hele markedet, og at det ligger inne en overgangsordning som vil gjøre kreditt databasen er mindre anvendelig i en periode.

De offentlige kostnadene ved innføring av AnaCredit kan inndeles i etableringskostnader (etablering av prosjektet og bygging/innkjøp av ny IT-infrastruktur) og driftskostnader. Hovedkostnaden vil komme fra etablering av en ny IT-infrastruktur. For dette arbeidet må man hyre inn ekstern hjelp. Det er grunn til å tro at kostnadene kan bli betydelige. I Sverige vil Statistiska centralbyrån ved utgangen av 2018 ha brukt om lag 40 mill. svenske kroner til investeringer i sitt AnaCredit-system, jf. vedlegg 2. I tillegg står det igjen en del arbeid, slik at etableringskostnadene vil bli høyere enn dette. Kostnadene ved en norsk AnaCredit-løsning vil trolig kunne ligge på om lag samme nivå, og vi vil kunne trekke på erfaringer fra løsningene i alle de nordiske landene.

En annen relevant erfaring er Statistisk sentralbyrås nylige omlegging av sin IT-løsning for kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA). Omleggingen gjaldt uttaksløsninger og mindre deler av bearbeidings-løsningen, og kostet 76 mill. kroner. Hadde også mottaks- og bearbeidingsløsningene blitt endret, ville kostnadene trolig vært langt over 100 mill. kroner. KOSTRA består imidlertid av en rekke rapporter, og er dermed ikke direkte sammenlignbar med AnaCredit, der alle opplysninger skal rapporteres samtidig i en rapport fra den enkelte bank. På den annen side er KOSTRA-rapporteringen årlig, mens AnaCredit er månedlig, og med langt større datamengder. Det kan nevnes at antall rapportører ikke har stor betydning for etableringskostnadene, da de grunnleggende IT-investeringene vil være om lag de samme enten det er 20 eller 400 rapportører. Antall rapportører kan derimot ha betydning for driftskostnadene.

På bakgrunn av disse observasjonene vil vi – med forbehold om det her er stor usikkerhet – anslå at etableringskostnadene for det offentlige ved å innføre AnaCredit i Norge vil beløpe seg til om lag 50-60 mill. kroner. De andre kostnadselementene vil primært involvere arbeidsinnsats. Etablering av prosjektet vil kunne gjøres f.eks. i Norges Bank, Finanstilsynet eller Statistisk sentralbyrå, og vil neppe utgjøre mer enn 2-5 årsverk. Driften kan sannsynligvis håndteres med om lag 5 årsverk.

Valget av de ulike AnaCredit-modellene spiller sannsynligvis mindre rolle for offentlige kostnader enn for bankenes kostnader. En ny IT-infrastruktur må uansett etableres, og datamengden spiller sannsynligvis liten rolle for arbeidskraftsbehovet for å drifte og eller håndtere systemet. Vi legger også til grunn at det kostnadmessig ikke spiller noen rolle om ansvaret for utvikling og drift plasseres i Norges Bank, Finanstilsynet eller Statistisk sentralbyrå, jf. avsnitt 5.4.2.

Deling av AnaCredit-data med ESB og andre nordiske land kan øke kostnadene sammenlignet med et «lukket» norsk system, men kan også gi mulige innsparinger, f.eks. gjennom deling av deler av infrastrukturen. Bruk av ferdigutviklede løsninger fra andre land eller samordning med eksisterende norske databaser, kan også bidra til å redusere det offentliges kostnader.

