

## Høringsuttalelse – forskrift om kapitalbuffere

Det vises til høringsnotat om beregning av kapitalbuffere og høring om systemviktige institusjoner publisert på Finansdepartementets nettsider 11. november 2013. DNB stiller seg bak høringsuttalelsene fra Finans Norge. Da saken er av stor betydning for DNBs rammebetingelser, oversendes i tillegg denne høringsuttalelsen som redegjør for DNBs syn og som dermed supplerer uttalelsene fra Finans Norge. DNBs uttalelse dreier seg i første rekke om de foreslåtte reglene for bufferkrav.

### 1. Hovedsynspunkter

Norske myndigheter innfører nye kapitalkrav i Norge strengere og tidligere enn EUs innfasingsplan. Det kan DNB leve med. DNB registrerer imidlertid at Finanstilsynet i sitt høringsnotat ikke drøfter eller vurderer konkurransemessige forhold. Høringsnotatet gjengir således heller ikke den indre logikken i EUs regelverk som skal styrke det indre markedet ved at ekstra kapitalkrav skal begrunnes i særskilte risikoforhold og at bankene ikke skal måtte holde kapital to ganger for samme risiko. Det er en vesentlig svakhet med beslutningsgrunnlaget. I konkurransen med utenlandske banker, både i et norsk bankmarked som er preget av mange utenlandske aktører, og i vår internasjonale virksomhet, er det vesentlig for vår konkurransekraft at norske myndigheter innfører kapitalkrav som er i tråd med CRD IV-regelverket og Baselkomiteens anbefalinger. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av et indre marked, og DNB ønsker «level playing field». Finansdepartementets forslag til bufferforskrift understøtter dessverre ikke det.

### 2. Virkeområdet

Ifølge forskriftsforslaget § 1-1 skal forskriften gjelde banker, finansieringsforetak og holdingselskaper i finanskonsern på solo-, delkonsolidert- og konsolidert nivå, men slik at beregningsgrunnlaget for forsikringsselskap skal holdes utenfor ved beregning av bufferkravene for tverrsektorielle grupper på konsolidert basis. I høringen om systemviktige institusjoner er det *banker* som er identifisert som systemviktige. Slik DNB oppfatter forslaget vil bufferkravene da også gjelde på konsernnivå i finanskonserner, men slik at beregningsgrunnlag fra forsikringsselskap skal holdes utenfor.

Et spørsmål er imidlertid hvordan heleide datterselskap i bankkonsern skal behandles og da særlig boligkredittforetak. Slik DNB leser forslaget skal ikke buffer for systemviktige institusjoner gjelde boligkredittforetaket på solonivå, men beregningsgrunnlaget fra boligkredittforetaket regnes med ved beregningen av bufferkravet på delkonsolidert- og konsolidert nivå. Dette samsvarer godt med at Finanstilsynet ikke har vurdert det felleseide Sparebank1 Boligkreditt som systemviktig. DNB ber om at de foreslåtte reglene presiseres på dette punktet.

### 3. Systemrisikobuffer, buffer for systemviktige institusjoner og kombinerte bufferkrav

#### Logikken bak EU-reglene for kombinerte bufferkrav

De to systembufferne har sammenfallende formål, men til dels ulik begrunnelse. Systemrisikobufferen skal innføres for å redusere en generell risiko i *det enkelte medlemsland* – for eksempel knyttet til boligmarkedet i dette landet – og som ikke er hensyntatt ved bruk av andre virkemidler. Buffer for systemviktige institusjoner skal innføres for å redusere risiko knyttet til *den enkelte institusjon*. Institusjonens størrelse, betydningen utenlandsaktivitet har for institusjonen og betydningen institusjonen har for økonomien og det finansielle system i EU og i det aktuelle landet er kriterier for om institusjonen skal anses som systemviktig. Ut fra kriteriene vil det typisk være institusjoner med både stor innenlandsaktivitet og stor utenlandsaktivitet som skal anses som systemviktige.

