



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 15.05.2014
Vår ref.: 14-354 /PES
Deres ref.: 13/3171 MW/MAO

Hørings svar – forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv.

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 7.2.2014, vedlagt forslag fra Finanstilsynet til forskriftsendringer for gjennomføring av EUs nye kapitalkravregelverk, CRD IV.

1. Hovedsynspunkter

- Næringen er opptatt av harmonisering med EU-regelverket, og slutter seg til Finanstilsynets vurdering av at reguleringen allerede nå bør utformes som om CRD IV var tatt inn i EØS-avtalen.
- Kapitalkravregelverket er komplekst. Norske bestemmelser må organiseres på en oversiktlig måte, med klare henvisninger til EU-regelverkets bestemmelser. Detaljbestemmelser i CRD IV-forordningen kan i perioden med midlertidige regler ivaretas gjennom henvisning til forordningen som veiledning til det norske regelverket. En slik henvisning vil bidra til målsettingen om en regulering utformet som om CRD IV var inntatt i EØS-avtalen, jf. forrige punkt.
- Finanstilsynet foreslår gjennomgående at en ikke skal benytte muligheter EU-reglene gir til reduserte risikovekter på enkelte områder. Det er en klar mangel at det ikke presenteres behovs- og konsekvensanalyser av en norsk praksis som vil bli strengere enn innen EU. Spesielt burde konsekvenser for konkurransen i bankmarkedet vært belyst.
- Forordningen foreskriver reduserte risikovekter for små og mellomstore bedrifter. Næringen er uenig i at det er grunn til å forhandle om unntak i EØS-avtalen på dette punkt. Vi legger til grunn at norske myndigheter i så fall også vil kreve resiprositet, slik at reglene blir like for alle banker i det norske markedet.
- Norsk gjennomføring av Basel I-gulvet synes ikke å harmonere med EU-regelverket, og avviker fra gjennomføringen i våre nordiske naboland. Dette påvirker konkurranseforholdene i det norske lånemarkedet, og burde vært belyst. Norsk tilsynspraksis bør tilpasses EU-regelverket. Skulle norske myndigheter likevel velge å

videreføre gjeldende norsk tilsynspraksis, bør praksisen nedfelles eksplisitt i forskrift, slik foreslått av Finanstilsynet.

- CRD IV-regelverket krever klare begrunnelser for bruk av bufferkrav og stiller en rekke krav til nasjonal praktisering. Sistnevnte må i større grad nedfelles i norske regler.
- Som uttrykt av Finansdepartementet i Revidert nasjonalbudsjett 2013 legger vi til grunn at egenkapitalbeviset vil kunne regnes som ren kjernekapital, og ser ikke at det skulle være behov for regelverksendringer.
- Hensynet til like konkurransevilkår tilsier at likeartede virksomheter bør være underlagt samme godtgjørelsesregler, slik tilfellet er i eksisterende godtgjørelsesforskrift.
- Det er viktig av at norske rapporteringskrav følger EUs felles og bindende krav, noe Finanstilsynet tidligere har lagt opp til. Vi kan ikke se at de avvik fra EU-standarden som nå er publisert kan forsvare de merkostnader de påfører virksomhetene.
- Vi slutter oss til Finanstilsynets vurdering av at det er behov for å utnytte de overgangsregler CRD IV tillater for fondsobligasjoner og annen ansvarlig kapital. Det bør utarbeides en veiledning som hjelp i vurderingen av hvilke fondsobligasjoner som oppfyller kravene i CRD IV. Videre er det behov for å benytte muligheten for overgangsordninger for enkelte fradragsposter i ansvarlig kapital for å hindre urimelige, brå og negative endringer i ren kjerne- og kjernekapitaldekning for en rekke banker.

2. Generelt om CRD IV og norsk gjennomføring

Norsk finansnæring har gjennomgående gitt sin tilslutning til den internasjonale kapitalkravreformen, Basel III. Skal kapitalkravreformen virke etter hensikten, må anbefalingene følges lojalt opp i landenes nasjonale regelverk. Et harmonisert regelverk er også viktig for utvikling av godt fungerende markeder for finansielle tjenester og for å forhindre forskyvning av drift til land som har de lempeligste kravene.

Norsk finansnæring er innforstått med at CRD IV ikke er implementert i EØS-avtalen, og at EU-reguleringen før dette ikke er bindende for norske myndigheter. Vi slutter oss i denne sammenheng til Finanstilsynets vurdering av at Norge bør tilpasse regelverket som om CRD IV var tatt inn i EØS-avtalen, jf. tilsynets oversendelsesbrev til Finansdepartementet.

Vi forutsetter at CRD IV vil bli innlemmet i EØS-avtalen så snart som overhodet mulig, og at institusjonene også før dette skjer, vil kunne tilpasse seg de standarder som nå utvikles i EU. Tydelig kommunikasjon om dette er viktig med tanke på regulatorisk forutsigbarhet. Det er spesielt viktig at regelverket utvikles i harmoni innen Norden.

Våre kommentarer til Finanstilsynets forslag til midlertidig regulering er gjennomgående knyttet til områder der vi mener reguleringen bør utformes noe annerledes for å harmonere med bestemmelsene i CRD IV. Som det vil fremgå har vi på enkelte områder også kommet til

andre konklusjoner enn Finanstilsynet når det gjelder innholdet i eller behov for endringer i reguleringen.