7. SAMLET VURDERING

Dersom AnaCredit-rapportering innføres Norge i tråd med en av modellene beskrevet i kapittel 5, blir detaljert informasjon om det norske kredittmarkedet tilgjengelig for Den europeiske sentralbanken (ESB) og andre analysemiljøer. Innføring av AnaCredit kan derfor bidra til å belyse norske markeders virkemåte og særtrekk på en måte som ikke vil være mulig uten komparative analyser basert på harmoniserte data. Ut over dette vil AnaCredit gi få og usikre gevinster sammenlignet med alternative tiltak. Norske myndigheters databehov for sitt overvåkings- og tilsynsarbeid kan i all hovedsak møtes med forholdsvis enkle utvidelser av dagens ordninger. Verken den norske finansnæringen eller andre private aktører har ytret noe ønske om innføring av AnaCredit. De betydelige kostnadene for norske banker og myndigheter forbundet med en innføring av AnaCredit, kan derfor vanskelig forsvares av de mulige gevinstene vi nå ser konturene av.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det behov for bedre informasjon om det norske kredittmarkedet, men dette kan løses raskt og kostnadseffektivt ved at Finanstilsynet styrker sin engasjementsdatabase for foretakslån, og ved at Barne- og likestillingsdepartementet utvider rapporteringsplikten til gjelds-informasjonsforetakene til også å omfatte pantesikrede personkundeflå. Engasjementsdatabasen bør utvides med hyppigere rapportering (f.eks. hvert kvartal), og eventuelt også med krav om rapportering av flere av engasjementsopplysningene som bankene har i sine systemer i dag. I tillegg bør rapporteringen i ordningen kvalitetssikres noe bedre, og dataene bør tilpasses bruk også for andre enn Finanstilsynet. Arbeidsgruppen mener at dersom slike endringer gjennomføres, vil det ikke være hensiktsmessig å arbeide videre med et norsk AnaCredit-prosjekt nå.

Dersom AnaCredit i årene som kommer skulle vise seg å bli en viktigere datakilde for statistikk, analyse og tilsyn i EU, f.eks. hvis Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) etablerer rapporteringsordninger basert på AnaCredit-systemet eller AnaCredit-data erstatter noe av dagens bankrapportering, bør norske myndigheter vurdere behovet for AnaCredit på nytt. Det samme gjelder hvis innføringen av AnaCredit blir vellykket og formatet på rapporteringen harmoniseres på tvers av land, og en norsk AnaCredit-ordning kan etableres til lav kostnad basert på velprøvde og ferdigutviklede løsninger fra andre land.

Dersom det likevel skulle være ønskelig å innføre AnaCredit i Norge nå, bør minimumsløsningen beskrevet som modell A i denne rapporten legges til grunn for et utviklingsprosjekt. Denne modellen minimerer bankenes kostnader, og kan danne grunnlag for senere utvidelser. Dersom det er ønskelig med trinnvise utvidelser av en norsk AnaCredit-ordning, bør myndighetene helt fra starten tydelig kommunisere hvor omfattende ordningen kan bli på sikt, slik at bankene kan tilpasse sine utviklingsprosjekter deretter.

Uansett om norske myndigheter fastsetter nye rapporteringskrav eller ikke, vil bankene i varierende grad måtte fornye og oppdatere sine IT-, kundebehandlings- og rapporteringssystemer i årene som kommer. Arbeidsgruppen anbefaler at bankene særlig ved større investeringer og omlegginger legger vekt på fleksibilitet og kvalitetssikring i systemene, slik at de etter behov kan trekke ut forskjellige opplysninger i hensiktsmessige format. Dette vil gjøre det lettere å møte fremtidige rapporteringskrav, enten kravene bygger på AnaCredit-definisjoner eller annet, i tillegg til å understøtte bankenes egen risikostyring og drift for øvrig.

VEDLEGG 1: KRAVENE I ANACREDIT-FORORDNINGEN

Den europeiske sentralbanken (ESB) har i forordning (EU) 2016/867 fastsatt regler for rapportering av detaljert informasjon om individuelle lån fra banker til foretakskunder mv., jf. omtalen i kapittel 3.3. Informasjonen skal rapporteres til nasjonale databaser i sentralbankene og derfra videre til en felles database i ESB, kalt AnaCredit («analytical credit datasets»).

