

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 08.06.2016
Vår ref.: 16-511
Deres ref.: 15/3086

Høringsvar – uvektet kapitalandel

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 12.4.2016, der det bes om merknader til høringsnotat og forslag til forskriftsregler utarbeidet av Finanstilsynet.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering av at en norsk iverksettelse av et krav til uvektet kapitalandel bør følge EUs innføringsplan. Den gode soliditeten i norske banker tilsier dessuten at det ikke er viktig med en førtidig innføring av krav til uvektet kapitalandel i Norge.
- Finans Norge deler også Finanstilsynets anbefalinger om at definisjonene av kapital og eksponeringsmål bør følge EU-regelverket. Finansdepartementet har i Finansmarkedsmeldingen uttalt at departementet vil arbeide for å synliggjøre norske bankers soliditet. Likt regelverk er et sentralt virkemiddel i den sammenheng. Finans Norge vil derfor advare mot et norsk uvektet kapitalkrav som avviker fra internasjonale standarder i definisjoner og nivå, da det vil forsterke den gjeldende norske skjevreguleringen.
- Det er positivt at Finanstilsynet har foreslått et differensiert krav for kredittforetak. Kravet bør også differensieres for banker og bankkonsern som har en virksomhet som i altoverveiende grad er forbundet med påviselig lav risiko, typisk ved at den samlede forretningsmodellen i utstrakt grad kan sammenliknes med virksomheten i kredittforetak.
- Norsk regulering bør innrettes i tråd med internasjonale prinsipper ved at et uvektet kapitalkrav skal utgjøre en «backstop» og ikke trer inn som en bindende restriksjon som normalt blir styrende for et foretaks tilpasning. Finans Norge mener at forholdet mellom kravene til risikovektet kapital og uvektet kapital ikke er tilstrekkelig utredet til å sikre at det foreslåtte nivået for krav til uvektet kapitalandel oppfyller den

grunnleggende intensjonen om at det er det risikovektede kapitalkravet som skal være det bindende kravet. Årsaken til at nesten samtlige norske banker per i dag vil kunne oppfylle et krav til uvektet kapitalandel på 6 prosent er at bankene overoppfyller det risikovektede kapitalkravet. I en slik situasjon vil likevel det uvektede kapitalkravet kunne være bindende. Nivået på krav til uvektet kapitalandel bør dessuten vurderes opp mot det risikovektede minimumskapitalkravet uten hensyntagen til de bufferkravene som kan variere over tid for å sikre at det uvektede kapitalkravet fungerer som en «back stop».

- Finanstilsynet har ikke redegjort for om kravet til uvektet kapitalandel skal forstås som et minste- eller bufferkrav. Mangelen på redegjørelse skaper vesentlig usikkerhet om hvordan forslaget skal forstås og forslaget medfører således meget viktige problemstillinger, både hva gjelder konsekvenser av brudd på det uvektede kravet, samt for hvordan det skal samvirke med bestemmelser for manglende oppfyllelse av de risikobaserte kapitalbufferne. Spørsmålene er ikke tilstrekkelig utredet, og kombinert med fravær av europeiske regler for manglende etterlevelse av kravet, understreker dette viktigheten av å følge EUs implementeringsplan.
- Utformingen av og nivået på et krav om uvektet kapital bør vurderes og avstemmes opp mot andre regulatoriske krav for å unngå utilsiktede effekter. Det pågår for tiden viktige prosesser i Baselkomiteen med hensyn til det fremtidige kapitalkravet for kredittrisiko og vurderinger av et eventuelt fremtidig golvkrav for internmodellbankene. EBA vil fremlegge sin rapport til EU-kommisjonen om utformingen av krav til uvektet egenkapital innen utgangen av juli 2016. Utfallet av disse prosessene kan få stor betydning. Det vil være uheldig av hensyn til behovet for langsiktighet og stabilitet i rammevilkårene dersom et norsk krav må endres etter kort tid som følge av internasjonal regelverksutvikling. Dette understreker betydningen av å følge den internasjonale innføringsplanen.
- Skulle norske myndigheter ønske å innføre et høyere krav enn tre prosent, bør den delen av kravet til uvektet kapitalandel som overstiger tre prosent vurderes utformes som et bufferkrav til uvektet kapital og som automatisk endrer seg i takt med endringer i det risikovektede bufferkravet. Dette er i tråd med Norges Banks anbefalinger om at et krav til uvektet kapitalandel bør utformes som et minstekrav og et bufferkrav.

2. Finans Norges primærsyn

Baselkomiteen for banktilsyn skal fremme en anbefaling om krav til uvektet kapitalandel i første halvår 2017, og det legges opp til at standarden innføres fra 1.1.18. EU-kommisjonen skal etter råd fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) rapportere til Rådet og Parlamentet om minstekrav til uvektet kapitalandel innen utgangen av juli 2016. Rapporten skal, dersom det anses nødvendig, inneholde et forslag om å innføre et bindende minstekrav, eller ulike minstekrav for ulike forretningsmodeller, fra 1.1.18.

I Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 31.3.16, om uvektet kapitalandel, gjentas hovedanbefalingen som også ble fremmet overfor departementet 26.6.15: Tilsynet tilrår at innføringsplanen i CRR/CRD IV følges, og at uvektet kapitalandel følges opp i pilar 2-vurderingene av foretakene frem til 2018. Tilsynet understreker at det ikke bør innføres et krav til uvektet kapitalandel før EU-regelverket er kjent. Finans Norge slutter seg til tilsynets vurdering, og i likhet med tilsynet anser vi det som uheldig å fastsette et nasjonalt pilar 1-krav som senere, men etter nokså kort tid, må endres i tråd med fullharmoniserte bestemmelser i EØS-området.

Finansdepartementet har dessuten satt som premiss at et uvektet kapitalkrav ikke skal erstatte andre kapitalkrav. Med strenge norske krav til risikovekting av engasjementer, kan vi ikke se at det uvektede kravet tjener et klart formål. For eksempel har det gjeldende norske Basel 1-gulvet den egenskapen at det setter en høy nedre grense for kapitalkravet (i kroner), og et høyt uvektet kapitalkrav har en tilsvarende virkning, jf. Norges Banks vurderinger i rapporten Finansiell stabilitet 2015. Ifølge departementet kan et uvektet kapitalkrav gjøre sammenlikningen mellom foretakenes kapitalnivåer mer transparent og forståelig. Vi vil påpeke at gjeldende rapporteringsplikt av uvektet kapitalandel allerede oppfyller dette formålet, noe også Finanstilsynet påpeker.¹ Det følger av EUs kapitalkravsforordning at foretakene skal offentliggjøre uvektet kapitalandel fra 1.1.15, og bestemmelsen er i Norge gjennomført i kapitalkravsforskriften § 45-6.

¹ Som tilsynet formulerer det i brevet til departementet 31.3.16: «(...) tall for uvektet kapitaldekning er viktig for å synliggjøre bankenes soliditet og bedre sammenligningsgrunnlaget. Dette behovet dekkes imidlertid godt av den felles europeiske rapporteringen av uvektet kapitaldekning og krav til offentliggjøring.»

3. Merknader til høringsnotatet og forslaget til forskriftsbestemmelser

Finans Norges primære syn er gitt ovenfor. Nedenfor gis merknader til Finanstilsynets høringsnotat og forslag til forskriftsregler som næringen ønsker hensyntatt gitt at Finansdepartementet beslutter en førtidig iverksettelse av kravet.

3.1 Kapital- og eksponeringsmål

Etter både Baselkomiteens standard og EU-forordningen består kapitalmålet av kjernekapital, men dette er ikke endelig fastsatt. I pressemelding 11.1.16 uttalte Baselkomiteen at kapitalmålet skal være kjernekapital, og at det generelle minstekravet skal være 3 prosent.² I landene som allerede har foreslått eller fastsatt regler om uvektet kapitalandel, benyttes kjernekapital i telleren (Storbritannia, USA og Sveits). Baselkomiteens standard for eksponeringsmålet er ikke endelig avklart, og komiteen foreslo enkelte endringer 6.4.16.

Ifølge Finanstilsynet bør kapitalmålet ideelt sett bestå av ren kjernekapital, som har høyest tapsabsorberende evne, men tilsynet mener likevel at et norsk krav bør ta utgangspunkt i den internasjonale standarden. For eksponeringsmålet anbefaler tilsynet at et førtidig norsk krav bør følge det foreliggende EU-regelverket. Tilsynet ser det som en fordel at et nasjonalt krav til uvektet kapitalandel baseres på definisjonen som rapporteres av foretak i EØS, og Finans Norge slutter seg til denne vurderingen. Vi ser det som positivt at både kapital- og eksponeringsmålet for et eventuelt krav foreslås å skulle harmonere med gjeldende EU-regler. Avvikende beregning av slike mål vil i seg selv medføre skjevregulering, og samtidig undergraver det sammenlignbarheten av foretakenes soliditet på tvers av jurisdiksjoner. Konsekvensen er ulike konkurransevilkår, både i utlånsmarkeder og i markeder der foretakene henter finansiering.

I Finansmarkedsmeldingen 2015, anfører Finansdepartementet at med ulike nasjonale regler for foretakenes beregningsgrunnlag, er det viktig å synliggjøre deres reelle soliditet. Finans Norge vil påpeke at et hovedmål for europeiske tilsynsmyndigheter er bruk av eksakt samme beregningsmetode for utmåling av regulatoriske soliditetsmål på tvers av jurisdiksjoner (gitt alternativet et foretak har godkjenning til å benytte). Sentrale, særnorske kapitalkravsregler bidrar per i dag til det motsatte.

² Kunngjøringen er basert på oppnådd enighet i Baselkomiteens styringsorgan GHOS (gruppen av sentralbanksjefer og tilsynsdirektører) 10.1.16, se <http://www.bis.org/press/p160111.htm>.

3.2 Betydningen av risikobaserte kapitalkrav

Etter Baselkomiteens forslag skal et krav til uvektet kapitalandel utgjøre et supplerende kapitalkrav, og det skal generelt ikke være bindende, men utgjøre en «backstop». Finans Norge vil fremheve at risikovekting av ulike engasjementer gir grunnlag for å sette differensierte priser på lån og andre finansielle tjenester. Når priser avspeiler faktisk risiko, vil kapitalen allokere seg dit den koster mest av seg justert for risiko. Samtidig vil en långiver typisk tiltrekke seg kunder med høy kredittverdighet. Risikobaserte kapitalkrav bidrar således til en riktigere prising av risiko, som forbedrer kapitalallokeringen og gir incentiver til god risikostyring. Tilnærmingen understøtter derfor mål om finansiell stabilitet og samfunnsøkonomisk effektivitet.

