

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 13.02.2014
Vår ref.: 13-1625
Deres ref.: 13/3171

Høring – utkast til forskrift om kapitalbufferkrav

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev om forskrift om kapitalbuffere, datert 11. november 2013, og gir med dette sine merknader. Etter vår vurdering har norske myndigheter valgt en førtidig, fragmentert og uforutsigbar innføring av CRD IV-reglene, uten helhetlige konsekvensutredninger. Siden det er besluttet at rapporteringsreglene i CRD IV trer i kraft for norske institusjoner fra 1. juli i år, er det avgjørende at norske bestemmelser samsvarer med CRD IV innen den tid. De forskriftsforslag som frem til dags dato er sendt på høring, er i denne sammenheng ikke tilstrekkelige.

1. Hovedsynspunkter

- Norge er del av EUs indre marked, og norske myndigheter må sikre at kapitaldekningsregelverket i Norge samsvarer med EUs CRD-IV regelverk.¹ Det er fortsatt en rekke bestemmelser i dette regelverket som ikke er tatt inn norsk lovverk, og som har relevans for kapitalbufferkravene. Samlet sett kjennetegnes den foreslåtte bufferforskriften av et for lavt presisjonsnivå, mangel på relevante EU-bestemmelser og fravær av nødvendige referanser til bindende regulatoriske standarder i EU. For å skape et mer helhetlig norsk regelverk bør detaljbestemmelser for kapitalkrav og kapitalbufferkrav samles i én og samme forskrift.
- Bestemmelser for kapitalbufferkrav må inneholde referanser til korrekte regler for beregningsgrunnlaget. For eksempel er Basel I-gulvet i CRD IV-regelverkets forordning nå entydig definert som en nedre grense for ansvarlig kapital. Denne definisjonen må også ligge til grunn for norske bestemmelser.
- Norske myndigheter må sørge for at systemrisikobufferkravet, som allerede er aktivert, snarest blir praktisert i tråd med CRD IV-reglene. Finansdepartementet

¹ CRD IV-regelverkets forordning (EU) nr. 575/2013 av 26. juni 2013 (CRR), og direktiv 2013/36/EU av 26. juni 2013 (CRD), blir i dette høringssvaret generelt omtalt som henholdsvis forordningen og direktivet.

betrakter systemrisikobufferen som et permanent krav. Ifølge EU-bestemmelsene skal derimot kravet først benyttes når andre virkemidler i forordningen og direktivet vurderes som utilstrekkelige, både hver for seg og kombinert, sett bort fra enkelte ekstraordinære tiltak som utgjør sistelinjeforsvaret.² Systemrisikobufferen skal vurderes av nasjonale myndigheter minst annethvert år.

- I EØS-området er det frivillig resiprositet for systemrisikobufferkravet. Norske myndigheter bør generelt tilstrebe gjensidig anerkjennelse av kapitalkrav med andre EU/EØS-land, slik at alle institusjoner står overfor like rammebetingelser i samme marked. Norske myndigheters innretting av bufferkravene for systemrisiko og systemviktighet vanskeliggjør derimot avtaler om gjensidig anerkjennelse av systemrisikobufferen. Det bidrar til skjeve konkurransevilkår i det norske markedet, noe som er svært uheldig. Dessuten vil tiltak mot systemrisiko, som ikke omfatter alle institusjoner som yter lån i Norge, i mindre grad motvirke den risiko myndighetene ønsker å dempe. Effekten av virkemidler og konsekvenser for konkurransen i det norske markedet blir ikke belyst i høringsnotatet.
- Dersom bufferkravene for systemviktighet og systemrisiko skal kunne adderes, er det fordi systemrisikokravet rettes mot makrorisiko i hjemlandet. Da skal systemrisikobufferens beregningsgrunnlag kun omfatte eksponeringer i hjemlandet. Finansdepartementet ønsker å motvirke EU-reglens begrensning i beregningsgrunnlaget, ved for eksempel å sette en høyere systemrisikosats for institusjoner med utenlandske eksponeringer. Når imidlertid systemrisikokravet rettes mot makrorisiko i hjemlandet, mener Finans Norge det er urimelig å øke buffersatsen for enkeltinstitusjoner i den hensikt å kompensere for at utenlandske engasjementer ikke medregnes i bufferkravets beregningsgrunnlag.
- En institusjonsspesifikk, motsyklisk buffersats skal være et vektet gjennomsnitt av satsene som gjelder i de land en institusjon har kredittengasjementer i. Når andre lands myndigheter innen EØS-området velger å avstå fra førtidig innføring av motsyklisk buffer, eller setter en sats lik null når kravet formelt innføres i EU, må norske myndigheter i begge tilfeller benytte en sats lik null for norske institusjoners eksponeringer i vedkommende land. En slik praksis vil avspeile at nasjonale myndigheter er nærmest til å vurdere konjunktursituasjon og risiko i eget land.

