

Regelrådets uttalelse

Om: Tilpasninger i kapitalkravene for banker

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
19/2702	19/00140	23.8.2019	Marte Grønvold

Uttalelse

Om: Tilpasninger i kapitalkravene for banker

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

EUs regelverk for kapitalkrav for banker (CRR/CRD IV-regelverket) ble vedtatt i 2013. Regelverket er i hovedsak gjennomført i Norge selv om det ikke har vært en del av EØS-avtalen. Regelverket ble innlemmet i EØS-avtalen 29. mars 2019, og ikrafttredelsen vil føre til at norske kapitalkrav blir endret på enkelte punkter. Basel I-gulvet vil bli opphevet, og bankenes kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter vil bli redusert («SMB-rabatten»). Finansdepartementet mener at kapitalkravene for norske banker bør tilpasses slik at de reelt sett opprettholdes om lag på dagens nivå etter innføringen av CRR/CRD IV-reglene. Departementet foreslår derfor å øke systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 prosent. Bufferkravet skal gjelde for alle bankers engasjementer i Norge. I tillegg foreslår departementet å fastsette midlertidige minstekrav for gjennomsnittlig risikovekting av norske boliglån og norske næringsseiendomslån på henholdsvis 20 og 35 prosent.

Flere av høringsnotatene som er lagt fram vedrørende CRR/CRD IV-regelverket i Norge har vært vanskelig tilgjengelige og inneholdt lite analyse. Denne gangen er imidlertid høringsnotatet oversiktlig og leservennlig. Berørt næringsliv er beskrevet og det er gjort rede for dagens regelverk, kommende regler i EU og systemrisikotiltak i Norden og Baltikum. Departementet har vurdert alternative tiltak, og de har vurdert og hensyntatt konkurransesituasjonen mellom norske banker og filialer av utenlandske banker i Norge. Regelrådet mener at departementet i større grad kunne ha utredet muligheten for differensierte buffersatser, og konkurransevirkninger, at alle banker pålegges den samme bufferkravet, spesielt med tanke på de mindre bankene.

Regelrådet mener forslaget er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

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

Finansdepartementet foreslår å øke systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 prosent med virkning fra 31. desember 2019. For foretak som benytter standardmetoden for å beregne kredittrisiko, fases kravet inn over tre år. Kravet for disse vil være 3,5 prosent fra og med 31. desember 2019, og økes med et halvt prosentpoeng per år. Bufferkravet skal gjelde for alle bankers engasjementer i Norge. Departementet tar sikte på å anmode ESRB (European Systemic Risk Board) om å anbefale andre land å anerkjenne bufferkravet.

Departementet foreslår at det fastsettes midlertidige minstekrav for gjennomsnittlig risikovekting av norske boliglån og norske næringseiendomslån på henholdsvis 20 og 35 prosent.

Departementet legger opp til å samle de nye forskriftene om systemrisikobuffer, samt gjeldende regler om buffer for systemviktige banker og motsyklisk kapitalbuffer i CRR/CRD IV-forskriften. Forskrift om motsyklisk kapitalbuffer og forskrift om nivå på motsyklisk kapitalbuffer foreslås opphevet.

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. Forslaget kan tenkes å påvirke bankenes utlånspraksis og dermed også påvirke bankenes næringslivskunder.

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.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet har vurdert virkningene av forslaget for norske banker, utenlandske banker i Norge og bankkundene. Virkningene er beskrevet og tallfestet.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

EUs kapitalkravsregelverk har som en viktig målsetting å gi like konkurransevilkår innenfor EU/EØS-området. Regelverket åpner imidlertid for en del nasjonale valg og tilpasninger, og drøfting av konkurransevirkninger er derfor relevant.

Finansdepartementet har adressert konkurransevirkninger i høringsnotatet. Flere høringsinstanser har ved tidligere høringer av regelverket etterlyst nærmere vurderinger av like konkurransevilkår i det norske bankmarkedet. Regelrådet ser at Finansdepartementet denne gangen både har drøftet problemstillingen og tatt hensyn til den i valg av tiltak.

Departementet skriver: «Skal det reelle kapitalkravet holdes uendret, bør systemrisikobufferkravet økes med omtrent ett prosentpoeng. Utslagene er imidlertid betydelig større hos de fem store regionbankene som bruker IRB-metoden. Bare for å tilsvare effekten av bortfallet av Basel I-gulvet, må systemrisikobufferkravet for disse bankene i gjennomsnitt økes med over 1,5 prosentpoeng. I lys av at de mindre bankene generelt har høyere kapitaldekning enn de større bankene, og dermed i hovedsak ikke vil måtte øke kapitalen for å møte et økt bufferkrav, legger departementet vekt på å opprettholde det reelle kapitalkravet for de store IRB-bankene. Departementet legger derfor opp til å øke systemrisikobufferkravet til 4,5 prosent». Et krav på 4,5 prosent vil innebære en skjerpelse for en del standardmetodebanker. Konkurransvirkningene av dette kunne vært utredet nærmere.

3.3. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Departementet gir en god beskrivelse av berørt næringsliv og gjør rede for virkningene av forslaget for ulike grupper av banker. Departementet har imidlertid valgt å legge vekt på å opprettholde det reelle kapitalkravet for de store IRB-bankene. Det gir en skjerpelse i kapitalkravene for mindre banker som bruker standardmetoden for beregning av kapitalkrav.

3.4. Alternative tiltak

Finansdepartementet skriver at de har vurdert ulike alternative tiltak. De ulike tiltakene er listet opp, men ikke utdypet ut over det. Tilpasninger i systemrisikobufferkravet begrunnes med at tiltaket kan gjøres gjeldende for alle banker som opererer i Norge. Departementet skriver at det vil fremme finansiell stabilitet og bidra til likere konkurransevilkår. Tiltaket er også egnet til å synliggjøre soliditeten i norske banker. Valg av tiltak er godt begrunnet, men departementet kunne vurdert muligheten for ulikt nivå på kravet for standardmetodebanker og IRB-banker.

3.5. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Dette regelverket er allerede godt kjent for bankene. Departementet har opplyst om når de nye kravene skal gjelde fra, og skriver at alle norske banker allerede har nok kapital til å møte de nye kravene. Standardmetodebankene får allikevel noe tid på seg til å oppfylle kravet, i tilfelle de ønsker å bygge et kapitalnivå som gir en fortsatt god avstand til kravet.

For at kravet skal gjelde utenlandske bankers engasjementer i Norge må andre land anerkjenne de norske bufferkravene. Departementet gjør rede for den nordiske overenskomsten om gjensidig anerkjennelse av systemrisikotiltak. Overenskomsten tilsier at de nordiske landene med svært stor sannsynlighet vil anerkjenne kravet. Siden de viktigste utenlandske bankene i Norge hører til i andre nordiske land vil derfor kravene med stor sannsynlighet bli gjeldende for disse bankene.

På bakgrunn av dette mener Regelrådet at forutsetningene for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig utredet.

3.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Proessen med innlemmelse av CRR/CRD IV i norsk lov fremstår som oppstykket og noe uoversiktlig. Det er over ett år siden høringen om gjennomføringen av EUs kapitalkravsregelverk ble sendt på høring. Den foreliggende høringen og tidligere høringer henger nøye sammen, og det er også viktige sammenhenger mellom denne høringen og de nye reglene om verdipapirisering som også nå er på høring og som ser ut til å bli en del av EØS-regelverket.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Tiltaket er godt begrunnet, men Regelrådet mener departementet kunne vurdert ulike nivåer av kravet for ulike grupper av banker. På bakgrunn av dette kan ikke Regelrådet konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.