Bankene skal etter forordningen art. 3 og 6 rapportere kredittinformasjon til sentralbankene i de landene de har hovedkontor eller filial, og i utgangspunktet både for hele bankens virksomhet og for de enkelte filialene hver for seg. De berørte sentralbankene kan bestemme at en filials virksomhet bare skal rapporteres til én av sentralbankene, for å unngå dobbelrapportering. Sentralbanken i det landet banken har hovedkontor, kan også bestemme at institusjonen ikke trenger å rapportere kredittinformasjon for virksomhet i filialer i land utenfor euroområdet.

Etter forordningen art. 4 og 5 skal bankene innrapportere informasjon om alle utlån der det utestående beløpet er minst 25 000 euro, og minst én av debitorene er eller er del av en juridisk person (foretak mv.).²⁷ Utlån er her definert som instrumenter som oppfyller visse vilkår, bl.a. at de innebærer kreditt-risiko eller er eiendeler for banken. Til de fleste av de eksisterende, nasjonale kredittregistrene i Europa har det vært innrapportert informasjon om samlet engasjement med hver enkelt låntaker, mens det etter forordningen skal rapporteres om hvert enkelt lån.

Rapporteringen skal etter forordningen vedlegg I omfatte store mengder informasjon om hvert lån, bl.a. om låntakeren, egenskaper ved låneinstrumentet, utestående beløp, rente og andre lånebetingelser og mislighold. Det skal også rapporteres om regnskapsmessig behandling av utlånet hos banken, sikkerhet for lånet, sannsynlighet for mislighold mv., se eksempler i tabell 1. De fleste opplysningene skal innrapporteres månedlig, og noen kvartalsvis. Det er nærmere krav til hvordan de enkelte opplysningene skal utformes og innrapporteres i forordningen vedlegg II til IV.

Etter forordningen art. 8 skal bankene og deres filialer innrette seg slik at de aktuelle opplysningene blir behandlet og innrapportert i henhold til kravene. Bestemmelsen presiserer også at sentralbankene kan samle inn mer informasjon enn det som skal videreformidles til ESB, ev. som del av en bredere nasjonal rapporteringsordning, og at sentralbankene kan innhente kredittopplysninger fra andre kilder. Det er nevnt i art. 14 at sentralbankene står fritt til å bruke ev. opplysninger fra andre kilder i rapporteringen til ESB, så lenge opplysningene tilfredsstillir kravene i forordningen, og dette kan etter art. 16 i tilfelle motsvares av unntak fra rapporteringskrav for institusjonene. Artikkel 14 angir også at den enkelte sentralbank skal sørge for å etablere rapporteringsordninger i samsvar med forordningen og nasjonal lovgivning. Sentralbankene kan dermed basere seg på eksisterende, nasjonale kredittregistre, så lenge informasjonen som sendes til ESB tilfredsstillir forordningens krav. Det er nevnt i punkt 17 i fortalen av den nye innrapporteringen bør etableres «with a view to ensuring interoperability» med slike registre.

Den innsamlede informasjonen kan brukes til en rekke formål, og det presiseres i art. 10 at forordningen ikke er til hinder for bruk av opplysningene på måter som er tillatt eller påkrevd etter EU-regler eller nasjonal lovgivning.

²⁷ En juridisk person er et rettssubjekt som ikke er en fysisk person og som opptrer utad som en enhet og kan inngå avtaler, eksempelvis foretak, organisasjoner og myndigheter.