Norske foretak har forbedret sin risikostyring gjennom en årrekke, og gjennom en effektiv porteføljeovervåking og forutsigbar kredittrisiko, har tapene blitt trukket ned over tid. Erfaringene som er høstet understreker viktigheten av et regulatorisk rammeverk som legger til rette for videre styrking av risikostyringen. Bevaring av risikobaserte kapitalkrav har dessuten vært et viktig hensyn ved revisjonen av internasjonale kapitalkravsstandarder.

Det regulatoriske kravet som binder for et foretak vil være førende for dets beslutninger og tilpasning. Med et bindende uvektet kapitalkrav, vil et foretak ha et sterkt incentiv til å redusere sin eksponering mot lavrisikoengasjementer, og kravet vil også kunne bidra til feilprising av risiko. Det vil altså etableres en klar motivasjon til økt risikotaking, helt inntil det risikovektede kravet igjen binder. Mekanismen ventes særlig å gjøre seg gjeldende dersom det i lavrisikosegmentene finnes andre långivere som kan sette priser etter faktisk risiko. I praksis vil derfor et uvektet kapitalkrav kunne sette en nedre grense for et foretaks gjennomsnittlige risikovekt, selv om det ikke formelt sett innebærer en nedre grense for beregningsgrunnlaget. Uansett setter det en nedre grense for kapitalbehovet i kroner.

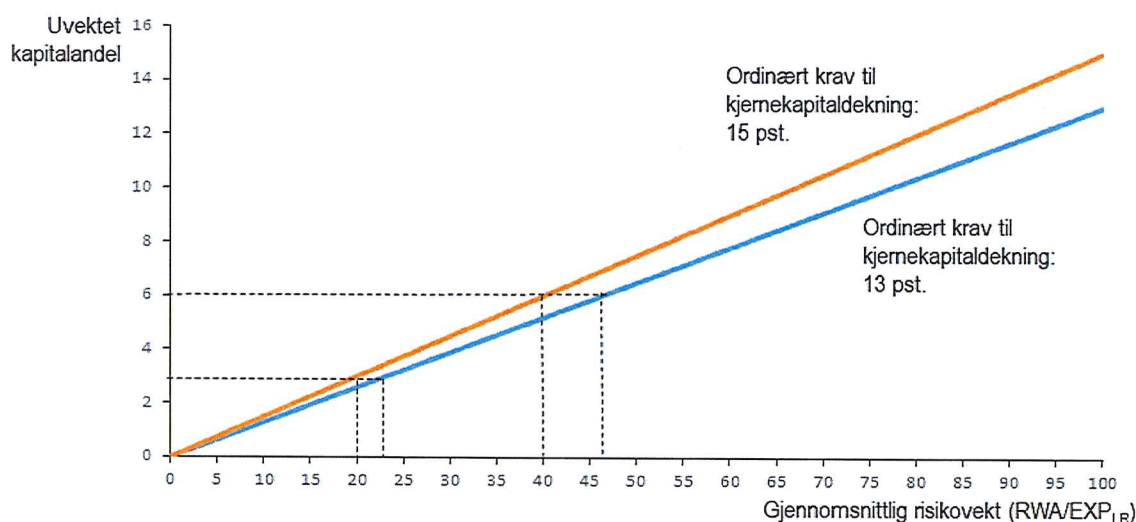
Finanstilsynet har vektlagt at det uvektede kravet ikke bør settes høyere enn at det fortsatt er det risikovektede kapitalkravet som blir bindende på høyeste konsolideringsnivå for de fleste foretak. Finans Norge anser dette som positivt, men mener samtidig det er uheldig at det foreslås et krav som ligger nær faktisk nivå, som i europeisk sammenheng må vurderes som meget høyt.³ Kravet vil være dobbelt så høyt som det varslede internasjonale minstekravet, og vil befeste reguleringen som gir skjeve konkurransevilkår i det norske markedet. Med et svært høyt uvektet kapitalkrav svekkes dessuten incentivet til en porteføljestyring som over tid demper foretakenes risiko.

³ I høringsnotatet viser Finanstilsynet til en EBA-studie publisert 2.3.16 som viser at uvektet kjernekapitalandel for gjennomsnittet av større europeiske banker er 4,7 prosent, for mindre europeiske banker 5,3 prosent og for globalt systemviktige banker i Europa 4,1 prosent. Gjennomsnittet for norske banker var 7,1 prosent ved utgangen av 2015.

Finans Norge erkjenner at et internasjonalt minstekrav til uvektet kapitalandel på tre prosent også vil sette en effektiv nedre grense for gjennomsnittlig risikovekt, men dette nivået bevarer i betydelig grad sammenhengen mellom risiko og kapitalkrav.⁴ Det er en vesentlig forskjell på om et uvektet kapitalkrav binder ved en gjennomsnittlig risikovekt på eller nær 20 prosent eller om kravet binder på eller i overkant av 40 prosent, jf. figur 1 nedenfor.⁵ Av hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet og finansiell stabilitet bør gode incentiver for redusert risikotaking og riktig risikoprising videreføres.

