

Regelrådets uttalelse

Om: Høring – gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV)

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: [Sett inn nummer]	Vår ref.: 18/00114	Dato: 30.08.2018	Vår saksbehandler: Marte Grønvold
---	------------------------------	----------------------------	---

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Høring – Gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV)

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Denne høringen avslutter prosessen med å innlemme EUs kapitalkravsregelverk (CRD IV/CRR) i norsk lov. Det meste av regelverket er allerede tatt inn i norsk lov, og dette forslaget inneholder de siste justeringene som må gjøres i norsk lov i forbindelse med at regelverket innlemmes i EØS-avtalen. Finanstilsynet gir en god beskrivelse av regelverket og de siste endringene som gjøres.

Det må anses som positivt at regelverket i stor grad gir like vilkår for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i hele EU/EØS-området. Det sikrer like konkurransevilkår innenfor EU/EØS.

Arbeidet med kapitalkravsregelverket har foregått i flere omganger, med flere høringer, helt siden 2011. Regelrådet var ikke opprettet da de første, og mest sentrale, høringene ble gjennomført. Regelrådet registrerer at Finanstilsynet og Finansdepartementet gjennom denne prosessen i utstrakt grad har benyttet nasjonalt handlingsrom til å gi strengere regler enn det EUs kapitalregelverk krever, og at enkelte tiltak er innført raskere enn det Norge er forpliktet til og raskere enn i EU.

I forbindelsen med innføringen av kapitalregelverket i norsk rett savner Regelrådet følgende:

- En drøfting av avveiningen mellom redusert nedsiderisiko og økt soliditet i banksektoren på den ene siden, og en mulig reduksjon i verdiskapingen i norsk økonomi på den andre siden.
- Utredning av alternative forslag til reguleringer der det er gjort nasjonale tilpasninger.
- At nasjonale valg ses i sammenheng og vurderes opp imot hverandre. I tillegg kunne tilsynet og departementet med fordel sett dette i sammenheng med tilstøtende regelverk.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Forslaget gjelder gjennomføring av resten av EUs kapitalkravsregelverk for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Regelverket er allerede i stor grad innført i norsk lov og forskrift.

Regelrådet registrerer at høringen er kalt «Gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk» og er sendt ut av Finansdepartementet. I høringsnotatet, som er forfattet av Finanstilsynet, er forslaget kalt: «Norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk». Regelrådet mener det er uheldig at det brukes forskjellige titler og navn på høringen. For eksempel bruker regjeringens nettside og høringsnotatet ulike benevnelser.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Det aktuelle forslaget påvirker alle norske banker og kredittinstitusjoner. I tillegg kan forslaget ha indirekte effekter for all næringsvirksomhet, spesielt med tanke på bankenes utlånspraksis til små og mellomstore bedrifter.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte parter i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Virkningene av forslaget for norske banker er godt beskrevet og tallfestet. Siden regelverket i stor grad allerede er gjennomført i norsk lov, er trolig virkningene av dette siste forslaget begrenset. Et av tiltakene, den såkalte «SMB-rabatten», har en effekt gjennom å redusere risikovekten på lån til små og mellomstore bedrifter¹ med 23,8 prosent. Finanstilsynets skriver at dette fører til at norske bankers rene kjernekapitaldekning øker, uten en økning i bankenes reelle soliditet. Finanstilsynet anslår at over halvparten av norske banker får en økning i ren kjernekapitaldekning på 1 prosentpoeng eller mer, og at om lag 15 banker får en økning på 1,5 prosentpoeng eller mer. For de største bankene er reduksjonene mindre, målt i prosentpoeng, men rabatten vil likevel samlet gi nominelle reduksjoner i krav til ren kjernekapital på nærmere 3 milliarder kroner for de ti IRB-bankene i Norge.