Tabell 1 Eksempler på opplysninger som skal rapporteres om hvert utlån

<p>Opplysninger om motparten</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Motpartsidentifikator ▪ Navn ▪ Adresse ▪ Juridisk form ▪ Institusjonell sektor ▪ Økonomisk aktivitet ▪ Status for rettslige prosedyrer ▪ Dato for innledning av rettslige prosedyrer ▪ Virksomhetsstørrelse ▪ Antall ansatte ▪ Balansesum ▪ Årlig omsetning <p>Opplysninger om instrumentet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifikator for kontrakt ▪ Identifikator for instrument ▪ Instrumenttype ▪ Valuta ▪ Utløpsdato for avdragsfri periode ▪ Rentetak ▪ Rentegulv ▪ Hyppighet for renteendring ▪ Rentedifferanse/margin ▪ Rentetype ▪ Engasjementsbeløp ▪ Betalingshyppighet ▪ Formål ▪ Regress ▪ Referanserente ▪ Etterstilt gjeld ▪ Tilbakebetalingsrettigheter <p>Finansielle opplysninger</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rentesats ▪ Neste dato for renteendring ▪ Misligholdsstatus ▪ Overført beløp ▪ Betalingssetterskudd ▪ Forfallsdato ▪ Verdipapiriseringstype ▪ Utestående nominelt beløp ▪ Påløpte renter 	<p>Data om motpartsinstrument</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Motpartsrolle <p>Solidarisk ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beløp omfattet av solidarisk ansvar <p>Regnskapsopplysninger</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regnskapsmessig klassifisering av instrumenter ▪ Medregning på balansen ▪ Akkumulerte avskrivninger/nedskrivninger ▪ Metode for vurdering av nedskrivning ▪ Kilder til heftelser ▪ Betjeningsstatus for instrumentet ▪ Avsetninger for ikke-balansførte engasjementer ▪ Status for betalingslettelse og reforhandling ▪ Kumulert gjenvinning siden mislighold ▪ Bokført verdi <p>Mottatt sikkerhet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifikator for sikkerhet ▪ Identifikator for utsteder av sikkerhet ▪ Type sikkerhet ▪ Sikkerhetens verdi ▪ Metode for verdivurdering av sikkerhet ▪ Beliggenhet for sikkerhet i fast eiendom ▪ Opprinnelig sikkerhetsverdi <p>Instrumenter mottatt som sikkerhet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tildelt verdi av sikkerhet ▪ Tredjeparters prioriterte krav på sikkerheten <p>Motpartsrisiko</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sannsynlighet for mislighold <p>Mislighold hos motparten</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Status for mislighold hos motparten
--	---

Kilde: Forordning (EU) 2016/867 vedlegg I.

Forordningen art. 11 gir regler om at sentralbankene kan velge å gi bankene tilgang til deler av den innsamlede informasjonen for å styrke grunnlaget for risikostyring og kredittvurderinger. Tilgangen kan etableres i form av «feedback loops or other information services» fra nasjonale kredittregistre. Slik

tilgang er et sentralt formål i flere av de eksisterende, nasjonale kredittregistrene i Europa, og i ESBs rapport fra 2017 er dette bl.a. omtalt slik:²⁸

«The set-up of harmonised granular credit databases would further enhance the credit institutions' assessment on the creditworthiness of cross-border potential borrowers in particular, (...) due to the use of a unique borrower identifier and a much higher degree of harmonisation of definitions and data attributes across granular credit datasets in many countries in Europe. In turn, [credit institutions] as users of the granular credit information will be able to perform a finer and more complex analysis than is currently feasible.»

Dersom bankene får tilgang til deler av den innsamlede informasjonen, kan de ikke videreformidle opplysningene, bortsett fra til tjenesteleverandører når det er nødvendig for å ha nytte av opplysningene til risikostyring og kredittvurderinger, og institusjonene må uansett ivareta konfidensialitets- og personvern hensyn. Sentralbankene kan stille ytterligere krav til bruken av opplysningene, og kan nekte tilgang for institusjoner som ikke har innrapportert som de skulle eller har brutt andre krav. Etter forordningen art. 12 har låntakere (juridiske personer) rett til tilgang til innsamlede opplysninger om dem, og til å be om at gale opplysninger blir rettet opp. Sentralbanken kan imidlertid nekte tilgang hvis opplysningene er å anse som konfidensielle eller de ikke er delt med banker.