Dersom en institusjon blir underlagt begge bufferkravene samtidig skal *den høyeste av de to* bufferne gjelde, slik at ingen institusjoner «får rabatt» ved å bli underlagt et nytt krav, jf. CRD IV artiklene 131 (14) og 133 (4). I særlige tilfeller der nasjonal systemrisiko og risiko knyttet til enkeltinstitusjoner gjør seg gjeldende samtidig, kan bufferkravene legges oppå hverandre, forutsatt at systemrisikobufferen kun gjelder innenlandsk eksponering, jf. artiklene 131 (15) og 133 (5). Det er sistnevnte regel Finanstilsynet foreslår å gjennomføre.

Bakgrunnen for å avgrense systemrisikobufferen til innenlandsk eksponering, er at det kun er institusjonens engasjementer i *medlemsstaten* som er en del av den generelle risikoen som systemrisikobufferen skal redusere. Dersom det er tilsvarende generell risiko knyttet til det finansielle system i andre land der institusjonen er til stede, skal dette ivaretas av kompetente myndigheter i disse landene. Når det gjelder risikoen knyttet til *institusjonen selv* og dens størrelse, har derimot hele eksponeringen til institusjonen betydning, uavhengig om den stammer fra nasjonale eller internasjonale engasjementer.

### **Norge bør ikke omgå EU-reglene**

I forskriftsforslaget kapittel 2 gis det regler for beregningsgrunnlaget for bufferkrav og regler om kombinerte bufferkrav. Det følger av forslaget at beregningsgrunnlaget for buffere i utgangspunktet skal være det samme som beregningsgrunnlaget for minstekravet til kapital, jf. kapitalkravsforskriften § 2-1. Dersom en institusjon er pålagt både systemrisikobuffer og buffer for systemviktige institusjoner, foreslås det at beregningsgrunnlaget for den norske systemrisikobufferen skal begrenses til den delen av beregningsgrunnlaget som kan tilskrives engasjementer i Norge, jf. § 2-2. DNB støtter denne tilnærmingen, som er i tråd med logikken bak EU-reglene for kombinerte bufferkrav.

I høringsnotatet uttaler Finanstilsynet likevel at det ut fra bakgrunnen for å innføre de to bufferne synes lite rimelig at norske institusjoner med relativt stor utenlandsaktivitet skal ha et lavere samlet bufferkrav enn summen av de individuelle kravene. Videre legger Finanstilsynet til grunn at lovhjemmelen i finansieringsvirksomhetsloven kan benyttes til å «oppretholde nivået» for systemrisikobufferen for institusjoner som underlegges bufferkrav for systemviktige institusjoner. Tilsvarende uttaler Finansdepartementet i høringsbrevet at det er aktuelt med en økning av systemrisikobufferen for systemviktige banker for å utjevne effekten av redusert beregningsgrunnlag.

Etter DNBs oppfatning er dette en logisk brist som bryter med EU-reglene. Som beskrevet ovenfor er CRD IV tydelig på at bufferne for systemrisiko og systemviktighet kun kan adderes dersom systemrisikobufferen begrenses til den delen av beregningsgrunnlaget som omfatter engasjementer i hjemlandet. En institusjon skal ikke kunne pålegges flere kapitalbuffer for én og samme risiko. Dersom en institusjon pålegges bufferkrav for både systemviktighet og systemrisiko, er det fordi systemrisikokravet rettes mot makrorisiko i hjemlandet. Norge har valgt en slik løsning, og systemrisikobufferens beregningsgrunnlag skal dermed kun omfatte eksponeringer som stammer fra nasjonale engasjementer. Dersom norske myndigheter mener kriteriet for økt systemrisikobuffer er at *institusjonen* er systemviktig, vil en slik økning innebære at det i praksis innføres en buffer for systemviktige institusjoner som er høyere enn maksimumsgrensen 2 prosent. Dette er det ikke adgang til i EU-regelverket.