Kapitalkravregelverket er regulatorisk komplekst og omfattende. Viktige detaljer vil følge av de standarder og retningslinjer som skal utformes av EBA. Høringsnotatet presenterer ingen oversikt over alle endringer CRD IV innebærer i forhold til tidligere direktiver (CRD II og III). Det er viktig at det til en hver tid også er klart hvilke EU-bestemmelser som ikke er gjennomført. Norske myndigheter bør dessuten indikere varighet for det midlertidige regelverket, for å sikre forutsigbarhet i rammevilkårene.

Av hensyn til behovet for klare og forutsigbare norske bestemmelser, tillater vi oss å foreslå at det kommuniseres fra norske myndigheter at CRD IV-regelverket, og spesielt forordningen, kan benyttes som veiledning til de norske forskriftene dersom ikke avvikende norske bestemmelser er eksplisitt fastsatt.

3. Nye krav til ansvarlig kapital

Generelt

Finanstilsynets forslag til formulering av nye krav til ansvarlig kapital harmonerer i stor grad med hovedbestemmelsene i CRD IV. Forslaget til regler har imidlertid ikke det samme detaljnivå som EU-reglene. Ytterligere beregningstekniske detaljer ventes også gjennom standarder og retningslinjer som er under utarbeidelse i EBA, eksempelvis ble det nylig publisert en bindende standard om utbyttepreferanser¹.

Egenkapitalbevisene

Finansdepartementet uttalte i Revidert nasjonalbudsjett 2013 at "både aksjer og egenkapitalbevis vil kunne regnes som ren kjernekapital også etter det foreslåtte nye norske regelverket", som i juni i fjor ble vedtatt i lov som del av norsk implementering av CRD IV. Etter Finans Norges vurdering tilfredsstillende sparebankenes egenkapitalbevis de krav som følger av kravene i CRD IV til utstedte egenkapitalinstrumenter, også uavhengig av CRD IVs unntaksregler for "spareinstitusjoner". Vi kan ikke se at det er fremkommet nye momenter som tilsier at det kan være "behov for en mindre endring" i reglene knyttet til fondsemisjon, slik Finanstilsynet fremholder. Det må ikke være - eller skapes - tvil om de regulatoriske bestemmelsene knyttet til egenkapitalbeviset.

¹ <http://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-final-draft-technical-standards-on-own-funds-part-iv>

Etter forordningens artikkel 26 nr 3 skal EBA publisere en liste over gyldige kapitalinstrumenter basert på informasjon mottatt fra de respektive land. Finans Norge forutsetter at slik informasjon sendes til EBA, som bekrefter egenkapitalbevisets gyldighet som ren kjernekapital.

Overgangsregler

Som Finanstilsynet peker på har de fleste fondsobligasjoner utstedt av norske institusjoner før 2012 incitamentert til innløsning som ikke er forenlig med de nye kravene. Vi slutter oss her til tilsynets vurdering av at en bør benytte de muligheter CRD IV gir til overgangsregler for fondsobligasjonskapital og ansvarlig lånekapital. Instrumentene kan dermed utfases frem til og med 2021. Dette gir bankene forutsigbarhet i kapitalplanleggingen.

Det er blitt reist spørsmål i kapitalmarkedet om hvordan en skal få avklart om fondsobligasjoner tilfredsstiller nye krav. Det vil være hensiktsmessig om norske myndigheter utarbeider en skriftlig veiledning om hvordan instrumentene skal vurderes.

CRD IV åpner opp for overgangsregler når det gjelder endringer i fradragposter i ansvarlig kapital. Som følge av at postene nå skal gå til fradrag i ren kjernekapital, og ikke fordeles mellom kjerne- og tilleggskapital, vil det vil være behov for flere overgangsregler enn det Finanstilsynet legger opp til. Vi har følgende kommentarer til noen av fradragsreglene:

- Etter CRD IV kan tapsnedskrivninger for "generelle kredittrisikojusteringer" inkluderes i tilleggskapitalen for standardmetodebanker med inntil 1,25 prosent av RWA. Tilsynet vurderer det slik at institusjonene med dagens norske regnskapsregler ikke har slike tapsnedskrivninger, men mener at det kan være behov for en ny vurdering etter fremtidige endringer i regnskapsregelverket (IFRS 9). Norsk regelverk bør tilpasses slik at CRD IV-bestemmelsene allerede nå kan inkluderes i norske bestemmelser.
- Når det gjelder fradrag for ikke-vesentlige eierandeler i andre finansinstitusjoner, jf. utkastet til ny forskrift om ansvarlig kapital §7 i), vil overgangen fra delt fradrag i tilleggs- og kjernekapital til 100 prosent fradrag i ren kjernekapital, gi urimelige, brå og negative endringer i ren kjerne- og kjernekapitaldekning for en rekke banker. CRD IV åpner på dette området for en gradvis innføring av nye regler, lineært stigende med 20 prosent effekt i 2014 til full effekt fra og med 2018. Denne overgangsordningen bør benyttes.
- Når det gjelder fradrag for eierandeler i forsikring, er det uheldig at det ikke gis mulighet for tilpasning til CRD IV allerede nå.
- Konsekvensene av nye bestemmelser om forsiktig verdsettelse (prudent valuation) og verdjusteringer på alle eiendeler som allerede er målt til virkelig verdi, kan medføre krav om store fradrag i ren kjernekapital. Det må derfor tilrettelegges for tilsynspraksis og overgangsordninger i tråd med EU-regelverket. Utforming av reglene fremstår ikke

endelige. Det vil være nødvendig at Finanstilsynet gir nærmere bestemmelser om tilsynspraksis for verdsettelsen i tråd med EUs kommende standarder, jf. også kapitalkravsforskriftens §31-2(3).