2. Unntak fra bufferkrav og virkeområde

Finansdepartementet vil inntil videre unnta verdipapirforetak for krav om bevaringsbuffer, motsyklisk buffer og systemrisikobuffer, jf. forskriftsforslagets § 1-1 (1).³ Varigheten av

² Tiltak beskrevet i forordningens artikler 458 og 459.

³ Jf. også forarbeidene til forslagene om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven, Prop. 96 L (2012-2013).

bestemmelsen fremstår som uklar, ettersom verdipapirhandelloven hjemler bufferkrav for verdipapirforetak. De ulike bestemmelsene skaper derfor usikkerhet om fremtidige rammebetingelser for verdipapirforetakene. Forskriftsforslaget antas å stille opp en hovedregel om unntak for verdipapirforetak, men dette bør formidles enda tydeligere av departementet. CRD IV-regelverket slår dessuten fast at verdipapirforetak som ikke har tillatelse til å tilby nærmere definerte tjenester, *skal* unntas fra krav om bufferkapital.⁴

Videre foreslår departementet at bufferkravene skal gjelde på solo-, delkonsolidert og konsolidert nivå, jf. § 1-1 (3). I høringsnotatet understrekes det at verdipapirforetak som inngår i konsern ikke skal omfattes på solonivå, men likevel være underlagt bufferkrav på konsolidert basis. Dette begrunnes med at meglervirksomhet i bankene er pålagt bufferkrav. Ettersom forskriftsutkastet gir et generelt unntak for verdipapirforetak, og siden også direktivet gir bestemmelser for hvilke verdipapirforetak som til enhver tid skal være unntatt, fremstår bufferkrav for verdipapirforetak på konsolidert nivå i konsern som urimelig.

Direktivet åpner for nasjonale valg med hensyn til om systemrisikobufferen og bufferen for systemviktige institusjoner (O-SII) skal gjelde på solo-, delkonsolidert eller konsolidert nivå. Et sentralt prinsipp i EUs regelverk er samsvaret mellom faktisk risiko og styrken i tiltak for å motvirke samme risiko (forholdsmessighetsprinsippet). En norsk bestemmelse om at samtlige bufferkrav skal gjelde på alle konsolideringsnivåer til enhver tid, som foreslått i § 1-1 (3), er, etter Finans Norges vurdering, ikke konsistent med EUs forholdsmessighetsprinsipp. For andre land innen EØS-området er det frivillig anerkjennelse av det norske bufferkravet for systemrisiko. Det er ikke gitt at strengere norske bufferkrav enn direktivets bestemmelser vil bli anerkjent av utenlandske filialers hjemlandsmyndigheter. Forskriftsforslaget kan derfor bidra til å forsterke skjevheten i konkurransevilkårene i det norske markedet.

I forskriftsutkastets § 1-1 (4) foreslås det at beregningsgrunnlaget for forsikringsselskap, pensjonsforetak og holdingselskap i forsikringskonsern ikke skal medregnes ved beregning av bufferkravene på konsolidert nivå i tverrsektorielle grupper. Finans Norge antar at unntaket er ment å gjelde inntil Solvens II trer i kraft. For å fremme tilskynding av gjennomføringen av et fullharmonisert EU-regelverk, foreslår Finans Norge at forskriftsparagrafen allerede nå inntar CRD IV-regelverkets bestemmelser, slik at krav om at beregningsgrunnlagene for nevnte unntak medregnes, men på grunnlag av konsolideringsbestemmelser i forordningen.⁵

Finans Norge mener

Finansdepartementet må avklare varigheten av verdipapirforetakenes unntak for kapitalbufferkrav etter EUs bestemmelser. Så lenge et generelt unntak gjelder, bør ikke verdipapirforetak være underlagt bufferkrav på konsolidert nivå. Dessuten må norske

⁴ CRD, artikkel 128, siste ledd. Unntak for verdipapirforetak som ikke har tillatelse til å tilby investeringstjenester definert i punktene 3 og 6 i avsnitt A, vedlegg 1, til direktiv 2004/39/EF.