Det er opp til den enkelte sentralbank å ev. etablere samarbeid med andre nasjonale myndigheter, f.eks. for statistikk-, rapporterings- og tilsynsformål, men ESB oppfordrer i forordningens fortale punkt 16 til slikt samarbeid for å minimere rapporteringsbyrden for institusjonene. Sentralbankene kan etter forordningen art. 16 gi små institusjoner unntak fra alle eller noen av rapporteringskravene, så lenge den samlede markedsandelen til de unntatte institusjonene ikke overstiger 2 pst. Det er også en overgangsregel som gir sentralbankene mulighet for å kreve kvartalsvis fremfor månedlig rapportering fra små institusjoner frem til 2021.

²⁸ Den europeiske sentralbanken (2017).

VEDLEGG 2: NÆRMERE OM NORDISKE ORDNINGER

Hovedtrekk

Som medlem av eurosonen er *Finland* forpliktet til å etablere rapporteringskrav i tråd med AnaCredit-forordningen og å delta i ESBs system for datautveksling, mens *Danmark* og *Sverige* har valgt å etablere tilsvarende rapporteringsordninger. Alle ordningene baserer seg på forordningens krav til bl.a. hvilke opplysninger som skal innrapporteres om det enkelte lån, men er innrettet på ulike måter, se tabell 2.²⁹ De finske og svenske ordningene følger forordningens regler med bare enkelte nasjonale tilpasninger, bl.a. slik at de ikke avgrenses til lån over 25 000 euro, men krever innrapportering av alle utlån til juridiske personer (foretak mv.). Den danske ordningen avviker en del fra forordningens regler, bl.a. ved at rapporteringsfrekvensen er lavere, og ved at dataene ikke utveksles med ESB, ettersom det ikke er adgang til dette etter dansk rett. Den danske ordningen skal imidlertid ha datautveksling med ordninger i Norden og Baltikum, og vil omfatte alle utlån, inkludert lån til personkunder. *Island* har ikke planer om å innføre AnaCredit-rapportering, mens de baltiske statene (*Estland*, *Latvia* og *Litauen*) er medlemmer av eurosonen og forpliktet til å innføre slik rapportering.

Tabell 2 Hovedtrekk ved AnaCredit-rapportering i de andre nordiske landene

Land/institusjon	Frekvens	Omfattede utlån	Datautveksling	Etableringskostnad (off.)
Danmarks Nationalbank	Kvartalsvis	Alle lån	Bare i Norden og Baltikum	10 mill. euro
Finlands Bank	Månedlig	Alle lån til juridiske personer	ESB/AnaCredit	5 mill. euro
Sveriges Riksbank	Månedlig	Alle lån til juridiske personer	ESB/AnaCredit	40 mill. SEK

Kilder: Danmarks Nationalbank, Finlands Bank og Sveriges Riksbank.

Alle de nordiske ordningene krever i utgangspunktet innrapportering fra alle banker med hovedkontor i landet, samt filialer av utenlandske banker. Finlands Bank har varslet at den vil gi små institusjoner unntak innenfor rammen i forordningen, det vil si at den samlede markedsandelen til de unntatte institusjonene ikke skal overstige 2 pst.³⁰ I Sverige legger Riksbanken opp til å gi unntak tilsvarende en samlet markedsandel på 5 pst. (det vil si at om lag 140 av 160 institusjoner unntas), altså vesentlig ut over forordningens rammer.³¹ Begge sentralbanker vil årlig vurdere hvilke institusjoner som skal ha unntak. I Danmark skal alle institusjoner rapportere, men de minste institusjonene skal bare rapportere årlig (mot kvartalsvis for øvrige institusjoner).