- Verdiendringer på egen gjeld og derivatposisjoner som skyldes endringer i kredittverdighet skal justeres for i ansvarlig kapital. I tillegg skal det gjøres fradrag for forsiktig verdsettelse av finansielle instrumenter. Effekten av kravene vil variere med institusjonenes utgangspunkt, og overgangsordninger må tilpasses dette.

4. Kapitalkrav i pilar 1

Generelt

Endringene i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven, blant annet med strengere minstekrav til kapital og nye bufferkrav, trådte i kraft fra 1.7.2013. Kravene ble da innført uten samtidig endring, herunder geografisk inndeling, av grunnlaget for beregning av kapitalkravene etter CRD IV. Finanstilsynet foreslår nå endringer i beregningsreglene i kapitalkravsforskriften som vi, med visse unntak, kan slutte oss til, jf. omtale i det følgende.

På generelt grunnlag må vi likevel vise til at de relevante CRD IV-bestemmelsene er utformet langt mer detaljert enn det tilsynet nå foreslår som norske forskriftsbestemmelser. Som nevnt i pkt. 2 tror vi at en god løsning kan være at det kommuniseres fra norske myndigheter at CRD IV-regelverket kan benyttes som veiledning til de norske forskriftene.

Kredittrisiko

CRD IV-forordningen viderefører pilar 1-kravene fra tidligere EU-regulering, men det er nå *ikke* knyttet nasjonale valg til beregningsreglene, med mindre dette er eksplisitt uttrykt i de enkelte forordningsbestemmelser. Vi vil særlig peke på følgende bestemmelser:

- Eksponeringer mot små og mellomstore bedrifter skal etter forordningens artikkel 501 reduseres (kapitalkravet multipliseres med 0,7619). Redusert risikovekt skal revurderes av Kommisjonen i 2016. "Rabatten" er fra EUs side ment å bidra til å sikre tilførsel av kreditt til et segment som ellers ikke har samme finansieringsmuligheter direkte i kapitalmarkedet som større virksomheter. SMB-segmentet er viktig for sysselsetting og vekst. Siden reduksjonen ikke har noen soliditetsmessig begrunnelse ønsker Finanstilsynet ikke å gjennomføre denne bestemmelsen.

Finans Norge finner det vanskelig å se at forordningen gir anledning til nasjonalt unntak fra regelen om redusert risikovekt for SMB-segmentet. Vi vil også peke på at kredittveksten fra kredittinstitusjoner til ikke-finansielle foretak de senere år har vært meget lav, noe som må sees i sammenheng med strengere kapitalkrav til bankene. Norske små og mellomstore bedrifter er svært avhengige av bankene i sin kreditttilgang.

Tilsynet fremholder også at det kan være aktuelt å søke unntak for bestemmelsen i EØS-forhandlingene. Næringen legger til grunn at norske myndigheter i så fall også vil kreve resiprositet, for å unngå konkurransmessige vridninger mellom norske og utenlandske banker. Banker som kan yte lån med redusert risikovekt til små og mellomstore bedrifter vil ha en regulatorisk konkurransefordel. Fravær av bestemmelsen vil også svekke norske bankers konkurransekraft i utlandet. Finans Norge vil også peke på at krav om unntak kan vanskeliggjøre forhandlingene. Det er viktig at CRD IV blir tatt inn i EØS-avtalen så snart som mulig.

- CRD IV-forordningen artikkel 115 omhandler risikovekter for eksponeringer mot regionale og lokale myndigheter. Bestemmelsen sier at fordringer på regionale eller lokale myndigheter skal behandles som fordringer mot sentrale myndigheter der de er etablert, når det ikke foreligger ulikheter i risiko. Finanstilsynet opplyser i høringsnotatet at gjeldende 20 prosent vekt kan videreføres i standardmetoden.

Finans Norge vil anføre at muligheten til å fastsette lavere risikovekt for norske kommuner burde vært drøftet. Norske kommuner har mulighet til å påvirke egne inntekter og kan etter norsk regulering settes under offentlig administrasjon, men ikke gå konkurs. Finans Norge mener at norske kommuner risikomessig derfor burde kunne sidestilles med stat. Per i dag er det etter det vi kjenner til bare et fåtall land som ikke benytter muligheten til å sette risikovekten for kommuner til null.

- Artikkel 113.6 i CRD IV-forordningen gir mulighet for å tillate unntak fra kapitalkrav for konserninterne fordringer. Finanstilsynet foreslår ikke å benytte denne muligheten, med henvisning til tidligere vurderinger og at finansieringsvirksomhetsloven vil være til hinder for omgående overførsel av kapital fra datterselskap til morselskap.

Finans Norges prinsipielle syn er at norske lov- og forskriftsbestemmelser generelt må tilpasses EUs regelverk og tillate en praksis som harmonerer med det som blir vanlig innen EU.

- Norske myndigheter har fastsatt et LGD-gulv for utlån med pant i boligeiendom. Kravet ble gjort gjeldende fra 1.1.2014. Etter CRD IV-forordningens artikkel 164.5 skal denne type LGD-gulv vurderes periodisk og minst årlig, noe som også bør nedfelles i norsk regelverk. Grunnlaget for å fastsette gulvet må også vurderes mot EBAs kommende standarder.