Figur 1 Uvektet kapitalandel og gjennomsnittlig risikovekt¹

$$\text{Uvektet kapitalandel} = T1/EXP_{LR} = (T1)/(RWA) \cdot (RWA)/(EXP_{LR}) = T1/RWA \cdot \text{gjennomsnittlig risikovekt}$$



¹T1 = kjernekapital, EXP_{LR} = eksponeringsmål for det uvektet kapitalandel og RWA = risikovektede eiendeler

⁴ Figur 1 viser risikovektet beregningsgrunnlag i prosent av eksponeringsmålet for beregning av uvektet kapitalandel. Ettersom risikovektet beregningsgrunnlag også omfatter andre elementer enn beregningsgrunnlag for kredittrisiko (blant annet operasjonell risiko og markedsrisiko) vil tilsvarende gjennomsnittlige risikovekter for kredittrisiko ligge noe lavere enn det risikovektede beregningsgrunnlagets andel av eksponeringsmålet. Med et krav til uvektet kapitalandel på seks prosent blir de kritiske verdiene for risikovektet beregningsgrunnlag i prosent av eksponeringsmålet 40 og 46 prosent for et risikovektet krav til kjernekapitaldekningen på henholdsvis 15 og 13 prosent, jf. figur 1 og jf. regulatoriske krav fra 01.07.16, for henholdsvis systemviktige foretak og de øvrige. Med et uvektet krav på tre prosent blir de tilsvarende kritiske grenseverdier henholdsvis 20 og 23 prosent, jf. figur 1.

⁵ Figur 1 illustrerer også at den kritiske grensen for risikovektet beregningsgrunnlag i prosent av eksponeringsmålet avhenger av det risikovektede kravet. Systemviktige foretak må oppfylle et høyere risikovektet kapitalkrav enn de øvrige. Systemviktige foretak vil av den grunn stå overfor en noe lavere kritisk grense for gjennomsnittlig risikovekt enn andre foretak. Differansen i prosentenheter øker med størrelsen på det uvektede kravet. Ved et uvektet krav som svarer til det varslede internasjonale minstekravet, det vil si tre prosent, er forskjellen i nedre grense for gjennomsnittsvekten nokså liten, og ventes uansett ikke å tre inn som en bindende restriksjon gitt andre strenge norske regler for risikovekting av lavrisikoengasjementer.

Finans Norge oppfatter at forslaget om et minstekrav på 6 prosent uvektet kapitalandel bygger på to sentrale premisser. For det første henvises det i høringsnotatet til at et krav til uvektet kapitalandel ikke bør settes til et nivå som ligger for langt under det faktiske nivået i norske finanskonsern og banker. For det andre pekes det på at kravet samtidig ikke bør settes høyere enn at det er det risikovektede kravet som blir bindende for de fleste foretakene. Det opplyses i notatet at faktisk uvektet kapitalandel for norske banker i gjennomsnitt var 7,1 prosent ved utgangen av 2015, og det fremgår videre av grafisk fremstilling at kun et fåtall banker ved utgangen av 2015 lå under 6 prosent. Årsaken til at nesten samtlige norske banker per i dag vil kunne oppfylle et krav til uvektet kapitalandel på 6 prosent er at bankene overoppfyller det risikovektede kapitalkravet. I en slik situasjon vil likevel det uvektede kapitalkravet kunne være bindende. Finans Norge mener at man ved vurdering av hvilket krav som faktisk blir bindende ikke kan sammenligne det foreslåtte kravet med faktisk status på uvektet kapital, men at man i stedet må vurdere det kapitalbeløpet som følger av foreslått krav til uvektet kapital opp mot det kapitalbeløp som følger av kravene til risikovektet kapital. Hver enkelt bank vil måtte holde en kjernekapital tilsvarende det høyeste av disse to beløpene. Derfor er det bare en slik sammenligning som gir det reelle bildet av hvilket regulatorisk krav som vil være det bindende kapitalkravet for bankene og ikke den faktiske tilpasningen. Ved en slik sammenligning vil man se at det for flere norske banker, også for banker som har en uvektet kapitalandel på over 6 prosent, likevel er slik at det blir det uvektede kapitalkravet som representerer det beløpsmessig høyeste kravet og dermed det bindende kravet. Disse bankene vil kunne øke sin faktiske risikoeksponering uten at det bindende kapitalkravet øker. Etter Finans Norge sin vurdering indikerer dette at et krav på 6 prosent ikke oppfyller den grunnleggende intensjonen om å sikre at det risikovektede kapitalkravet er det som hovedsakelig skal binde, det vil si at det da ikke fungerer som et «back stop»-krav når nivået settes til minst 6 prosent. I sine foreløpige vurderinger har EBA uttalt at en kalibrering av kravet til uvektet kapitalandel på 3 prosent generelt er konsistent med formålet om at det skal være en «back stop»⁶.