Selv om AnaCredit-forordningen og utfyllende veiledninger har detaljerte krav til og definisjoner av de ulike opplysningene som skal rapporteres, er det rom for variasjon og ulike tolkninger. De nordiske og baltiske sentralbankene har sett på mulighetene for samordning for å redusere bankenes rapporteringsbyrde og lette informasjonsutvekslingen mellom de nasjonale ordningene, men har ikke lyktes fullt ut i å harmonisere definisjoner, formater, koder osv.³² Alle de nordiske ordningene har

²⁹ Fremstillingen her er i hovedsak basert på informasjon i De nordisk-baltiske sentralbankene (2017), i tillegg til informasjon fra de enkelte sentralbankene.

³⁰ Finlands Bank (2017b).

³¹ Sveriges Riksbank (2016).

³² De nordisk-baltiske sentralbankene (2017).

dessuten en del nasjonale tilpasninger av rapporteringskravene, bl.a. tilleggsopplysninger til bruk i nasjonal statistikk, analyser eller som forberedelse til forventede endringer i forordningskravene. Det er også tilpasninger som fritar bankene fra rapportering av opplysninger som sentralbanken har tilgang til fra annet hold. For eksempel krever den finske og svenske sentralbanken hhv. seks og tre tilleggsopplysninger om hvert utlån for egne statistikk- og analyseformål, mens begge gir fritak for fem opplysninger. De nasjonale tilpasningene endrer ikke på at den finske og svenske sentralbanken skal vidererapportere til ESB i tråd med gjeldende forordningskrav. I den danske ordningen er det om lag 30 tilleggskrav, hovedsakelig knyttet til rapportering av personkundelån og særtrekk ved danske boligkredittforetak.

Sentralbankene i Danmark, Finland og Sverige har trukket frem de samme bruksområdene for de nye utlånsdataene som de ESB har lagt vekt på i sine AnaCredit-beslutninger, primært styrking av grunnlaget for analyser og gjennomføring av pengepolitikken, risikostyring, overvåking av finansiell stabilitet, makrotilsyn og forskning. Danmarks Nationalbank har kalt sin ordning «kreditregisteret», og har også uttalt bl.a.:³³

«Kreditregisteret har til formål at forbedre det statistiske grundlag for Nationalbankens overvågning af den finansielle stabilitet og styrke grundlaget for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Kreditregisteret vil skulle indeholde detaljerede oplysninger om penge- og realkreditinstitutternes udlån til alle typer af låntagere. Med oprettelsen af det danske register vil de danske overvågnings- og tilsynsredskaber bringes på niveau med det øvrige Europa og dermed bidrage til at øge tilliden til det danske finansielle system.»

Finlands Bank legger større vekt på nytten for eurosonen som helhet, og har uttalt bl.a. følgende om sin «credit database»:³⁴

«The granular credit database will be usable in, for example, the monitoring of cross-border risks, analysis of monetary policy operations, risk management, financial stability surveillance and macroprudential policy and research. The data will also be utilisable in banking supervision. A concrete example of the possibilities provided is the analysis of lending to and the indebtedness of small and medium-sized enterprises (SMEs), because external financing of euro area SMEs is based largely on bank lending. (...) The harmonised credit database will enable a more efficient monitoring of non-performing loans and provide better tools for analysing the reasons.»

Sveriges Riksbank har uttalt bl.a. følgende om sin «kreditdatabas»:³⁵

«Banker och andra kreditinstituts utlåning är en viktig del i Riksbankens underlag för att analysera risker och sårbarheter i de svenska bankerna och andra kreditgivande institut. Analyser av den svenska finansmarknaden behöver göras med större säkerhet när det gäller koncentrationsrisker, spridningsrisker vid finansiella kriser, skuggbanksverksamhet, mm. Stress-scenarier och finansiella kriser behöver kunna modelleras med större precision. Det är vidare ett starkt behov att erhålla ett säkrare underlag för planering och utvärdering av kvantitativa åtgärder från Riksbanken. En kreditdatabas för finansiella och icke-finansiella företag på detaljerad nivå har bedömts som nödvändig för att kunna fördjupa Riksbankens analys inom området.»