- Finanstilsynet har varslet innstramming av parametre i IRB-metoden for boliglån. Etter vår vurdering bør tiltak av denne type fastsettes i forskrifts form. Tiltaket burde derfor vært del av denne høringen. Det vises til brev fra Finans Norge sendt til Finanstilsynet, med kopi til Finansdepartementet, 3.4.2014.
- Bestemmelsene i CRD IV er utformet med målsetting å få større grad av samvariasjon mellom risikovekter og risiko også i standardmodellen, basert på bankenes egne risikovurderinger. Som del av dette skal fullt sikrede næringslån, som ikke er misligholdte og sikret med pant i fast eiendom (etter nærmere bestemmelser), gis risikovekter mellom 50 og 100 prosent. Som høringsnotatet refererer, skal redusert risikovekt baseres på institusjonens tapserfaringer, fremadskuende utvikling i eiendomsmarkedet og eventuelt hensynet til finansiell stabilitet. Finanstilsynet viser til at tapene kan bli høye selv om tapene på utlån har vært lave de siste årene, og at det derfor ikke er forsvarlig å redusere risikovektene som brukes i standardmetoden.

Finans Norge mener at Finanstilsynet ved å opprettholde maksimale risikovekter som reflekterer en permanent situasjon med alvorlig økonomiske tilbakeslag, ikke tar hensyn EUs målsetting om å stimulere til risikovurderinger.

- Finans Norge er tilfreds med at det sikres overgangsordninger for OMF-foretak ut 2014, som innebærer at institusjoner som motparter kan innregnes i risikoklasse 1 dersom de tidligere hadde 20 prosent risikovekt etter nasjonale regler, og at det tillates eksponeringer mot institusjoner i risikoklasse 2 for inntil 10 prosent av utestående OMF etter at overgangsordningen løper ut.
- Når det gjelder risiko knyttet til posisjoner mot oppgjørssentral organisert som sentral motpart (CCP) foreslår Finanstilsynet bare én av de to valgfrie metodene i CRD IV, den alternative beregningsmetoden etter forordningens artikkel 310 (2 prosent risikovekt for handelsposisjoner og 20 prosent for misligholdsfondet). Vi vil anbefale at også den risikosensitive metoden angitt som hovedalternativet tillates benyttet. Vi vil anta at det er dette alternativet større norske banker vil innrette seg etter når forordningen er tatt inn i EØS-avtalen.

Forøvrig foreslås innført regler for klienter til medlemmer av oppgjørssentraler, etter forordningens artikkel 305, og engasjementer med ikke-ankjente oppgjørssentralers misligholdsfond, etter artikkel 309. Som viktige gjenstående CRD IV-bestemmelser vil vi særlig peke på forordningens bestemmelser om at engasjementer med anerkjente sentrale motparter (oppgjørssentraler), ikke-finansielle motparter, pensjonskasser, kommuner og konserninterne transaksjoner kan unntas fra CVA-tillegget på gitte vilkår,

jf. forordningen artikkel 382 (3-4). Videre må det kunne settes 0 i risikovekt på sikkerheter som er beskyttet gjennom «bankruptcy remote» (for eksponering mot CCP).

Basel I-gulvet

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet, med henvisning til at Finansdepartementet har varslet videreføring av Basel I-gulvet, endringer i kapitalkravsforskriften for å få tydeligere frem at gulvet gjelder for beregningsgrunnlaget for kapitalkravet.

Finans Norge mener, som blant annet fremført i brev til Finanstilsynet 22.2.2014, at CRD IV utelukkende gir anledning til å videreføre et gulvkrav til kapitalens størrelse, og ikke til beregningsgrunnlaget. Etter forordningen (art. 500.4) skal institusjonenes kapitalbase kun korrigeres når denne er lavere enn 80 prosent av kapitalkravet etter Basel I-reglene.

Vi kan ikke se at forordningen åpner for mer enn én fortolking av Basel I-gulvet, noe som støttes både av EU-kommisjonens konklusjon om at EBAs forslag til kapitalrapporteringen måtte endres og det svenske finanstilsynets fortolkning, slik dette er presisert i notatet "Finansinspektionens hantering av Basel 1-gulvet" av 18.12.2013². Finansinspektionen presiserer her også at det er den svenske praktiseringen av Basel 1-gulvet som vil bli gjort gjeldende på konsolidert nivå for et svensk bankkonsern uansett hvordan gulvkravet utformes der konsernet har utenlandske datterbanker.

Finans Norge kan heller ikke se at det er begrunnet hvorfor Basel I-gulvet bør utformes som et gulv for beregningsgrunnlaget og er ikke kjent med at noen andre land i EØS-området tolker Basel I-gulvet slik. Vår vurdering er at denne anvendelsen av gulvet gir opphav til en dårlig sammenheng mellom risiko og kapitalkrav. Vi savner også en vurdering av konsekvenser, blant annet for konkurransesituasjonen i bankmarkedet.

Imidlertid, dersom Finansdepartementet likevel velger å opprettholde Basel I-gulvet som en nedre grense for beregningsgrunnlaget, slutter vi oss til at det er hensiktsmessig at kravet eksplisitt fremgår av kapitalkravsforskriften, og gjelder inntil CRD IV-forordningen gjøres gjeldende i Norge eller det også fremforhandles et eksplisitt unntak fra denne delen av forordningen ved innlemmelsen i EØS-avtalen.

² "Såsom Basel 1-gulvet är uttryckt i CRR utgör det – liksom i dagens svenska lagstiftning – 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.» (http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2013/pm-Basel-1-golv-dec2013.pdf)

5. Konsolidering

Det vises i høringsnotatet til at CRD IV ikke gir vesentlige endringer i EUs konsolideringsbestemmelser. Finans Norge er enig i denne vurderingen. Det er likevel behov for å tilpasse særnorske bestemmelser til EU-regelverket, herunder forordningens bestemmelser om "prudential consolidation", senest ved innføring i EØS-avtalen. Vi vil her særlig peke på konsolidering av interesseforetak³. Etter vår vurdering bør konsolidering av slike foretak skje etter egenkapitalmetoden, fremfor proporsjonell konsolidering, slik at en får samme konsolideringsmetode i årsregnskapet og kapitalrapporteringen, herunder COREP og FINREP, jf. også svensk tilsynspraksis.