Indirekte virkninger for andre næringer, for eksempel gjennom endret utlånspraksis hos bankene, er ikke utredet eller forsøkt tallfestet. Regelrådet erkjenner at det er stor usikkerhet om indirekte effekter, men savner en utredning og drøfting av problemstillingen. I høringssvaret fra Nærings- og handelsdepartementet, datert 25.1.2012, til den første høringen om dette regelverket i Norge (Høring

¹ For å kvalifisere til redusert kapitalkrav må lånene være på maksimalt 1,5 millioner euro, og til bedrifter med årlig omsetning på maksimalt 50 millioner euro. Definisjonen er svært vid for norske forhold.

datert 24.10.2011: «Utkast til lovregler – CRD IV») står det: «[...] av hensyn til verdiskapingen er det sentralt at finanssektorens risikotaking og soliditet reguleres på en god måte; et sentralt spørsmål er om de forventede effekter knyttet til redusert nedsiderisiko og økt soliditet mer enn oppveier en mulig reduksjon i verdiskapingen». Regelrådet mener dette er et sentralt spørsmål, spesielt der man har tatt nasjonale valg. Regelrådet finner ikke at avveiningen mellom redusert nedsiderisiko og økt soliditet på den ene siden, og en mulig reduksjon i verdiskapingen i norsk økonomi på den andre siden, er adressert, hverken i denne eller tidligere høringer om dette lovverket. Med innføring av SMB-rabatten blir avveiningen motsatt vei: Redusert soliditet mot en mulig økning i verdiskaping. Det kunne i høringsnotatet vært utredet hvilken effekt man tror SMB-rabatten vil ha på bankenes utlånspraksis. Regelrådet stiller spørsmål om denne rabatten kan tenkes å ha større effekt i Norge enn i enkelt andre europeiske land.

Noen av forslagene i høringsnotatet gir utvidede rapporteringskrav for finansforetakene (eiendeler i samarbeidende grupper, regler for offentliggjøring av informasjon om godtgjørelsesordninger, meldeplikt om eierandeler).

3.2. Konkurransesvirkninger for næringslivet

I utgangspunktet skal dette regelverket gi like konkurransevilkår innenfor EU/EØS-området. Mulighet for nasjonale valg gjør allikevel at utredning av konkurransevirkninger er relevant.

I likhet med de tidligere høringer om dette regelverket er mulige konkurransevirkninger av de nasjonale valgene etter Regelrådet mening mangelfullt utredet. Både konkurransesituasjonen til norske banker i det internasjonale markedet og konkurransesituasjonen mellom norske banker og filialer av utenlandske banker i Norge burde vært belyst.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder enkelte mindre forenklinger, blant annet i forbindelse med endring i ansvarlig kapital og i definisjonen av store foretak (punkt 5.4 i høringsnotatet). Samtidig er det andre deler av forslaget som går i motsatt retning. Det fremgår av høringsnotatet at: «*Forskjellige utfyllende forordninger, retningslinjer og anbefalinger fra de ulike EU-organene, i tillegg til norske lov og forskriftsbestemmelser, gjør videre at regelverket for norske finansforetak kan oppleves mer uoversiktlig og vanskelig å orientere seg i.*»

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

SMB-rabatten, som gir en redusert risikovekt for utlån til små og mellomstore bedrifter, kan ha betydning for kapitaltilgangen til små og mellomstore bedrifter. Bakgrunnen for den reduserte risikovekten da regelverket ble utformet i EU, var å lette finansieringssituasjonen for små og mellomstore bedrifter som har begrenset med andre finansieringskilder enn banker. Denne bestemmelsen er en del av forordningen og har vært gjeldende i EU siden januar 2014, men har ikke vært innført i norsk lov tidligere. Dette har vært begrunnet med at tiltaket ikke er soliditetsmessig begrunnet. Finanstilsynet skriver at European Banking Authority (EBA) i mars 2016 ikke fant empirisk støtte for at tiltaket har hatt ønsket effekt.

Forslaget inneholder enkelte mindre tilpasninger for små og mellomstore banker og kredittvirksomheter.

