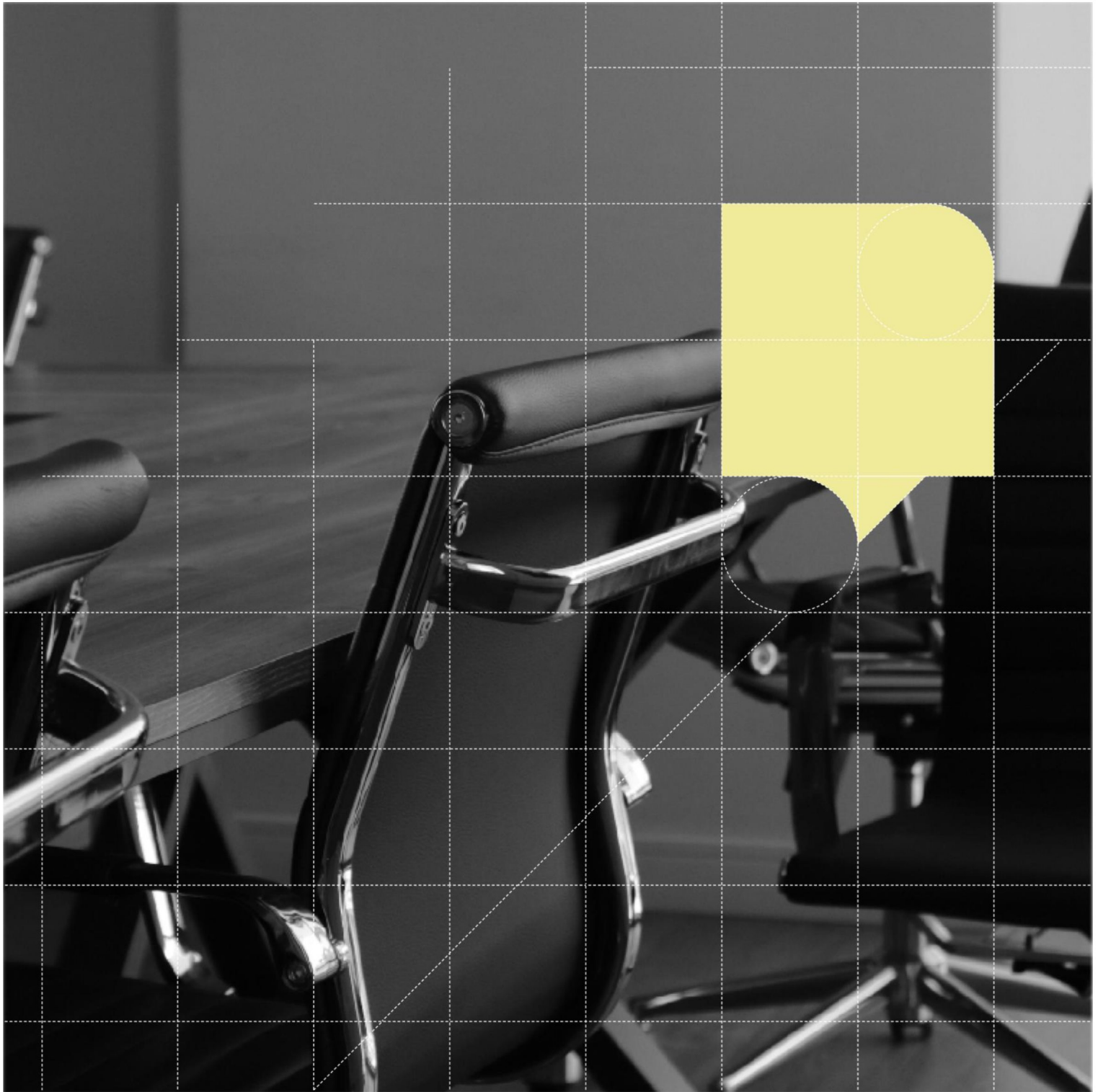


# Regelrådets uttalelse

Om: **Pilar 2 (foretaksspesifikke kapitalkrav for banker og andre finansforetak)**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:  
22/5799