EBA skal også på dette området utarbeide en regulatorisk standard.

6. Kapitalbehov i pilar 2

Pilar 2 tiltak er institusjonsspesifikke, og har et todelt formål. Pilar 2 skal adressere risikoer som ikke i dekkes av Pilar 1, og gi insentiver til å forbedre den enkelte institusjons risikostyring. CRD IV innebærer at Pilar 2 også skal omfatte vurderinger av risiko som institusjonen representerer for det finansielle system. EBA vil på en rekke områder utarbeide retningslinjer og anbefalinger for å sikre enhetlig, harmonisert, tilsynspraksis innen EØS-området, mens en ny veiledning fra det europeiske systemrisikorådet (ESRB) tar for seg tiltak på makrotilsynsområdet⁴.

Det blir med ny regulering enda viktigere at institusjonene gis innsyn i myndighetenes risikovurderinger, herunder hvordan systemrisiko "måles". Institusjonene må ha mulighet til å vurdere pilar 2-krav opp mot de ulike kapitalbuffere, slik at overlappende kapitalkrav for en og samme risiko identifiseres og unngås⁵. Krav må stå i rimelig forhold til identifisert risiko, og ha distinkte begrunnelser.

Finans Norge vil videre peke på at det i CRD IV-bestemmelsene om mulige kapitalkrav i Pilar 2, ikke stilles krav til kvaliteten på kapitalen. Slike krav skal oppfylles av samlet ansvarlig kapital. Det forutsettes at norsk tilsynspraksis vil følge den standard som EBA etter hvert fastsetter i EU.

³ CRR article 18.5, og Beslutspromemoria 1327/2013

⁴ ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector, 2014

⁵ 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."

7. Kapitalbuffer og makrotilsyn

Finans Norges synspunkter på forslag til norsk regelverk om kapitalbuffer og makrotilsyn ble meddelt Finansdepartementet i høringsvar hhv. 12.8.2013 om motsyklisk kapitalbuffer, og 13.2.2012 om kapitalbufferkrav.

Norsk finansnæring er opptatt av at norske myndigheter anvender kapitalbufferkrav i samsvar med Basel-komiteens anbefalinger og EUs regelverk. Som særlig viktig anføres:

- CRD IV-regelverket krever klare begrunnelser for bruk av bufferkrav. Risiko som kravene rettes mot skal identifiseres. Videre skal kravene praktiseres forholdsmessig.
- Det må etableres samme varslings- og begrunnelsesprosedyrer som gjelder innen EU.

At norsk regelverk på dette området gjennomføres i harmoni med EU-reglene er viktig også med tanke på å få gjennomslag for norske myndigheters vurderinger ved hjemlandsfastsettelse av krav til egne institusjoner med virksomhet i Norge (resiprositet).

Vi konstaterer at det nå fremlagte forslaget til regulering ikke inntar flere av EUs relativt detaljerte bestemmelser på området. De deler av EUs regler for bufferkrav og makrotilsyn som er lagt i direktivdelen av CRD IV, og ikke i forordningsdelen som norsk regelverk skal henvise til, bør allerede nå kunne utformes i norsk lovverk med samme detaljgrad som EU-regelverket.

Utarbeidelse av standarder, retningslinjer og anbefalinger knyttet til enhetlig tilsynspraksis vil pågå kontinuerlig over tid. Det forventes at norsk tilsynspraksis følger slike anbefalinger.

8. OMF

Finans Norge slutter seg til de endringene som foreslås i OMF-forskriften § 9 og § 21.

Vi vil i tillegg foreslå at det gjøres en endring i forskriftens § 9 fjerde ledd som omfatter fyllingssikkerheter. Bestemmelsen tillater i dag fyllingssikkerhet i form av verdipapirer utstedt etter finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2 underkapittel V med grunnlag i verdipapiriserte bolighypoteklån eller eiendomshypoteklån, eller tilsvarende lov i et annet EØS-land, og som tilfredsstillende risikoklasse 1 for høyst inntil 20 prosent av nominell verdi av utestående obligasjoner med fortrinnsrett. Bestemmelsen er ikke i strid med CRD IV, hvor verdipapiriserte lån tillates i sikkerhetsmassen, jf. forordningens artikkel 129.1. Det er imidlertid et stort antall europeiske land som ikke har tillatt denne type eksponeringer i sikkerhetsmassen. Norske utstederne av obligasjoner med fortrinnsrett har ikke behov for denne åpningen i regelverket. Samtidig skaper den i flere sammenhenger et økt dokumentasjonskrav for utstederne.

For å gjøre norsk regelverk for OMF mer i tråd med øvrige europeiske lands regelverk foreslår vi derfor at bestemmelsen fjernes fra forskriften. Nytt fjerde ledd kan da lyde:

” Verdipapirer utstedt av kredittinstitusjoner med fortrinnsrett i sikkerhetsmasse etter finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2 underkapittel IV, eller tilsvarende lov i et annet EØS-land kan inngå som fyllingssikkerhet.”

9. Store engasjementer

Finans Norge slutter seg gjennomgående til Finanstilsynets forslag til endringer i forskrift om store engasjementer for å ta hensyn til de endringer som følger av CRD IV.

Flere aktuelle nasjonale valgmuligheter, som tilsynet foreslår videreført, har vært realitetsbehandlet i tidligere høringsrunder, blant annet i forbindelse med implementeringen av CRD II og III. Vi benytter anledningen til å igjen ta til orde for at norske myndigheter, i likhet med de aller fleste myndigheter innen EØS-området, burde benytte adgangen til å tillate null i risikovekt for kommuner ved beregning av store engasjementer. Adgangen gjelder selv om eksponeringene er vektet med 20 prosent i kapitalkravberegningene.

