

Finanskomiteens medlemmer

Dato: 22.11.2023

Innspill til Finanskomiteens behandling av Prop 13 L (2023-2024)

Finansdepartementet har i lovforslaget som nylig er fremmet, foreslått endringer i finansforetaksloven knyttet til tre områder:

- 1) *Utdelinger fra Finansforetak (omtalt i prop'ens kapittel 2.4)*
- 2) *Norske finansforetaks etablering av datterforetak i andre EØS-land*
- 3) *Regler om avklaring av prioritet for visse eldre kapitalinstrumenter ved krisehåndtering av bank.*

Dette brevet omhandler **kun punkt 1**, da det er dette forslaget som skaper bekymringer og gir unødig usikkerhet. Forslaget er prematurt, foregriper Sparebankutvalgets arbeid uten at det i proposisjonen fremkommer at det er nødvendig og vil kunne påvirke strukturen i sparebanknæringen

Vi mener lovproposisjonen ikke gir Stortinget tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og at Stortinget derfor bør be om mer informasjon fra Finansdepartementet. Dersom departementet ikke kan dokumentere at det er et krav fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) at utvalgsarbeidet som er igangsatt ikke er tilstrekkelig for å opprettholde egenkapitalbevisets status som ren kjernekapital, bør Stortinget avvise lovforslaget og avvente utvalgets vurdering. Egenkapitalbeviset stilling og sparebankenes kapitalstruktur har stor betydning for norsk bankstruktur, derfor må endringer som kan påvirke den utredes grundig, slik utvalget er bedt om.

Om saken

Kapittel 2.4 gjelder kun for sparebanker som har utstedt egenkapitalbevis.

Egenkapitalbevis er et sparebankspesifikt egenkapitalinstrument, som har likhetstrekk med aksjer, men som på viktige punkter også skiller seg fra aksjer fordi de skal bidra til å ivareta sparebankenes egenart.

Egenkapitalbeviset er og har vært viktig for sparebankenes mulighet til å hente inn ny egenkapital. Det er en nødvendig forutsetning for at sparebanker kan vokse, oppfylle egne soliditetsmål og myndighetsbestemte kapitalkrav, på lik linje med forretningsbankene.

Sparebankene har forenklet sett **to typer egenkapital**:

1. *Grunnfondskapitalen*. De opprinnelige midlene i banken og en andel av det tilbakeholdte overskuddet i banken over tid.
2. *Eierandelskapital*. Midler eierne av egenkapitalbevis har skutt inn i banken og deres andel av det tilbakeholdte overskuddet.

Overskudd i banken blir fordelt forholdsmessig mellom de to typene egenkapital avhengig av eierbrøken. Egenkapitalen som utgjør akkumulert overskudd over tid, vil avhenge av hvor mye banken har utbetalt i utbytte til eierne og gaver til samfunnet.

I en bank med egenkapitalbevis vil eierne av egenkapitalbevisene kunne motta **utbytte** gjennom utdeling av sin forholdsmessige andel av overskuddet fra banken. Den delen av eierandelskapitalens overskudd, som ikke deles ut, tilføres **utjevningfondet**. Formålet med utjevningfondet er at sparebanker kan **jevne ut utbyttene**: Hvis kapitalforholdene i sparebanken samlet sett tillater det, kan den fra utdelinger fra utjevningfondet opprettholde utbytter i år med lavere overskudd enn normalt. Denne ordningen tilsvarer aksjebankenes mulighet til å trekke på den frie egenkapital i år med lavere overskudd enn normalt.

Lovforslaget som er fremmet handler om **bruken av utjevningfondet**. Selv om forslaget kun presiserer at Finanstilsynet skal godkjenne utdelinger fra utjevningfondet, ligger det i Finansdepartementets omtale klare begrensninger som vil gjøre instrumentet mindre attraktivt blant investorer.

For å unngå utilsiktede konsekvenser, bør endringer som angår kapitalstrukturen i sparebankene sees i sammenheng. Departementet har nylig satt ned et utvalg - **Sparebankutvalget** - som skal gjøre nettopp det. Forslaget **griper dermed inn i utvalgets mandat** på en uheldig måte, og vi kan ikke se at behovet for å foreta de foreslåtte endringene, all den tid utvalget nå arbeider med å belyse alle de relevante spørsmålene, er verken dokumentert eller sannsynliggjort.