⁵ Jf. forordningens artikler 36 og 48.

konsolideringsregler avspeile EU-regelverkets prinsipper om samsvar mellom identifisert risiko og regulering (forholdsmessighet). Finans Norge anbefaler at samtlige beregningsgrunnlag i tverrsektorielle grupper inntas i beregning av bufferkrav etter forordningens konsolideringsbestemmelser.

3. Kombinert bufferkrav

Forskriftsforslaget viser blant annet til kapitalkravsforskriften for beregning av bufferkravene, og foreslått § 2-1 (2) gir kun en generell henvisning til beregningsgrunnlaget. Den gjeldende norske kapitalkravsforskriften er imidlertid ikke i samsvar med sentrale beregningsregler i forordningen og direktivet. Forordningens artikkel 92 inneholder konkrete regler for beregning av både beregningsgrunnlaget og av kapitaldekningen, og Finans Norge vil særlig fremheve at artikkelen ikke inntar overgangsregelen (Basel I-gulvet). Norske myndigheter bør tilstrebe like rammevilkår innen EU/EØS-området, noe også Konkurransetilsynet påpeker.⁶ Da er det, etter Finans Norges vurdering, avgjørende at man unngår særnorske reguleringer som ikke har noe grunnlag i EUs regelverk.

Forordningen gir nå en entydig definisjon av Basel I-gulvet som en nedre grense for ansvarlig kapital, noe som også reflekteres i utkast til endelig rapporteringsstandard fra EU-kommisjonen.⁷ Det foreligger derfor ikke lenger et nasjonalt valg for tolkning og praktisering av Basel I-gulvet.⁸ Norske institusjoner skal rapportere etter nye EU-standarder fra og med 3. kvartal i år, og forskriftsforslaget må gi referanser til korrekte beregningsregler. Forslagets § 2-1 (1) må dessuten presisere at det kombinerte bufferkravet er et krav til ren kjernekapital, som en sum av bufferkrav som skal bestå av ren kjernekapital.⁹

Finans Norge mener

Regler for kapitaldekning må følge fellesreguleringen i EU. Bestemmelser for beregningsgrunnlaget, som avviker fra EUs standarder, innebærer at selv ikke minstekravet til ansvarlig kapital kan sammenliknes på tvers av land. En forutsetning for transparens og like konkurransevilkår er at beregningsgrunnlagene er sammenliknbare mellom land, i tråd med et fullharmonisert regelverk. Basel I-gulvet er nå entydig definert som en nedre grense

⁶ Konkurransetilsynets høringsvar til utkast til forskrift om kapitalbufferkrav, datert 28. januar 2014.

⁷ CRR, artikkel 500. Jf. også brev fra Finans Norge til Finanstilsynet om gjennomføring av Basel I-gulvet i henhold til CRD IV i Norge, datert 22. januar 2014. For rapporteringsstandardene vises det til:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation_in_force_en.htm.

⁸ Dette er også tydelig formidlet av svenske myndigheter. Finansinspektionen fastslo 18. desember 2013: "Såsom Basel 1-gulvet är uttryckt i CRR utgör det (...) ett krav på att kapitalbasen ska utgöra en viss minsta storlek i kronor räknat (eller i annan redovisningsvaluta). Det ställer inget formellt krav på en viss kapitaltäckningsgrad och utgör inte ett golv för de riskvägda tillgångarna." Sitat fra "Finansinspektionens hantering av Basel I-gulvet", FI Dnr 13-13990.

⁹ Forskriften bør inneholde likelydende formuleringer som i finansieringsvirksomhetslovens § 2-9 (e), der det blir presisert at hvert av bufferkravene skal bestå av ren kjernekapital. Det vises også til CRD artikkel 128 (6). Bufferforskriften bør avspeile denne bestemmelsens presisjonsnivå.

for ansvarlig kapital i forordningen. Samme definisjon må ligge til grunn for norsk regler.