OMF sikret med boliglån skal etter gjeldende regelverk gis risikovekt 10 prosent. CRD IV tillater at vekten settes til null. Vår vurdering er at en bør benytte denne adgangen, ettersom eksponeringene mot den enkelte låntaker med boliglån i sikkerhetsmassen vanskelig kan tenkes å bli større enn det som tillates etter reglene for store eksponeringer mot enkeltmotparter.

10. Likviditetskrav

Finans Norge slutter seg til Finanstilsynets forslag om å ikke ta inn kvantitative likviditetskrav i norsk regelverk nå. Tilsynet viser til at forordningens krav på dette området foreløpig bare gjelder som rapporteringskrav, at slike rapporteringskrav allerede er innført i Norge, og at det legges til grunn at CRD IV er tatt inn i EØS-avtalen før kravene skal gjøres gjeldende som bindende likviditetskrav.

Finanstilsynet viser til at den rapportering som nå skal finne sted, skal benyttes til kalibrering av fremtidige EU-krav. Bakgrunnen for dette er usikkerhet knyttet til samfunnsøkonomiske virkninger av kravene. Vi legger til grunn at Finansdepartementet i sin varslede vurdering av likviditetskravene vil se hen til de vurderinger EU-kommisjonen nå gjør, som ventes publisert i løpet av første halvår.

Vedrørende Finanstilsynets forslag om å pålegge systemviktige banker likviditetskrav allerede fra 1.7.2015, viser vi til vår høringsuttalelse om regulering av systemviktige

finansinstitusjoner, datert 13.2.2014. Norsk finansnæring er særlig opptatt følgende forhold:

- Det er ikke påvist behov for å innføre det kortsiktige likviditetskravet LCR tidligere for de norske institusjoner som defineres som systemviktige. Det er heller ikke presentert en løsning på problemet med lite tilgjengelige likvide instrumenter. Godkjenning av OMF som likviditet må være en forutsetning for førtidig implementering av LCR-kravet.
- Et norsk særkrav til bankenes stabile finansiering vil innebære kostnader for bankene og samfunnet som verken er godt nok utredet eller basert på et velbegrunnet behov. Både Baselkomiteen og EU erkjenner at det er lite erfaring med denne type krav, noe som tilsier vurderinger basert på erfaringer gjennom en lengre observasjonsperiode.

Vi tillater oss også å anmode departementet om å fortsette å arbeide for å få forståelse innen EU for de spesielle utfordringer det begrensede norske statspapirmarkedet medfører for muligheten til å oppfylle likviditetskravet LCR uten bruk av spesialløsninger ("derogations"). Slik spesialløsningene nå er foreslått utformet, er vår vurdering at avhengighet av bruk vil innebære en konkurranseulempe. Mer prinsipielt kan det anføres at det må anses som paradoksalt om EU-regelverket utformes slik at spesialløsninger er nødvendig for banker som er hjemmehørende i stater med solid økonomi.

11. Virksomhetsstyring

Gjennomføring av virksomhetskrav

Høringsforslaget inneholder ingen endringer i virksomhetsregler for kredittinstitusjoner, utover forslaget til ny § 47-4 i kapitalkravsforskriften om risikoutvalg. Som Finanstilsynet skriver i høringsnotatet (s. 41) er det i dag til dels overlappende krav til styring og kontroll i kapitalkravsforskriften og internkontrollforskriften. Tilsynet foreslår på denne bakgrunn at man avventer en fullstendig gjennomgang av virksomhetskravene til vedtakelsen av ny finansforetakslov, hvorefter man kan utarbeide en ny virksomhetsstyringsforskrift.

Finans Norge er enig i at det vil være hensiktsmessig å foreta en samlet gjennomgang av bestemmelsene om risiko- og virksomhetsstyring som en del av ny finansforetakslov. Samtidig er vi i tvil om gjeldende norske regler allerede inneholder tilstrekkelige hjemler til å fastslå at norsk regelverk i det alt vesentlige er i samsvar med virksomhetskravene i CRD IV. Blant annet gjelder dette direktivets art. 91 om de nye kvantitative kravene til antall styreverv som ledelse og tillitsvalgte kan ha i kredittinstitusjoner som anses som vesentlig. Tilsvarende gjelder også de nye kravene til at Finanstilsynet skal kunne ilegge administrative gebyrer, jf. direktivets art. 66 nr. 2.

Ingen av disse skjerpede kravene er noe norsk finansnæring etterspør, men som Finans Norge en rekke ganger har påpekt overfor myndighetene er det viktig at vår omverden oppfatter at CRD IV er gjennomført i Norge på like vilkår som i resten av EØS.

Særlig om risikoutvalg

Som en del av endringene i finansieringsvirksomhetsloven sommeren 2013 er det i finansieringsvirksomhetsloven § 2- 9b femte ledd tatt inn et generelt krav til etablering av risikostyringsutvalg. Bestemmelsen avviker både i virkeområde og presisjonsnivå fra direktivets krav til risikoutvalg. Finans Norge støtter derfor forslaget om å forskriftsfeste en presisering ved å begrense kravet til eget risikoutvalg til foretak med forvaltningskapital på mer enn 20 milliarder kroner - noe som samsvarer med den eksisterende regulering av revisjonsutvalg. Samtidig kan det nok reises spørsmål ved om ikke grensen for hvilke foretak som omfattes av kravene til eget utvalg kunne settes høyere, jf. at kravet etter direktivteksten omfatter "vesentlige institusjoner".