Vår ref.:  
23/00012

Vår saksbehandler:  
Marte Grønvold

Dato:  
15.03.2023

## Uttalelse

Om: **Pilar 2 (foretaksspesifikke kapitalkrav for banker og andre finansforetak) - evaluering og regulering**  
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Vi viser til Finansdepartementets høring om Pilar 2 – evaluering og regulering. Pilar 2 inneholder krav til foretaksspesifikke kapitalkrav for banker og andre finansforetak. Høringsnotatet er skrevet av Finanstilsynet. Finanstilsynet har også utført en evaluering av reguleringen av pilar 2 i Norge.

Forslaget berører banker, holdingselskaper i finanskonsern, kredittforetak og finansieringsforetak. Reglene om kapitalkrav er viktige rammebetingelser for finansforetakene. I tillegg kan kapitalkravene indirekte berøre annen næringsvirksomhet gjennom å påvirke bankenes utlånsbetingelser.

Regelrådet mener det er svakheter i beskrivelsen av problem og mål, utredningen av alternativer og beskrivelsen av berørt næringsliv og virkninger for disse. På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen har svakheter.

Regelrådet mener Finanstilsynets evaluering kunne vært grundigere og med fordel inneholdt en vurdering av hvordan reguleringen av pilar 2 har påvirket de berørte virksomhetene. En grundigere evaluering kunne dannet grunnlaget for å utrede flere endringer/forbedringer i reguleringen av pilar 2. Det kunne også bidratt til en bedre utredning av virkninger for berørt næringsliv.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Finansdepartementet har sendt på høring et høringsnotat fra Finanstilsynet med forslag til lov- og forskriftsendringer som skal gjennomfør reglene om pilar 2-krav og kapitalkravsmargin i EUs kapitalkravsdirektivet (CRD 5). Pilar 2 i EUs kapitalkravsregelverk regulerer foretaksspesifikke kapitalkrav for banker og andre finansforetak. Departementet har også lagt ved to brev fra Finansdepartementet til Finanstilsynet og ett brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet. Det sistnevnte brevet inneholder Finanstilsynets redegjørelse for sine erfaringer med fastsettelse av pilar 2-krav. Tilsynet har også sammenlignet sine egne metoder for fastsettelse, og nivået på, pilar 2-krav i Norge med et utvalg europeiske land.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Forslaget berører banker, holdingselskaper i finanskonsern, kredittforetak og finansieringsforetak. Reglene om kapitalkrav er viktige rammebetingelser for finansforetakene. I tillegg kan kapitalkravene indirekte berøre annen næringsvirksomhet gjennom å påvirke bankenes utlånsbetingelser. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til høringen.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Finanstilsynet foreslår forskriftsendringer som har til formål å gjennomføre reglene for pilar 2 i CRD 5 i norsk rett. Tilsynet begrunner forslaget med at CRD 5 må gjennomføres i norsk lov. Tilsynet drøfter i liten grad dagens situasjon og det faktiske/underliggende problemet (grunnen til at man regulerer dette på denne måten i EU). Som følge av dette kommer heller ikke det faktiske målet tydelig frem. Vi vurderer at utredningen av problem og mål har svakheter.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

CRD 5 må gjennomføres i norsk rett og det nasjonalt handlingsrom er begrenset for de forslagene som presenteres. Nasjonalt handlingsrom skal alltid utredet i saker som gjelder gjennomføring av EØS-relevant regelverk. Regelrådet mener det nasjonale handlingsrommet kunne kommet enda klarere frem i utredningen. Finansdepartementet har åpnet for at Finanstilsynet kan vurdere, og

eventuelt foreslå, andre endringer i reguleringen av pilar 2. Regelrådet finner ikke at Finanstilsynet har utredet andre endringer i pilar 2. En grundigere evaluering av hvordan regelverket har fungert i Norge kunne gitt et grunnlag for å vurdere flere endringer i regelverket.