Svenske Finansinspektionen har i sine vurderinger⁷ blant annet pekt på de insentiver til risikoøkning som et uvektet kapitalkrav medfører. I en utredning fra ECB⁸ (*Financial Stability Review, november 2015*) pekes det på at økt krav til uvektet kapitalandel har større positiv effekt enn de negative effektene av insentiver til risikoøkning. Imidlertid viser utredningen at denne effekten avtar ved økende krav til uvektet kapitalandel. Et nivå for uvektet

⁶ EBA, 15. april 2016: «Draft report on the calibration of the leverage ratio under Article 511(3) CRR»

⁷ Promemoria datert 08.12.2014: «Bruttosoliditetskrav för svenska banker»

⁸ *Financial Stability Review, november 2015*.

kapitalandel på fem prosent pekes på som en kritisk terskelverdi.⁹ Forslaget til 6% krav i Norge ligger således høyere enn den "terskelverdien" på 5% som utredningen fra ECB henviser til. Før det vurderes å innføre et høyt krav til uvektet kapitalandel for norske banker bør således de samfunnsmessige nytteverdiene utredes nærmere.

3.3 Differensiering av et uvektet kapitalkrav

Baselkomiteen skal vurdere om globalt systemviktige foretak bør pålegges et høyere uvektet kapitalkrav enn det generelle minstekravet på tre prosent. Av EUs kapitalkravsforordning følger det at ulike forretningsmodeller som reflekterer et foretaks samlede risikoprofil, skal identifiseres, og at det eventuelt skal foreslås differensierte uvektede kapitalkrav etter en slik identifisering. EBA skal vurdere forretningsområder som kan kategoriseres som lavrisiko, som blant annet kommune- og boliglån.

Finanstilsynet foreslår at det for kredittforetak skal gjelde et uvektet kapitalkrav på 3 prosent, mens øvrige foretak pålegges et krav på 6 prosent. Finans Norge ser det som positivt at tilsynet har overveid en differensiering av det uvektede kapitalkravet, og at det foreslås et lavere krav for kredittforetak, som generelt karakteriseres av lavrisikovirksomhet. Som nevnt bør risikovektet kapitaldekning normalt utgjøre det bindende kravet.

Det uvektede kravet skal imidlertid oppfylles på individuelt, delkonsolidert og konsolidert nivå. Et foretak som står overfor et krav på 6 prosent, på høyeste konsoliderte nivå, må dermed oppfylle kravet uavhengig av om dets eventuelle kredittforetak står overfor et krav på 3 prosent. Hvis foretaket på høyeste konsoliderte nivå har en lav gjennomsnittlig risikovekt, eksempelvis fordi forretningsmodellen i det overveiende domineres av boliglånsvirksomhet, vil et uvektet kapitalkrav på 6 prosent kunne etablere den bindende restriksjonen for foretaket. Som følge av bestemmelsene om konsolideringsplikt for finansforetak som inngår samarbeidende grupper, vil stadig flere banker få kredittforetaksvirksomhet som inngår i det konsoliderte eksponeringsmålet.

For å sikre at det risikovektede kapitalkravet generelt skal være bindende, bør imidlertid det uvektede kravet settes lavere også for de banker som har en virksomhet som i altoverveiende grad er forbundet med påviselig lav risiko, typisk ved at den samlede forretningsmodellen i utstrakt grad kan sammenliknes med virksomheten i kredittforetak. Slike foretak kan identifiseres basert på en nærmere definert terskelverdi, og etter en grundig vurdering av deres forretningsvirksomhet samt utvikling i mislighold og tap. Tilsvarende bør gjelde for bankkonsern der kredittforetaksvirksomheten utgjør en vesentlig

⁹ "Increasing the LR from low levels seems to be of considerable benefit to bank stability, but as a bank's LR reaches around 5% the benefits of increasing it further start to diminish slightly. This suggests that there may be considerable benefit in introducing the LR requirement with a modest calibration, but advises caution about raising the LR requirement too high as suggested by our theoretical model, since the benefit starts to tail off."

andel av det konsoliderte eksponeringsmålet. Etter vårt syn vil det være uheldig dersom virksomheter som har en klar overvekt av lavrisikoeiendeler, som følge av en regulering, må se seg nødt til å avvikle eller sterkt endre forretningsmodellen. Finansdepartementet har selv i Finansmarkedsmeldingen 2015 påpekt at lik risiko bør reguleres likt, uavhengig av blant annet foretakstype.

3.4 Konsekvenser av brudd på et uvektet kapitalkrav

Med manglende oppfyllelse av det uvektede kapitalkravet, foreslås det at foretaket skal sende en kapitalplan til tilsynet innen 5 virkedager. Kapitalplanen skal inneholde en plan og tidsramme for nødvendig økning av foretakets uvektede kjernekapitalandel. Dersom tilsynet anser kapitalplanen som utilstrekkelig, kan tilsynet stille krav om tiltak (med hjemmel i finansforetaksloven § 14-6 og verdipapirhandelloven § 9-18).

Finans Norge merker seg at den foreslåtte bestemmelsen har likheter med reglene for manglende etterlevelse av det kombinerte kapitalbufferkravet. Etter § 6 i CRR/CRD IV-forskriften skal en kapitalplan oversendes tilsynet senest fem virkedager etter at manglende oppfyllelse av det kombinerte kapitalbufferkravet foreligger. Denne skal blant annet inneholde en plan og tidsramme for å øke kapitaldekningen slik at det kombinerte bufferkravet igjen oppfylles. Hvis man på grunnlag av dette skal anse forslaget om uvektet kapitalandel til å utgjøre et bufferkrav, og ikke et minstekrav, kan heller ikke det uvektede kravet vurderes som en «backstop», etter intensjonen formulert av Baselkomiteen. Med et uvektet krav i samsvar med det varslede internasjonale nivået, fastsatt som et minstekrav, vil på den annen side funksjonen som «backstop» bli tydeliggjort.