4. Systemrisikobuffer

Ifølge direktivet skal systemrisikobufferen forebygge og begrense langsiktig, ikke-syklisk system- eller makrorisiko.¹⁰ Systemrisikokravet er et tiltak som skal benyttes når andre virkemidler i forordningen og direktivet vurderes som utilstrekkelige, både hver for seg og kombinert, sett bort fra ekstraordinære tiltak beskrevet i forordningens artikler 458 og 459.¹¹ Praktiseringen av systemrisikokravet må altså vurderes i lys av andre iverksatte kapitalbuffere, og utgangspunktet må være at institusjonene ikke blir pålagt flere kapitalbuffere for én og samme risiko.¹²

Kapitalkrav for nasjonalt systemviktige institusjoner innføres i EU fra 1. januar 2016. Dersom nasjonale myndigheter ønsker å innføre et slikt krav tidligere, legger direktivet til rette for at systemrisikobufferen kan benyttes. Bufferne for både systemviktighet og systemrisiko er rettet mot konjunkturuavhengig risiko. I Sverige er det for eksempel signalisert at de fire største bankene skal bli pålagt en systemrisikobuffer med systemviktighet som begrunnelse, i stedet for en systemviktighetsbuffer. Tilsvarende skal danske myndigheter benytte bufferen for systemrisiko som et systemviktighetskrav fra 2015.

I det generelle tilfellet der bufferne for både systemrisiko og systemviktighet beregnes på grunnlag av hele beregningsgrunnlaget, fastslår direktivet at det kun er det høyeste av de to bufferkravene som får virkning for en systemviktig institusjon.¹³ Direktivet klargjør dermed at bufferkrav ikke nødvendigvis er additive. Hvis imidlertid systemrisikobufferen rettes mot (ikke-syklisk) makrorisiko i hjemlandet, og derfor kun omfatter eksponeringer i hjemlandet, kan bufferne for systemrisiko og systemviktighet adderes.¹⁴ Departementet ønsker å addere de to bufferkravene. For å oppnå dette uten å bryte med direktivets bestemmelser, foreslås det at for institusjoner som pålegges en systemviktighetsbuffer, skal systemrisikobufferen begrenses til den delen av beregningsgrunnlaget som omfatter engasjementer i Norge.

Departementet argumenterer for at direktivets begrensning i beregningsgrunnlaget for systemrisikobufferen bør motvirkes. I høringsbrevet uttrykkes det eksplisitt at for å utjevne effekten av redusert beregningsgrunnlag, er det aktuelt å øke systemrisikosatsen for berørte institusjoner, det vil si systemviktige institusjoner med utenlandske eksponeringer. Gjennom

¹⁰ CRD, artikkel 133 (1).

¹¹ CRD, artikkel 133 (11, 12 og 13).

¹² Sistnevnte prinsipp tydeliggjøres også i den svenske utredningen "Forstärkta kapitaltäckningsregler", SOU 2013:65: "En rimlig utgångspunkt bör vara att ett institut för en och samma risk inte ska bli ålagd flera olika kapitaltäckningskrav utan beaktande av hur de olika verktygen samverkar och utan att det går att argumentera för varför risken inte redan kan anses omhändertagen genom tidigare åtgärder."

¹³ CRD, artikkel 131 (14) og artikkel 133 (4).

¹⁴ CRD, artikkel 131 (15) og artikkel 133 (5).

innrettingen av buffersatsen vil altså departementet søke å nøytralisere virkningen av EU-reglernes begrensning i beregningsgrunnlaget.

For systemrisikobufferen er det frivillig resiprositet i EØS-området. Norske myndigheters innretting av bufferkravene for systemrisiko og systemviktighet innebærer at det ikke legges opp til å gjennomføre direktivbestemmelsen om gjensidig anerkjennelse av bufferkravet for systemrisiko. Dermed vil trolig heller ikke andre EU/EØS-land anerkjenne et norsk systemrisikobufferkrav, noe som bidrar til skjeve konkurransevilkår i det norske markedet. Dette er svært uheldig, og etter Finans Norges syn burde kapitalbufferne i Norge vært utformet slik at man la til rette for gjensidig anerkjennelse av krav.