³³ Danmarks Nationalbank (2016).

³⁴ Finlands Bank (2017a).

³⁵ Sveriges Riksbank (2016).

Regelverk og organisering

Felles for de nordiske AnaCredit-rapporteringene er sentralbankenes ledende rolle, i tråd med at sentralbankene i EU-landene har ansvar for å utarbeide og utveksle finansmarkedsstatistikk.³⁶ Det rettslige grunnlaget for den finske AnaCredit-rapporteringen er generelle bestemmelser i den finske sentralbankloven om Finlands Banks mulighet for å innkreve informasjon som er nødvendig for utøvelsen av sentralbankens oppgaver.³⁷ I Danmark og Sverige er rapporteringen hjemlet både i generelle sentralbanklovbestemmelser om innhenting av nødvendig informasjon,³⁸ og i virksomhetslover som gir finansforetak mv. en generell plikt til å avgi de opplysningene om sin virksomhet som tilsynsmyndighetene måtte kreve.³⁹ I Sverige er det i tillegg en egen lov om selve kredittdatabasen som det skal rapporteres til,⁴⁰ der det bl.a. er fastsatt at formålet er å sammenstille og analysere informasjon som er nødvendig for (1) Riksbankens arbeid for å fremme et sikkert og effektivt betalingssystem, (2) Finansinspektionens tilsyn med finansielle markeder og foretak, og (3) produksjon av statistikk hos Riksbanken, Finansinspektionen og Statistiska centralbyrån. Loven angir også nokså generelt at databasen kan inneholde opplysninger som er innhentet i medhold av hjemler for slikt i ulike lover, og at Riksbanken og Finansinspektionen skal ha direkteadgang til opplysningene i databasen. Riksbanken har dessuten fastsatt nærmere forskriftsregler om rapporteringen i medhold av sentralbankloven.⁴¹

Selv om sentralbankene er ansvarlige for AnaCredit-rapporteringen etter ESBs forordning, står de fritt til å la andre gjennomføre innsamling og administrasjon av rapporteringen, og det er ingen føringer for valg av tekniske og organisatoriske løsninger. I Danmark er det bygget opp ny infrastruktur for håndtering av rapporteringen, og Danmarks Nationalbank og det danske Finanstilsynet samarbeider om etableringen av ordningen. Finlands Bank håndterer den nye rapporteringen på egenhånd, som en utvidelse av allerede omfattende rapporterings- og statistikkordninger. De nærmere detaljene om de danske og finske ordningene er ikke offentlig kjent. I Sverige skal Statistiska centralbyrån (SCB) motta rapporteringen og vedlikeholde kredittdatabasen på vegne av Riksbanken og Finansinspektionen. Den svenske regjeringen har begrunnet organiseringen bl.a. slik:⁴²

«SCB har en särskild kompetens när det gäller insamling och bearbetning av stora mängder uppgifter. Först och främst har SCB en unik kompetens i form av högkvalificerade statistiker. Vidare har myndigheten ett väl uppbyggt systemstöd med beprövade verktyg och metoder för att hantera, lagra och kvalitetssäkra statistiska data. Det är en fördel för Riksbanken och Finansinspektionen om de myndigheterna kan utnyttja SCB:s kompetens i sitt arbete med insamling av uppgifter från finansmarknadens aktörer.»

I Finland og Sverige skal rapporteringen etter planen begynne i slutten av 2018 eller tidlig i 2019, mens rapporteringen i Danmark skal ta til i juni 2019.

³⁶ Etter artikkel 5 i statuttene for Den europeiske sentralbanken (ESB) skal ESB og de nasjonale sentralbankene i EU, «In order to undertake the tasks of» ESB og de nasjonale sentralbankene, «collect the necessary statistical information either from the competent national authorities or directly from economic agents». Oppgaver og plikter er nærmere regulert i EU-rådets forordning (EF) nr. 2533/98, som også hjemler ESBs AnaCredit-forordning.