I Finansmarkedsmeldingen 2015 omtaler Finansdepartementet det foreliggende forslaget som et minstekrav.¹⁰ I de norske pilar 1-kravene til foretakenes kjernekapital, vil bufferkravene per 1.7.16 utgjøre henholdsvis 60 og 54 prosent av det samlede kjernekapitalkravet for systemviktige foretak og de øvrige. Etter sin forutsetning skal disse bufferne kunne tæres på ved store tap uten at foretaket må innstille sin virksomhet. Med et høyt uvektet kapitalkrav, kan det oppstå tilfeller der kravet brytes før det kombinerte bufferkravet, eller der foretaket er i brudd med begge krav. Hvis tilsynet da pålegger at det uvektede kravet raskt må oppfylles, tillates ikke de automatiske utdelingsrestriksjonene, som skal inntre ved brudd på det risikobaserte kombinerte bufferkravet, å virke. Dersom forslaget skal forstås som et krav som «nær» må være oppfylt til enhver tid, er konsekvensen at rammeverket for det risikobaserte, kombinerte bufferkravet mister sin funksjon. Ved et

¹⁰ Jf. omtale på side 40 og side 59 i Finansmarkedsmeldingen 2015. Sitat fra side 59: «Minstekravet er i utkastet fra Finanstilsynet satt til 6 pst. for banker, bankkonsern, finanskonsern med unntak av forsikringsdominerte finanskonsern, finansieringsforetak og verdipapirforetak. For kredittforetak er det foreslått et minstekrav på 3 pst.»

markert økonomisk tilbakeslag, med store utlånstap, vil dermed foretakene kunne se seg nødt til å stramme kraftig inn på sin utlånspraksis, noe som vil forsterke tilbakeslaget.

Hvis minstekravet til uvektet kapitalandel endog har samme betydning som minstekravet i kapitaldekningsregelverket, og derfor må være oppfylt til enhver tid, endres i betydelig grad den kritiske grensen for når et foretak settes under offentlig administrasjon. For begge tolkninger av departementets uttalelse om minstekrav, vil norsk regelverk skille seg markert fra EUs bestemmelser og Baselkomiteens standarder, og det må ventes store markedsutslag som gir økte finansieringskostnader for norske foretak. Finans Norge fortolker ikke forslaget slik at ved manglende oppfyllelse vil konsekvensen være fullt ut sammenliknbar med brudd på gjeldende minstekrav, men vi forstår det likevel slik at i praksis forventes det å skulle være oppfylt til «nær» enhver tid, og dermed utgjør det heller ikke et bufferkrav. Mangelen på redegjørelse i høringsnotatet og omtalen i Finansmarkedsmeldingen 2015 skaper imidlertid vesentlig usikkerhet om hvordan forslaget skal forstås.

Dersom det skal innføres et nytt og parallelt kapitalkrav, fordrer det en grundig drøfting av konsekvenser av brudd på kravet, og ikke minst hvordan dette skal samvirke med bestemmelser for manglende oppfyllelse av det risikobaserte, kombinerte pilar 1-bufferkravet. Vi vil fremheve at forslaget til forskriftsregler reiser åpenbare problemstillinger som ikke er vurdert av Finanstilsynet, og tilsynet viser dessuten til at det foreløpig ikke foreligger EU-bestemmelser som regulerer konsekvenser av brudd på et uvektet kapitalkrav. Finans Norge mener derfor at konsekvensene av manglende oppfyllelse av et krav til uvektet kapitalandel er utilstrekkelig utredet, og forskriftsforslaget burde dessuten inneholdt mer utfyllende bestemmelser. Mangelen på en utfyllende redegjørelse og fravær av klargjørende forslag til bestemmelser, samt foreløpig mangel på internasjonale regler for brudd på det uvektede kravet, er alle faktorer som understreker viktigheten av å følge EUs implementeringsplan.

Dersom Finansdepartementet likevel vurderer et uvektet krav etter eller nær de nivåer som foreslås, vil Finans Norge vise til prinsippene i reguleringen innført i Storbritannia, der det er pålagt et uvektet kapitalkrav for foretak med innskudd fra husholdninger på mer enn 50 milliarder pund. Det uvektede britiske kravet er inndelt i et minste- og bufferkrav, fastsatt som andeler av det risikovektede kravet.¹¹ Endringer i det risikovektede kravet vil dermed direkte påvirke det uvektede kravet, og det inntrener en symmetri mellom de to. Britiske myndigheter har dessuten nærmere presisert konsekvenser ved brudd på minste- og

¹¹ Minstekravet til uvektet kapitalandel utgjør 35 prosent av summen av det ordinære minstekravet til kjernekapital og bevaringsbufferen. Motsyklisk buffer for uvektet kapitalandel utgjør 35 prosent av det motsykliske bufferkravet i det risikobaserte regelverket.

bufferkravet til uvektet kapitalandel.¹² Slik Finans Norge vurderer det, er det dermed i Storbritannia lagt til rette at bestemmelsene for brudd på det risikobaserte, kombinerte bufferkravet skal kunne virke etter sitt formål.