Bevaringsbuffer, motsyklisk buffer og systemviktighetsbuffer har alle distinkte begrunnelser. Innretting av en systemrisikobuffer krever også en særskilt begrunnelse, men Finans Norge kan ikke se at norske myndigheter har tydeliggjort bufferkravets formål. Begrunnelsen må inneholde en identifisert, langsiktig og konjunkturuavhengig makrorisiko, og bufferkravets nivå må stå i et rimelig forhold til identifisert risiko.¹⁵ Med vedtatt iverksettelse av både en motsyklisk buffer og en systemviktighetsbuffer, bør ikke systemrisikokravets begrunnelse sammenfalle med motivasjonen for de to førstnevnte bufferkravene. For å styrke institusjonenes mulighet til å redusere egen risiko, er det dessuten viktig at de gis innsyn i myndighetenes risikovurderinger og beslutningsgrunnlag, noe som også skaper transparens om fastsettelsen av systemrisikobufferen.

Ifølge EUs regler skal nasjonale myndigheter minst annethvert år foreta en vurdering av bufferkravet for systemrisiko.¹⁶ Norske myndigheter har derimot sidestilt systemrisikobufferen og bevaringsbufferen som permanente krav, der systemrisikobufferen som hovedregel skal være 3 prosent.¹⁷ En generell addering av bufferne for systemviktighet og systemrisiko, der systemrisikobufferen ikke gis en særskilt begrunnelse og i tillegg er satt som et permanent krav, er ikke i harmoni med EUs regelverk.

I den svenske offentlige utredningen "Forstärkta kapitaltäckningsregler" (Statens Offentliga Utredningar 2013:65) drøftes direktivtekstens betydning for systemrisikobufferkravet. Utredningen klargjør følgende:

"Systemriskbufferten är inte något permanent buffertkrav utan ska ses över åtminstone vartannat år vilket talar för att systemriskbufferten ska användas som ett komplement till övriga åtgärder för att förhindra och minska strukturella systemrisker i det egna landet. Av direktivets notifieringskrav framgår att ett användande av systemriskbufferten förutsätter att medlemsstaterna motiverar varför ingen av de

¹⁵ Krav om (ikke-syklisk) makrorisiko ved anvendelse av systemrisikobuffer additivt til systemviktighetsbuffer.

¹⁶ Om kravets nivå enten ønskes endret eller videreført, gjelder krav om underrettelse til EU-kommisjonen, ESRB, EBA og berørte myndigheter i medlemsland.

¹⁷ Prop. 96 L (2012-2013), avsnitt 4.6 (Departementets vurdering), s. 23: "To av bufferkravene, bevaringsbuffer og systemrisikobuffer, er permanente".

befintliga åtgärderna enligt förordningen, exklusive artikel 458 och 459, eller direktivet är tillräckliga för att hantera den identifierade systemrisken. Systemriskbufferten framstår därför även mot denna bakgrund som ett komplement till övriga kapitalbuffertar och övriga möjliga åtgärder för att förhindra och minska eventuella strukturella systemrisker i det egna landet. (...) Systemriskbufferten bör därför endast användas idet fall som det finns risker som inte omhändertas på annat vis.”

Finans Norge mener

Norske myndigheter må snarest praktisere systemrisikobufferen i samsvar med EUs regler. Bufferkravet må gis en særskilt begrunnelse, og det kan ikke benyttes som et permanent virkemiddel. I den grad systemrisikobufferen er aktivert over lang tid, må det være fordi den risiko som kravet rettes mot, varer ved. Samtlige direktivbestemmelser for systemrisikobufferen bør inntas i forskriften.¹⁸

Dersom bufferkravene for både systemrisiko og systemviktighet skal få virkning for samme institusjon, er det som følge av at systemrisikokravet motvirker makrorisiko i hjemlandet. Da er det urimelig å øke buffersatsen for enkeltinstitusjoner i den hensikt å kompensere for at utenlandske engasjementer ikke medregnes i bufferkravets beregningsgrunnlag.

Bufferkravene for systemrisiko- og systemviktighet burde vært innrettet slik at man la til rette for gjensidig anerkjennelse av systemrisikokravet mellom Norge og andre EU/EØS-land. Norske myndigheters tilnærming vanskeliggjør en slik gjensidig anerkjennelse, noe som er svært uheldig siden det bidrar til skjeve konkurransevilkår i det norske markedet.

5. Motsyklisk buffersats

I forskriftsforslaget § 2-3 (1) presiseres det at en institusjons motsykliske buffersats skal være et vektet gjennomsnitt av de motsykliske satsene som gjelder der institusjonen har kreditteksponeringer. Ved nivåfastsettelsen av motsyklisk buffer 12. desember i fjor, bestemte derimot departementet at den norske satsen også skulle omfatte institusjonenes utenlandske engasjementer. Ifølge departementet er det først når motsyklisk buffer innføres i andre land at tilhørende satser skal få virkning for norske institusjoners engasjementer der.