³⁷ Act on the Bank of Finland (1998).

³⁸ Lov om Danmarks Nationalbank (1936) og lag om Sveriges riksbank (1988).

³⁹ Blant annet lov om finansiell virksomhed (2017) og lag om bank- og finansieringsrørelse (2004).

⁴⁰ Lag om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna (2014).

⁴¹ Riksbankens föreskrifter om instituts rapportering av krediter (2017).

⁴² Sveriges finansdepartement (2014), kapittel 7.

Kostnader

Finlands Bank og Danmarks Nationalbank har anslått at etablering av de nye rapporteringsordningene og drift de fem første årene vil koste hhv. 5 og 10 mill. euro i de to landene. Kostnadene hos rapporteringspliktige foretak kommer i tillegg. I Sverige vil Statistiska centralbyrån ved utgangen av 2018 ha brukt om lag 40 mill. svenske kroner på etableringen av ordningen, og det påregnes ytterligere etableringskostnader fremover, bl.a. knyttet til bedre uttaksløsninger for Sveriges Riksbank og data-tilgang for Finansinspektionen. Statistiska centralbyrån legger til grunn at det er behov for vel 5 årsverk for å drifte databasen på årlig basis. Statistiska centralbyråns kostnader dekkes av Riksbanken.⁴³ Svenske banker har anslått egne driftskostnader fra 150 000 til 4,5 mill. svenske kroner per bank per år, med et gjennomsnitt på om lag 2,8 mill. svenske kroner per bank per år.⁴⁴ Etableringskostnadene ble i tillegg anslått til om lag 500 mill. svenske kroner, i gjennomsnitt 26 mill. kroner per bank. Riksbanken har lagt til grunn at disse anslagene også inkluderer kostnader knyttet til AnaCredit-rapportering i andre EU-land bankene opererer i.

⁴³ Sveriges finansdepartement (2014), kapittel 15 og 18.1.

⁴⁴ Sveriges Riksbank (2016).

REFERANSER

Danmarks Nationalbank (2016), «Beretning og regnskab 2015», rapport 16. mars 2016.

De nordisk-baltiske sentralbankene (2017), «Overview of Nordic-Baltic credit registers/databases vis-a-vis AnaCredit», notat 8. desember 2017.

Den europeiske sentralbanken (2010), «Memorandum of Understanding on the Exchange of Information Among National Central Credit Registers for the Purpose of Passing it on to Reporting Institutions», notat april 2010.

Den europeiske sentralbanken (2014a), beslutning 24. februar 2014 (ECB/2014/6).

Den europeiske sentralbanken (2014b), anbefaling 24. februar 2014 (ECB/2014/7).

Den europeiske sentralbanken (2016), forordning (EU) 2016/867.

Den europeiske sentralbanken (2017), «The Analytical Credit Dataset. A magnifying glass for analysing credit in the euro area», European Central Bank Occasional Paper Series No 187/2017.

Det europeiske systemrisikorådet (2016), anbefaling 31. oktober 2016 (ESRB/2016/14).

EU-kommisjonen (2009), «Report of the Expert Group on Credit Histories», rapport mai 2009.

Finlands Bank (2017a), «Annual Report 2016», rapport 12. mai 2017.

Finlands Bank (2017b), «RATI info session», presentasjon 5. juni 2017.

Kapitaltilgangsutvalget (2018), NOU 2018: 5, «Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital».

Sveriges finansdepartement (2014), «En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna», proposisjon 2013/14:161, 6. mars 2014.

Sveriges Riksbank (2016), «Konsekvensutredning vid införande av ny rapportering av krediter för kreditdatabas (KRITA)», notat 21. oktober 2016.