For øvrig vises det til at det i finansieringsvirksomhetsloven § 3-11 a annet ledd er gitt et unntak for kravet til revisjonsutvalg for selskaper i konsern. Finans Norge ser ingen grunn til at man skal legge en annen vurdering til grunn hva gjelder risikoutvalg. Således bør man også i bestemmelsen om risikoutvalg ta inn et unntak fra kravet for datterforetak i konsern, hvor morselskapet har etablert risikoutvalg. Vi registrerer også at forslaget, utover en nødvendig begrensning av virkeområdet, ikke gir noen etterlengtet presisering av kravet til bl.a. utvalgets oppgaver og sammensetning. Det legges til grunn at dette følges opp ved annen myndighetsveiledning. Samtidig er Finans Norge enig i at det er hensiktsmessig å utsette den mer grunnleggende gjennomgangen også her til vedtakelsen av en ny virksomhetsforskrift, jf. ovenfor.

12. Godtgjørelse

Videreføring av grensen for variabel godtgjørelse på 50 prosent av fastlønn for bankledere og innføring av grense på 100/200 prosent for andre risikotakere

Hensynet til mest mulig like konkurransevilkår mellom norske finansforetak og finansforetak i Norden og EU for øvrig, tilsier at de øvre grensene for variabel godtgjørelse bør samsvare med grensene i CRD IV. Finans Norge er derfor tilfreds med at departementet foreslår å innføre direktivets maksimal grense for variabel godtgjørelse på 100 prosent av fastlønn, med mulighet for generalforsamlingen til å øke til 200 prosent etter nærmere prosedyrer.

Departementet foreslår at bonusgrensen på 100 (200) prosent ikke skal gjelde for holdingselskaper i finanskonsern, forsikringsselskap, pensjonsforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond, og verdipapirforetak som bare har tillatelse til mottak og formidling og

investeringsrådgivning uten å kunne oppbevare eller forvalte finansielle instrumenter eller håndtere klientmidler. Dette innebærer at den nye bonusgrensen bare vil gjelde for kredittinstitusjoner og andre verdipapirforetak. Finans Norge mener at hovedprinsippet bør være at likeartede virksomheter er underlagt samme regler, slik tilfellet er i eksisterende godtgjørelsesforskrift og slik Finansdepartementet tidligere har argumentert for⁶. Dette er viktig for å oppnå mest mulig like konkurransevilkår om arbeidskraften. Dette drøftes ikke nærmere i høringsnotatet. En bør også ta i betraktning det pågående arbeidet i EU med å utarbeide egne godtgjørelsesregler for forsikringsselskaper (Solvens II) og for fondsforvaltningsselskaper (UCITS V).

Gjeldende bonusgrense på 50 prosent av fastlønn for bankledere, som departementet foreslår å videreføre, er et "særnorsk" krav som ikke fulgte av CRD III, og som heller ikke følger av CRD IV. Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å videreføre den særskilte bonusgrensen for bankledere, når direktivets bonusgrense på 100 prosent av fastlønn innføres i godtgjørelsesforskriften. Det bør være et mål at norske banker er underlagt de samme godtgjørelsesregler som sine nordiske og europeiske konkurrenter (det skal bemerkes at Danmark har samme bonusgrense for bankledere som Norge).

Mulighet til å benytte neddiskonteringsfaktor for verdiberegning av langsiktige instrumenter
Av hensyn til mest mulig like konkurransevilkår mellom norske og europeiske foretak er det positivt at departementet foreslår å innføre mulighet til å benytte en neddiskonteringsfaktor ved beregning av inntil 25 prosent av den variable godtgjørelsen, når denne delen utbetales i langsiktige instrumenter. Dette er en nasjonal tilpasningsmulighet som ligger i CRD IV.

Sammensetningen av foretakets godtgjørelsesutvalg

CRD IV krever at foretakets godtgjørelsesutvalg skal ha minst én ansattrepresentant hvis det gjelder et nasjonalt krav om ansattrepresentasjon i foretakets styre. Siden det er krav til ansattrepresentasjon i styret for de kategorier foretak som er omfattet av godtgjørelsesforskriften, vil dette kravet få betydning i Norge. Vi registrerer at det ikke foreslås særskilte forskriftsregler om ansattrepresentant i godtgjørelsesutvalget, men antar at dette vil bli omtalt i et oppdatert rundskriv til forskriften.

I rundskrivet til gjeldende godtgjørelsesforskrift fremgår det at foretak med forvaltningskapital på over 100 mrd. skal ha minst ett eksternt, uavhengig medlem. I øvrige foretak der det er krav om godtgjørelsesutvalg, kan utvalget bestå av hele eller deler av styret. I dialog

⁶ Jf. departementets høringsbrev 25.6.2010 ref. 10/2456 MW/EGR.

med Finanstilsynet har Finans Norge lagt til grunn at rollen som eksternt uavhengig medlem kan fylles av et eksternt styremedlem, under forutsetning av at kompetansekravene i retningslinjene fra EBA er oppfylt. Det er ønskelig at Finanstilsynet inntar en presisering av denne forståelsen i et oppdatert rundskriv til godtgjørelsesforskriften.

Utvidet informasjonsplikt om foretakets godtgjørelsesordning

Forordning 575/2013 oppstiller krav til offentliggjøring av informasjon om foretakets godtgjørelsesordning som er langt mer omfattende enn det som gjelder i dag. Vi registrerer at departementet ikke foreslår endringer i godtgjørelsesforskriftens § 3 om offentliggjøring og informasjon nå, siden forordningen ennå ikke er tatt inn i EØS-avtalen. De nye kravene bør utdypes nærmere i et oppdatert rundskriv til forskriften.