For eksponeringer i tredje land gir direktivet hjemlandsmyndighetene et visst handlingsrom til å fastsette en annen motsyklisk buffersats enn den som gjelder i tredje land, eller dersom motsyklisk buffer ikke er innført i tredje land.¹⁹ Når motsyklisk buffer innføres i EU, presiserer direktivet at den institusjonsspesifikke satsen *skal* være et vektet gjennomsnitt av

¹⁸ CRD, artiklene 128 (5-6), 131 (14-17), 133 og 134.

¹⁹ CRD, artikkel 139.

satsene i medlemslandene der kredittengasjementene er lokalisert.²⁰ Innenfor EØS-området kan hjemlandsmyndigheter kun reservere seg mot andre lands satser satt høyere enn 2½ prosent.²¹

I høringsnotatet gis det en prinsipiell støtte til en gjensidig anerkjennelse av bufferkrav siden nasjonale myndigheter er nærmest til å vurdere risiko i eget land. Tilsvarende må det legges til grunn at beslutningen om å avstå fra førtidig innføring av motsyklisk buffer, også avspeiler nasjonale myndigheters vurdering av konjunktursituasjon og risiko. For engasjementer i EU/EØS-land, der det ikke er førtidig innført en motsyklisk buffer, bør derfor disse ha en vekt lik null i beregningen av den institusjonsspesifikke satsen for norske institusjoner. Norske myndigheter må også benytte samme prinsipp dersom andre land innen EØS-området setter en sats lik null ved den formelle innføringen av kravet i EU.

Forskriftsutkastets § 2-3 (4) oppstiller en regel om at ved en økning av den motsykliske buffersatsen i andre land skal kravene gjelde senest ett år etter offentliggjøring.

Bestemmelsen bør omformuleres slik at det tydelig fremgår at kravet normalt skal gjelde 12 måneder etter at en endring av buffersatsen er offentliggjort, og at kun i særlige tilfeller kan tidligere ikrafttredelse besluttes.

Finans Norge mener

Anvendelse av den norske motsykliske buffersatsen for norske institusjoners eksponeringer i land i EØS-området, som ikke førtidig innfører et motsyklisk kapitalbufferkrav, bryter med prinsipper for beregning av den institusjonsspesifikke satsen. For slike eksponeringer må norske myndigheter benytte en sats lik null inntil kravet innføres i andre EU/EØS-land. Når motsyklisk buffer innføres i EU, kan uansett ikke norske myndigheter sette en særnorsk sats for norske institusjoners eksponeringer i andre land innen EØS-området. For eksponeringer i tredje land må norske myndigheter følge eventuelle anbefalinger fra ESRB for beregning av institusjonsspesifikk buffersats.

6. Konsekvenser av utilstrekkelig bufferkapital

Det er svært viktig at norske myndigheter bringer klarhet i forskjellen mellom brudd på det kombinerte bufferkapitalkravet og brudd på minstekravet til ansvarlig kapital. Slike bestemmelser burde vært del av norsk lovverk senest samtidig som krav til bufferkapital ble innført fra og med 1. juli i fjor. Finans Norge ser det imidlertid som positivt at det nå foreslås regler som i hovedsak samsvarer med direktivbestemmelsene.

²⁰ Jf. CRD, artikkel 140, og EBAs tilhørende regulatoriske standard publisert 20. desember 2013 (EBA/RTS/2013/15). Ifølge CRD, artikkel 160, påpekes det at motsyklisk buffer kan maksimalt være 0,625 prosent i 2016, 1,25 prosent i 2017 og 1,875 prosent i 2018. Først i 2019 kan den være 2,5 prosent. Medlemsstater kan innføre reglene raskere, men kravet vil da kun være obligatorisk for institusjoner i medlemslandet.

²¹ CRD, artikkel 137.

Forskriftsforslagets § 3-1 (1) stiller krav til oversendelse av en kapitalplan til Finanstilsynet senest fem virkedager etter brudd på det kombinerte bufferkravet. Direktivet gir en tilsvarende regel, men presiserer samtidig at myndighetene kan tillate en tidsfrist på inntil ti virkedager etter brudd på kravet.²² Forskriftsforslaget inneholder ingen tilsvarende bestemmelse om mulighet for utsatt tidsfrist.