DNB vil på det sterkeste frarå norske myndigheter å forsøke å omgå CRD IV-regelverkets begrensning i beregningsgrunnlaget ved å sette en høyere systemrisikosats for institusjoner med utenlandske eksponeringer. DNB har i dag en internasjonal lederposisjon innen shipping, energi, fiskeri og havbruk. De internasjonale porteføljene innebærer en betydelig diversifisering av risiko. En økning i systemrisikosatsen for å hensynta utenlandske engasjementer vil kunne gi høyere kapitalkrav for norske banker enn det vertslandene har fastsatt lokalt, noe som vil kunne svekke norske bankers konkurransekraft i disse markedene. Dette er særlig aktuelt for vår virksomhet i Baltikum og Polen. DNBs tilstedeværelse internasjonalt er viktig av flere årsaker, ikke minst som kompetanseoverfører til det finansielle miljøet i Norge og ved å understøtte internasjonaliseringen av norsk næringsliv. Dersom DNBs tilstedeværelse internasjonalt hemmes, vil det dermed også kunne føre til en svekkelse av norske bedrifters investeringsevne og konkurransekraft i utlandet.

Finanstilsynets høringsnotat synes å legge til grunn at dersom en bank er underlagt bufferkrav for systemviktige institusjoner, vil beregningsgrunnlaget for systemrisikobufferen være avgrenset til det som kan henføres til hjemlandet uavhengig av krav om systemrisikobuffer lokalt i andre land der banken har aktivitet. DNB mener CRD IV-artikkel 134(4) åpner for gjensidig anerkjennelse av systemrisikobuffer tilsvarende regelverket for motsyklisk buffer, og at systemrisikokravet ved slik gjensidig anerkjennelse vil være et vektet

snitt av systemrisikokravene i de ulike landene banken har aktivitet. EBA skal utvikle en teknisk standard innen 30. juni 2014 som trolig vil avklare dette spørsmålet.

En konsekvens av å pålegge en stor systemrisikobuffer på innenlandske eksponering uten å anerkjenne andre lands systemrisikobuffer, er at andre land heller ikke vil anerkjenne systemrisikobufferen i Norge. Dermed får utenlandske institusjoner gunstigere vilkår i det norske markedet. Verken Finanstilsynet eller Finansdepartementet gir noen begrunnelse for hvorfor man foreslår en slik uheldig konkurransevridning. Etter DNBs oppfatning burde det heller legges opp til gjensidig anerkjennelse av systemrisikobuffer fastsatt av myndighetene i EU-landene, slik CRD IV artikkel 134 gir adgang til. DNB kan ikke se at EU-regelen om kombinerte bufferkrav er til hinder for at norske institusjoner underlegges utenlandske krav til systemrisikobuffer og omvendt. En forutsetning for at andre land skal anerkjenne den norske systemrisikobufferen er imidlertid at denne er tilstrekkelig begrunnet, ettersom begrunnelsen skal danne grunnlaget for andre lands vurderinger, jf. artikkel 134 (3).

#### **Systemrisikobufferen er ikke ment å være et permanent kapitalkrav**

Systemrisikobuffer skal i henhold til CRD IV kunne innføres når det er risiko for forstyrrelser av det finansielle system som kan få alvorlige negative konsekvenser for det finansielle system og realøkonomien i medlemsstaten, jf. fortalen (85). Videre skal systemrisikobufferen være gjenstand for ny vurdering annethvert år, jf. artikkel 133 (10). Det er derfor åpenbart ikke i tråd med CRD IV-regelverket å legge til grunn at systemrisikobufferen på 3 prosentpoeng er permanent, slik departementet gjør i Prop. 96 L (2012-2013) s. 23. DNB vil igjen oppfordre norske myndigheter til å vise større grad av vilje til å følge EU-reglene. Tanken bak Basel III og CRD IV er å legge til rette for like rammevilkår på tvers av landegrensene. Særnorske regler bidrar til å svekke norske bankers konkurransekraft.