Ikrafttredelse av forskriftsendringene og konsekvenser for bonusavtaler

Det fremgår av høringsnotatet at endringene i godtgjørelsesforskriften tidligst kan tre i kraft 1.1.2015, med virkning for bonusavtaler som gjelder regnskapsåret 2015. Det er viktig at forholdet til eksisterende og nye bonusavtaler utdypes i et oppdatert rundskriv til forskriften.

13. Pilar 3 - offentliggjøring

Gjennom CRD IV legges det nå opp til enhetlige bestemmelser for offentliggjøring, basert på skjemaer utarbeidet av EBA. I høringsforslaget legges det opp til at Finanstilsynet gis de nødvendige tilleggshjemler til å gi nærmere regler om offentliggjøring, og at tilsynet skal vurdere behov for informasjon gjennom rundskriv.

Finans Norge støtter gjennomføring av harmoniserte bestemmelser for offentliggjøring, basert på den standard som blir felles i EU, og at tilsynet gir de hjemler som er nødvendige for å gjennomføre dette. Det er i denne sammenheng viktig at en også følger opp de muligheter som gis til å pålegge mindre komplekse institusjoner forenklet rapportering.

14. Tilsyn

Bindende regulatorisk standard (ITS) for rapportering under kapitalkravregelverket innebærer at alle EU-land må implementere samme rapporteringskrav og -løsning. Det vises i høringsnotatet til at tilsynet har besluttet at rapporteringskravene spesifisert i CRD IV gjøres gjeldende fra og med juli 2014. Tilsynet informerte om dette både på sine nettsider 25.10.2013⁷ og i likelydende brev til virksomhetene 19.12.2013.

⁷ http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Aktuelt/2013/4_kvartal/Rapportering-til-Finanstilsynet-under-CRD-IV/

Norske virksomheter er nå godt i gang med å tilpasse sine rapporteringssystemer. Denne tilpasningen er krevende og kostbar. Vi registrerte i denne sammenheng med bekymring at det på Finanstilsynets internettsider 3.4.2014 ble lagt ut en første spesifisering av norske skjemaer med flere avvik sammenliknet med EUs rapporteringsopplegg. Det ble ikke gitt noe varsel om publiseringen av den norske standarden, og heller ikke om avvikene fra den EU-standard virksomhetene tilpasser seg til.

Finans Norge ser det som viktig at norske myndigheter forholder seg til EUs felles rapporteringskrav. Beslutninger om noe annet må være basert på begrunnelser som forsvarer de merkostnader avvikende rapporteringskrav vil påføre virksomhetene. Eventuelle særnorske rapporteringskrav må videre gjennomføres som tilleggsrapportering, og ikke som endringer i EU-standard.

15. Særskilt om verdipapirforetak

Finanstilsynet viser i høringsnotatet til at inndeling av investeringstjenestene i verdipapirhandelloven paragraf 2-1 første ledd avviker fra inndelingen i Direktiv 2004/39/EC (MiFID), ved at de to investeringstjenestene plassering og garantistillelse i norsk lov er slått sammen til én investeringstjeneste. Dette medfører skjerpede krav iht. CRD IV for visse verdipapirforetak.

Vi mener at for å få konsensus mellom ulike regelverk på norsk og europeisk nivå, bør det vurderes å gjøre endringer i verdipapirhandelloven, slik at inndelingen av investeringstjenestene i loven blir i overensstemmelse med MiFID. Det er stor forskjell på den risiko et verdipapirforetak påtar seg ved hhv. garantistillelse for fulltegning og alminnelig tilrettelegging. Dersom et verdipapirforetak ønsker å tilby begge tjenester, kan det søke om utvidet konsesjon, på samme måte som det gjøres ved utvidelse av andre tillatelser.

16. Avsluttende merknader

Som det fremgår av våre synspunkter slutter Finans Norge seg til vurderingen av at en allerede nå bør innrette norsk regelverk som om CRD IV var tatt inn i EØS-avtalen. Vi slutter oss også til at det i et midlertidig regelverk ikke er hensiktsmessig å gjennomføre alle de bestemmelser som ventes gjennom tekniske standarder fra EU-kommisjonen. CRD VI-forordningen og kommisjonsforordningene vil måtte gjøres gjeldende ved henvisning til EU-regelverket.

CRD IV består også av et direktiv. Dette må følges opp gjennom nytt eller endret norsk regelverk. Det vil i denne sammenheng være behov for mer utfyllende regler enn de som nå er foreslått. Det har stor betydning at norske institusjoner blir gitt samme forutsetninger for

å forstå og forholde seg til et helhetlig og felles regelverk som institusjoner hjemmehørende i EU-land.

Parallelt med innføring av CRD IV pågår også andre regulatoriske prosesser, som også krever tilpasning. Dette omfatter blant annet Solvens II, innskuddsgarantiordninger, krisehåndteringsregelverket, herunder regler om bail-in, og tilsynsmekanismene i EU. Norske myndigheter må ta hensyn til de samlede virkninger av disse prosessene når tidsplanen for implementering av nye reguleringskrav fastsettes.

Implementering av nytt kapitalkravregelverk reiser mange og teknisk kompliserte problemstillinger, og vi ser at det kan være områder som åpner for flere fortolkninger. Vi stiller gjerne opp i møter, og bistår gjerne også med utfyllende skriftlig dokumentasjon, for å utdype våre synspunkter.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Erik Johansen
fagdirektør



Per Erik Stokstad
analysesjef