Det er positivt at regulering og nivåene på pilar 2-krav og kapitalkravsmargin i andre land er gjort rede for.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Berørt næringsliv er identifisert, og det vises generelt og overordnet til aktører av ulik størrelse. Berørt næringsliv kunne vært grundigere beskrevet. En nærmere beskrivelse av berørt næringsliv hadde særlig vært relevant i evalueringen. Det kunne for eksempel vært sagt noe om aktører fordelt på type konsesjon og virksomhetsstørrelse.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Virkningene er overordnet og kvalitativt vurdert. Virkninger er ikke tallfestet eller verdsatt. Finanstilsynet skriver blant annet at foretakene må forholde seg til to parallelle krav i pilar 2, og at samlet krav til uvektet kjernekapitalandel etter hvert kan bli høyere enn de er i dag, for de fleste foretak. Tilsynet utreder ikke virkningene av dette fordi de mener bortfallet av den norske bufferen til uvektet kjernekapitalandel ved innføringen av bankpakken gjør at bankene er godt rustet til å møte foretaksspesifikke krav til uvektet kjernekapitalandel, slik at konsekvensene for de fleste foretak i hovedsak vil være begrensede. Regelrådet mener tilsynet burde utredet virkningene av høyere kapitalkrav for ulike virksomheter.

Verken Finanstilsynet eller Finansdepartementet har vurdert samfunnsøkonomiske virkninger eller indirekte virkninger for annet næringsliv.

Regelrådet mener utredningen av berørte og virkninger har svakheter.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på om det bør fastsettes en overgangsregel om at krav til kapitalsammensetning for pilar 2-krav senest skal gjelde fra 31.12.2023. Regelrådet kan ikke se at Finanstilsynet eller Finansdepartementet har vurdert andre forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små

virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Tilsynet redegjør for eksisterende nivåer på pilar 2-krav for aktører av ulik størrelse. Regelrådet mener virkningene av forslaget for virksomheter av ulik størrelse kunne vært vurdert grundigere.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

I brevet fra Finanstilsynet til Finansdepartementet nevnes det kort at næringen, representert ved Finans Norge, har gitt uttrykk for at begrunnelse for pilar 2-krav bør være mer transparent/ dekomponert overfor det enkelte foretak og vist til at Finanstilsynets praksis ikke sikrer tilstrekkelig forutsigbarhet, transparens og mulighet for kontradiksjon for foretakene (brev datert 31.10.22 s. 13). Vi kan ikke se at det er vist til involvering av berørt næringsliv andre steder i høringsdokumentene. Involvering av berørt næringsliv kunne styrket evalueringen.

#### **4.3 Evaluering av regelverket**

Finansdepartementet har i brev datert 8. desember 2020 og brev datert 30. mars 2022 bedt Finanstilsynet om å gjennomføre en evaluering av sine erfaringer med sitt system for fastsettelse av pilar 2-krav, og herunder sammenlikne sine metoder for fastsettelse (inkludert praksis for begrunnelse og transparens) og nivå på norske pilar 2-krav med det som følger av systemene i et utvalg relevante europeiske land. Regelrådet mener evalueringen kunne vært grundigere og med fordel inneholdt en vurdering av hvordan reguleringen av pilar 2 har påvirket norske finansforetak.

#### **4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Regelrådet kan ikke se at Finansdepartementet har redegjort for sin egen vurdering av Finanstilsynets forslag. Dette kunne med fordel vært gjort i høringsbrevet.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Regelrådet antar at dette forslaget isolert sett har begrensede virkninger for berørt næringsliv, men kan på bakgrunn av mangler i utredningen ikke konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.