3.5 Fravær av resiprositet

Den internasjonale standarden for et uvektet kapitalkrav, med et generelt minstekrav på 3 prosent, må ventes å bli del av EUs fullharmoniserte kapitalkravsregelverk, som etter intensjonen skal tre i kraft fra 1.1.18. Finans Norge kan ikke se at det legges opp til regler for nasjonal tilpasning og gjensidig anerkjennelse mellom jurisdiksjoner, men vi erkjenner at EU-regelverket ikke er ferdigstilt og at EU-kommisjonens forslag vil klargjøre handlingsrommet for nasjonale tilsynsmyndigheter.

Ett EU-land, Storbritannia, har førtidig implementert et uvektet kapitalkrav. Etter oversikten som publiseres og jevnlig oppdateres av Det europeiske rådet for systemrisiko (ESRB), er det britiske kravet ikke anerkjent av andre EU-land.¹³ I Danmark og Sverige har et krav til uvektet kapitalandel blitt vurdert, men ikke innført. En ekspertgruppe i Danmark har konkludert med at innføringen av et uvektet kapitalkrav bør følge EUs iverksettelse, og nivået må tilsvare nivået som blir fastsatt i EU. Tilsvarende mener svenske tilsynsmyndigheter at det ikke bør innføres et førtidig krav til uvektet kapitalandel, og at nivået på uvektet kapitalandel ikke bør være høyere enn det som følger av EU-regelverket.

Finans Norge vurderer det som lite trolig at en førtidig innføring av et uvektet kapitalkrav generelt vil bli anerkjent av andre jurisdiksjoner i EU, særlig ikke når det foreslås et nivå som utgjør det dobbelte av den varslede internasjonale standarden. Som nevnt har det vært et viktig hensyn i den internasjonale regelverksutviklingen å bevare risikobaserte kapitalkrav. Dersom det uvektede kravet kun får virkning for bankene som står under norsk tilsyn, vil ulikheten i det norske markedets konkurransevilkår forsterkes. Finans Norge vil advare mot nye regulatoriske initiativ som befester det norske skjevreguleringsregimet. Muligheten for anerkjennelse av andre jurisdiksjoner og virkningen på konkurransevilkårene er for øvrig problemstillinger som heller ikke blir drøftet i Finanstilsynets høringsnotat. Selv om foreslåtte nivåer ikke ventes å binde for et flertall av foretakene per i dag, illustrerer tilsynets høringsnotat at forslaget vil påvirke enkelte foretaks kapitalbehov. Dessuten burde dynamiske virkninger av forslaget vært analysert, blant annet i lys av den pågående internasjonale regelverksutviklingen som trolig vil innebære endringer i risikobaserte kapitalkrav.

¹² Jf. "The Financial Policy Committee's powers over leverage ratio tools, Policy Statement, July 2015, Bank of England" og "Supervisory Statement (SS45/15), The UK leverage ratio framework, December 2015, Prudential Regulation Authority, Bank of England".

¹³ <http://www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html>.

3.6 Samspillet med andre regulatoriske krav og virkemidler

Ved innføringen av nye regulatoriske krav og bestemmelser er det sentralt å vurdere konsekvenser og eventuelle utilsiktede effekter og insentiver i forhold til andre eksisterende eller kommende regulatoriske krav. Finans Norge ønsker å peke på noen slike momenter, som dels taler for å avvente innføringen av krav til uvektet kapitalandel i Norge inntil en felles, internasjonal innføringsplan foreligger og som dels har betydning for kalibreringen av nivået på et nasjonalt krav. Det vil være uheldig for stabiliteten i rammebetingelsene for finansbransjen om kravet må endres vesentlig etter kort tid som følge av andre regulatoriske endringer.

Baselkomitèen har nylig gjennomført høring om ny standard for kapitalkravet for kredittrisiko i banker som beregner dette etter standardmetoden. Samtidig pågår det også vurderinger av et eventuelt permanent, fremtidig gulvkrav for banker som anvender interne modeller for beregning av kapitalkravet. Foreliggende forslag til ny standardmetode vil påvirke forholdet mellom det uvektede kapitalkravet og det risikovektede kapitalkravet. Det samme vil kunne bli konsekvensene av et eventuelt nytt gulvkrav. Forholdet mellom disse kravene er viktig for kalibreringen av det uvektede kapitalkravet når intensjonen er å sikre at det bindende kravet hovedsakelig skal være det risikovektede kravet. Som det fremgår av figur 1 så er det et skjæringspunkt mellom uvektet kapitalandel på 6% og risikovektet beregningsgrunnlag på 40-46%. Som følge av at det risikovektede beregningsgrunnlaget også omfatter kapitalkrav for annet enn kredittrisiko så tilsvarer dette skjæringspunktet gjennomsnittlige risikovekter for kredittrisiko som normalt vil være noe lavere. Dette gir en gjennomsnittlig risikovekt som ikke nødvendigvis avviker vesentlig fra gjennomsnittlige risikovekter for norske banker i dag. Kommende endringer i internasjonale standarder for både standardmetoden og gulvkrav kan dermed fort få betydning for å sikre at kalibreringen av det uvektede kapitalkravet ikke medfører at sistnevnte krav er det som hovedsakelig blir bindende. Så lenge Norge ikke er forpliktet til å innføre et krav til uvektet kapital kan det av hensyn til en helhetlig og langsiktig, stabil regulering være gode argumenter for å avvente utformingen av dette kravet til man vet mer om det fremtidige, endelige regelverket for risikovektet kapitalkrav.