Ved brudd på det kombinerte bufferkravet, medfører forskriftsforslaget at det vil inntre restriksjoner på blant annet utbyttebetalinger, tilbakekjøp av aksjer, variabel godtgjørelse, betaling av rente på fondsobligasjoner mv. Begrensningen avhenger av bruddets størrelse, og det foreslås at de begrensede disponeringene ikke kan foretas før Finanstilsynet får informasjon om en rekke forhold, som blir definert i § 3-2 (4). Finans Norge vurderer bestemmelsen til å være konsistent med direktivets bestemmelse om plikt til å underrette myndighetene i et slikt tilfelle.²³ Imidlertid innebærer finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 (e) at en institusjon *ikke uten samtykke* fra Finanstilsynet kan utbetale utbytte til aksjonærer og bonus til ansatte ved brudd på bufferkravene. Mangelen på samsvar mellom de to bestemmelsene i henholdsvis lov og forskrift skaper en regulatorisk uklarhet.

Finans Norge mener

Norsk regelverk må innta direktivets bestemmelse om mulighet for utsatt tidsfrist, på inntil 10 virkedager, for oversendelse av kapitalplan etter brudd på det kombinerte bufferkravet. Videre må norske regler avspeile direktivets krav om at ved brudd på det kombinerte bufferkravet, har en institusjonen informasjonsplikt overfor tilsynsmyndighetene når den ønsker å foreta disponeringer iht. forskriftsutkastets § 3-2 (2). Ved oppfyllelse av informasjonsplikten må disponeringene kunne gjennomføres innenfor rammen av det maksimale disponeringsbeløpet.

7. Avsluttende merknader

Norske myndigheter har hittil bare inntatt deler av CRD IV-reglene i norsk lovverk, i hovedsak kun bestemmelser som åpner for økte kapitalkrav. Norske myndigheters tilnærming bidrar ikke til å skape et samlet og transparent regelverk, noe som gir grunn til bekymring. Strukturen av bestemmelser blir mer kompleks enn om regelsettet var bygget opp etter forordningen og direktivet. Svenske myndigheter har derimot gjennomført en helhetlig utredning av hvordan CRD IV-reglene skal tas inn i svensk rett, og de har også klargjort at ved avvik mellom hjemlandets regulering og EUs forordning, så er det forordningen som gjelder.²⁴

²² CRD, artikkel 142 (1).

²³ CRD, artikkel 141 (8).

²⁴ Se Finansinspektionens beslutningspromemiora "Nya föreskrifter om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag", 10. desember 2013, FI Dnr 11-13269.

Finans Norge minner om at CRD IV-regelverket fortsatt er under utforming gjennom utarbeidelse av regulatorisk bindende standarder og retningslinjer fra EBA. Samtidig pågår en omfattende utvikling av bankreguleringen i EU, som både direkte og indirekte er tilknyttet CRD IV-reglene. Den norske iverksettelsen av CRD IV er i utakt med EUs innføring. Det gir skjeve konkurransevilkår i det norske markedet, ettersom norskbaserte banker og utenlandske filialer nå står overfor ulike krav. Dette blir ikke drøftet i høringsnotatet.

Norske myndigheter har besluttet at fra 1. juli 2014 skal rapporteringsreglene i CRD IV tre i kraft for norske kredittinstitusjoner, finansieringsselskaper og verdipapirforetak. Fra denne dato kan det ikke være inkonsistens mellom EUs bestemmelser og norske regler, og CRD IV må derfor i sin helhet være iverksatt innen denne dato. Det fordrer også at norske myndigheter gjennomfører korleksjoner av norske regler og tilsynspraksis slik at det harmonerer med forordningen. CRD IV inneholder i sum svært detaljerte bestemmelser. Norske reguleringsbestemmelser vil fremgå av endringer i finansieringsvirksomhetsloven, vedtatt av Stortinget 10. juni 2013, sammen med forskrifter. Den norske lovteksten og de forslag til forskrifter som er eller har vært på høring gir verken tilstrekkelig konsistens eller detaljgrad sammenliknet med CRD IV-regelverket. Finans Norge vil understreke at bankenes tilpasning til nye regler er krevende, og at perioden frem til 1. juli i år er kort.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Per Erik Stokstad

analysesjef

fung. enhetsleder



Dag Henning Jacobsen

fagsjef