#### **Kravene til begrunnelse for systemrisikobufferen er ikke oppfylt**

Ifølge CRD IV artikkel 133 (11) skal de kompetente myndigheter som fastsetter systemrisikobuffer på inntil 3 prosentpoeng notifisere EU-kommisjonen, ESRB og EBA minst en måned før bufferen fastsettes og gi:

- (i) en detaljert beskrivelse av systemisk- eller makrorisiko i staten, en vurdering av hvorfor denne risikoen truer stabiliteten til det finansielle systemet på nasjonalt nivå,
- (ii) en begrunnelse for hvorfor systemrisikobufferen anses som et effektivt virkemiddel som står i forhold til risikoen den skal redusere,
- (iii) en vurdering av hvilke positive og negative effekter bufferen antas å ha,
- (iv) en begrunnelse for hvorfor andre tiltak under Direktivet eller Forordningen unntatt artiklene 458 og 459 ikke anses som tilstrekkelige til å begrense den identifiserte systemrisikoen, og
- (v) størrelsen på bufferen som staten ønsker å fastsette.

Dersom systemrisikobufferen settes til mellom 3 og 5 prosentpoeng skal de kompetente myndigheter som fastsetter bufferen avvente EU-kommisjonens syn og dersom EU-kommisjonen er negativ, skal den såkalte «comply or explain»-regelen følges som innebærer at medlemsstaten må forklare hvorfor den eventuelt ikke vil følge EU-kommisjonens syn. DNB kan ikke se at fastsettelsen av systemrisikobuffer i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e er begrunnet i tråd med prosedyren i CRD IV.

#### **4. Motsyklisk kapitalbuffer**

I § 2-3 foreslås det at satsen for motsyklisk kapitalbuffer skal beregnes som et vektet snitt av buffersatsene i de land institusjonen har eksponering. Forslaget vil gjennomføre reglene CRD IV i artikkel 140. EU-reglene innebærer at dersom et land innen EU ennå ikke har fastsatt en motsyklisk kapitalbuffer skal bidraget til buffersatsen fra dette landet være 0 i beregningen. Den norske regelen bør tolkes i tråd med dette.

DNB finner det derfor overraskende at Finansdepartementet 12. desember 2013 fastsatte forskrift om motsyklisk kapitalbuffer der det fremgår at motsyklisk kapitalbuffer skal utgjøre ett prosentpoeng av institusjonens totale beregningsgrunnlag uten hensyntagen til hvilke buffersatser som fastsettes i andre land. Forskriften bryter både med CRD IV og Finanstilsynets forslag som er tema for denne høringen.

#### **5. Behandling av forsikring**

Det foreslås at beregningsgrunnlaget for forsikring skal holdes utenfor ved beregning av de ulike bufferkravene på gruppenivå for tverrsektorielle finanskonsern. Begrunnelsen er at de ulike bufferkravene ikke gjelder for forsikring, mens ved oppfyllelse av minstekravet til kapitaldekning skal beregningsgrunnlaget

for forsikring inngå som tidligere. Etter DNBS vurdering er tiden nå moden for å endre hvordan forsikringsvirksomhet skal tas hensyn til i tverrsektorielle gruppers kapitaldekning. Den foreslåtte modellen vil gi kommunikasjonsmessige utfordringer. Forsikringsvirksomheten vil påvirke kapitalbehovet før bufferkravene og samtidig vil den rene kjernekapitalen i forsikringsselskapene utover det som kreves for å oppfylle minstekravet på 8 prosent kapitaldekning, kunne medregnes i gruppens oppfyllelse av bufferkravene knyttet til bankvirksomheten. Selv om dette gir DNB lavere kapitalkrav frem til Solvens II trer i kraft, vil vi heller anbefale en løsning hvor forsikringsvirksomheten allerede nå reflekteres gjennom fradragsregler. Det vises her til CRR artiklene 36 og 48 som gjennomfører hovedregelen for behandling av forsikring i Basel III. Dette vil bringe behandlingen av forsikring på linje med hvordan dette er løst i våre naboland og bidra til nordisk harmonisering.