3.5. Alternative tiltak

Det aktuelle forslaget er det siste i en rekke av høringer om innlemmelse av EUs kapitalkravsregelverk i norsk lov. Store deler av regelverket er allerede innlemmet i norsk lov. Muligheten for nasjonale valg er brukt i utstrakt grad og gjort rede for i tidligere høringer. De fleste nasjonale valgene videreføres i dette forslaget. Regelrådet påpeker at departementet på dette tidspunktet kunne etterspurt en grundigere revurdering av de nasjonale valgene som allerede har hatt virkning noen år.

SMB-rabatten er i utgangspunktet ikke et nasjonalt valg, men siden regelverket ikke har vært innlemmet i EØS-avtalen har norske myndigheter valgt å ikke innføre denne rabatten. Dette forslaget skal tilpasse norsk lov slik at den er i overensstemmelse med regelverket når det innlemmes i EØS-avtalen, rabatten innføres derfor nå og alternativer er ikke relevant i denne sammenhengen.

3.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Innføringen av CRD IV/CRR-regelverket i Norge er gjort i flere omganger siden 2011, med medfølgende høringer². Det er forståelig at det må flere runder og høringer til siden regelverket er innført i flere omganger i EU, og innlemmelse i EØS-avtalen har tatt lenger tid enn først forventet.

Det må anses som positivt at regelverket i stor grad gir like vilkår for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i hele EU/EØS-området. Det sikrer like konkurransevilkår innenfor EU/EØS.

Gjennom hele prosessen er nasjonalt handlingsrom godt beskrevet, og det er gjort flere nasjonale tilpasninger. Regelrådet bemerker at nasjonale valg i utstrakt grad er gjort strengere enn hva regelverket i utgangspunktet krever og at enkelte tiltak er innført tidligere enn i EU. Dette er begrunnet med konjunktursituasjonen i Norge og hensynet til finansiell stabilitet, spesielt den høye gjeldsoppybyggingen i husholdningene. Regelrådet savner i prosessen med dette regelverket:

- En drøfting av avveiningen mellom redusert nedsiderisiko og økt soliditet på den ene siden, og en mulig reduksjon i verdiskapingen i norsk økonomi på den andre siden. Regelrådet mener spesielt at utlån fra norske banker til små og mellomstore bedrifter i Norge (som har begrenset med andre finansieringsmuligheter) og norske bankers konkurransesituasjon burde vært adressert.
- Regelrådet savner utredning av forslag til alternative reguleringer der det er gjort nasjonale tilpasninger, for eksempel andre tiltak innrettet for å redusere gjeldsoppybygging i husholdningene. Tiltakene som er gjennomført med dette formålet de siste årene kunne vært nevnt i denne sammenhengen.
- Siden det er gjort relativt mange nasjonale valg burde disse vært sett i sammenheng og vurdert opp imot hverandre. I tillegg kunne man med fordel sett dette i sammenheng med tilstøtende regelverk.

Gjennom hele prosessen har Finansdepartementet vært ansvarlig høringsinstans, men det er Finanstilsynet som har utarbeidet høringsnotatene. Regelrådet mener at Finanstilsynet har utredet regelverket med hensyn til de soliditetsmessige virkningene for norske finansforetak på en god måte. Regelrådet savner imidlertid et bredere perspektiv fra Finansdepartementet i denne prosessen med hensyn til verdiskaping og norsk økonomi som sådan.

² Høringer relatert til CRD IV/CRR-regelverket:

Høring datert 24.10.2011 [Utkast til lovregler – CRD IV](#)

Høring datert 22.03.2013 [Beregningsgrunnlag for kapitalkrav](#)

Høring datert 11.11.2013 [Utkast til forskrift om kapitalbufferkrav](#)

Høring datert 07.02.2014 [Forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv.](#)

Høring datert 23.04.2015 [Soliditetsregler for finansielle grupper](#)

Høring datert 19.06.2015 [Nye likviditetskrav for finansforetak](#)

Høring datert 12.04.2016 [Uvektet kapitalandel](#)

Høring datert 26.10.2016 [Krav til likviditetsreserve i signifikante valutaer for banker mv.](#)

Høring datert 30.05.2018 [Gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk \(CRR/CRD IV\)](#) (dette forslaget)