EBA arbeider med en rapport om utformingen av krav til uvektet kapitalandel i EU. Etter tidsplanen skal EBA fremlegge sin endelige rapport for EU-kommisjonen innen utgangen av juli 2016¹⁴. Av hensyn til internasjonal harmonisering kan det være gode grunner til å avvente utfallet av EU-prosessene før krav utformes og innføres i Norge.

Videre dersom kravet til uvektet kapital settes for høyt, så settes samtidig potensielt de effekter som er tiltenkt av en redusert motsyklisk konjunkturbuffer ut av spill. Den motsykliske konjunkturbufferen skal kunne reduseres i økonomiske nedgangstider for å

¹⁴ EBA, 15. april 2016: «Draft report on the calibration of the leverage ratio under Article 511(3) CRR»

motvirke at eventuelt redusert kapital i bankene medfører redusert utlånskapasitet og dermed motvirke potensielt forsterkende effekter av bankenes adferd på nedgangskonjunkturen. Er derimot kravet til uvektet kapital satt for høyt vil en reduksjonen i det motsykliske bufferkravet ikke få reell effekt på bankers kapitalkrav ettersom det uvektede kapitalkravet vil kunne bli det bindende kravet. Dette vil da særlig kunne gjelde for banker med forretningsmodeller / porteføljer med lav gjennomsnittlig risikovekt. Tilsvarende forhold gjelder også i forhold til systemrisikobufferen som også kan endres fra dagens nivå. Det følger av CRR artikkel 133 (10) b at systemrisikobufferen skal revurderes minst hvert annet år.

Finans Norge er derfor av den oppfatning at forholdet til og samspillet med annen regulering bør utredes, og at innføringen av kravet bør avvende slik at Norge følger den internasjonale innføringsplanen for dermed også kunne hensynta mest mulig av øvrig ny regulering ved vurderingen av selve nivået på kravet. Skulle norske myndigheter likevel ønske å innføre et høyere krav enn tre prosent, så bør den delen av kravet til uvektet kapitalandel som overstiger tre prosent utformes som et bufferkrav til uvektet kapital som automatisk endrer seg i takt med endringer i det risikovektede bufferkravet. Dette for å unngå utilsiktede virkninger på det faktiske kapitalkravet til en bank som følge av endringer i det risikovektede bufferkravet. En eventuell slik løsning med bufferkrav som del av et samlet krav til uvektet kapitalandel må i så fall utformes slik at hensynet til ulike forretningsmodeller, herunder hensynet til kredittforetakene, ivaretas. Norges Bank foreslo da også at et krav til uvektet kapitalandel burde utformes som et minimumskrav og et bufferkrav¹⁵.

3.7 Øvrige kommentarer

Finans Norge vil gjøre oppmerksom på at i utkast til forskrift §5, 4. ledd, siste setning synes å mangle en relevant henvisning til Beregningsforskriftens §17, 2. ledd som omhandler fradragposter i annen kjernekapital.

4. Avsluttende merknader

Finans Norge mener at norske myndigheter må følge EUs implementeringsplan for et krav om uvektet kapitalandel. Etter vår vurdering vil kravet for norske foretak før eller siden måtte samsvare med fullharmoniserte EU-regler. Som Finanstilsynet har påpekt, er det


¹⁵ Norges Bank: Finansiell stabilitet 2015, side 26: «Kravet til uvektet kapitalandel bør ha buffere, som kan tæres på i en krise. Over halvparten av kravet til ren kjernekapitaldekning i norske banker er bufferkrav. Disse kravene mister sin funksjon som buffere hvis banker som faller litt under bufferkravet, samtidig bryter et høyt minstekrav til uvektet kapitalandel. En mulig utforming er å sette et minstekrav og ha et fast forholdstall mellom bufferkravet til uvektet kapitalandel og de risikovektede bufferkravene.»

uheldig om det blir fastsatt et nasjonalt pilar 1-krav som senere må endres i tråd med nye fullharmoniserte krav i EØS. Finansdepartementet bør merke seg at det her fremmes et nokså likelydende hovedsyn fra både Finanstilsynet og næringen.

Dersom Finansdepartementet likevel konkluderer med en førtidig innføring av et krav til uvektet kapitalandel, må norske myndigheter sikre at det generelle kravet i Norge harmonerer med den internasjonale standarden om et krav på tre prosent, som også forventes å bli minstekravet i EU. Samtidig bør et eventuelt førtidig krav bli differensiert etter forretningsmodell. Samtlige foretak med en altoverveiende andel lavrisikovirksomhet bør stå overfor et lavere uvektet kapitalkrav enn andre foretak.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Jar Kreutzer
adm. direktør



Erik Johansen
direktør