## 6. Pilar 2-krav

Kravene i Pilar 2 innebærer bl.a. at tilsynsmyndighetene skal overvåke og evaluere institusjonenes vurdering av kapitalbehov og tilhørende strategi. Tilsynsmyndigheten skal gjennomføre tiltak dersom de ikke anser denne prosessen for å være tilfredsstillende, herunder kunne stille krav om at en institusjon må holde mer kapital for å dekke risiko som ikke er dekket av kapitalkravene i Pilar 1.

Det er uklart for DNB om eventuelle ekstra kapitalkrav i Pilar 2 inngår som en del av minstekravet til ansvarlig kapital eller kommer på toppen av det kombinerte bufferkravet. Dette har betydning for hvilke utbytte- og godtgjørelsesbegrensninger Finanstilsynet kan påføre en finansinstitusjon som ikke oppfyller eventuelle Pilar 2-krav til ekstra kapital. DNB ber om at departementet avklarer dette spørsmålet.

## 7. Basel I-gulvet

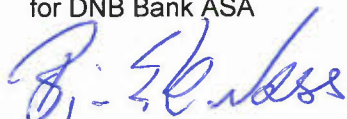
Selv om dette ikke behandles i Finanstilsynets forslag eller høringsbrevet fra Finansdepartementet, legger DNB til grunn at beregningsgrunnlaget for bufferkravene skal fastsettes uten overgangsregler (Basel I-gulvet).

I EU-regelverket er dette en direkte konsekvens av at Basel I-gulvet er et krav til ansvarlig kapital (telleren) og ikke et krav til beregningsgrunnlaget (nevneren). Forordningen (CRR artikkel 500) gir nå en entydig definisjon av Basel I-gulvet som en nedre grense for ansvarlig kapital, noe som også reflekteres i EU-kommisjonens rapporteringsstandard.

Svenske myndigheter har nylig slått fast<sup>1</sup> at svensk gulvregel (minstenivå på ansvarlig kapital og ikke beregningsgrunnlaget) skal anvendes på konsolidert nivå uavhengig av om datterselskaper i andre land lokalt påføres en annen forståelse av gulvet. Det synes med andre ord ikke å være mulig for norske myndigheter å påføre svenske bankfilialer i Norge den norske tolkningen av Basel I-gulvet (minstenivå på beregningsgrunnlaget) gjennom vertslandsregulering/resiprositet. Det er av stor betydning for norske bankers konkurransekraft at alle banker i det norske markedet reguleres av samme tolkning av Basel I-gulvet. Så langt DNB har kunne bringe på det rene er Norge det eneste landet hvor Basel I-gulvet fortsatt gjennomføres med effekt for beregningsgrunnlaget og hvor dette faktisk har reell betydning for rapportert kapitaldekning. Det er svært uheldig. Som det slås fast i Sundvollen-erklæringen bør regelverket i større grad innrettes for å sikre likere konkurransevilkår.

Ved innføringen av CRD IV-pakken oppfordrer DNB norske myndigheter til å forholde seg lojalt til EU-regelverket knyttet til Basel I-gulvet generelt, og knyttet til beregning av bufferkravene spesielt.

Med vennlig hilsen  
for DNB Bank ASA

  
Bjørn Erik Næss  
konserndirektør finans

  
Kaj-Martin Georgsen  
direktør næringspolitikk

<sup>1</sup> [http://www.fi.se/upload/43\\_Utredningar/40\\_Skrivelser/2013/pm-Basel-1-golv-dec2013.pdf](http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2013/pm-Basel-1-golv-dec2013.pdf)