Bakgrunnen for forslagene

Forslagene i Prop. 13 L (2023-2024) følger opp enkelte forslag fra Finanstilsynet. Bakgrunnen er vurderinger av egenkapitalbeviset og sparebankers kapitalstruktur foretatt av Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA). EBA har gitt uttrykk for at det er behov for norske lovendringer dersom egenkapitalbeviset fortsatt skal godkjennes som ren kjernekapital (CET1) etter relevante EU-regler (til oppfyllelse av myndighetsbestemte soliditetskrav).

Finanstilsynet har i sin oppfølging av henvendelsene fra EBA påpekt at enkelte av problemstillingene som EBA har belyst krever en mer omfattende utredning, og i august i år oppnevnte Regjeringen nevnte Sparebankutvalg. Dette utvalget skal overlevere sine vurderinger til Finansdepartementet innen 27. september 2024. I mandatet bes utvalget blant annet om å utrede flere forhold knyttet til sparebankers kapitalstruktur i bredt, herunder også en oppfølging av EBAs vurderinger, i tråd med anbefalingene fra Finanstilsynet.

Derfor er saken viktig

Dagens bankstruktur, der nasjonale, regionale og lokale banker utfyller hverandre, er viktig for et **velfungerende kredittmarked** i hele landet, især for næringslivet. Regionale og lokale banker er særlig viktige for små og mellomstore bedrifter i distriktene. Dagens bankstruktur har derfor en sentral betydning for å opprettholde verdiskapingen i alle deler av landet. Sparebankene utgjør også en betydelig kompetansearbeidsplass mange steder, og et stort rådgivningsmiljø som bidrar til økt

kunnskap om blant annet økonomi.. Dessuten er sparebanknæringen en av Norges største bidragsytere til **allmennyttige formål** som idrett, frivillighet og kultur. Samlet sett gir dette betydelige ringvirkninger for levekårene og vekstgrunnlaget i lokalsamfunn over hele Norge.

Regelverket for sparebankenes kapitalstruktur er av stor betydning for dagens mangfoldige bankstruktur. Finanstilsynet har påpekt overfor EBA at regelendringer for egenkapitalbeviset *«(...) **may have an impact on the capital structure of savings banks and ultimately on the structure of the Norwegian banking sector.**»* Dette understreker viktigheten av å se regelverket i sammenheng og ikke endre deler av det uten å foreta grundige vurderinger for å avdekke om endringene vil kunne ha utilsiktede effekter.

Forslaget i kap. 2.4 i Prop. 13 L innebærer at Finanstilsynet skal samtykke til utdelinger fra utjevningfondet. Vår bekymring handler primært om omtalen av konsekvenser og forutsetningene i Prop. 13 L pkt. 2.4.5, der departementet viser til at lovforslaget vil legge til rette for en **gradvis oppbygging av utjevningfond i tråd med EBAs synspunkter**. I praksis vil det kunne gi Finanstilsynet mandat til å nekte eller begrense utbytter for en rekke sparebanker i flere år. Det vil i så fall skape **stor usikkerhet om levedyktigheten til egenkapitalbeviset** og dermed dagens kapitalstruktur i sparebankene, og videre få følger for norsk banksektor som påpekt av Finanstilsynet i sitatet ovenfor.

I tillegg foregriper Finansdepartementet her sentrale deler av vurderingene til Sparebankutvalget uten at det synes å være noen grunn til å gjøre det. Etter mandatet skal utvalget vurdere sparebankenes kapitalstruktur, herunder utjevningfond, opp mot EØS-forpliktelsene.

I Prop. 13L begrunner departementet behovet for lovendring med EBAs synspunkter. Finans Norge og Sparebankforeningen har fremmet sterke innvendinger til EBAs vurderinger. Etter vår forståelse er norsk regulering i tråd med de relevante EU-bestemmelsene. Departementet gjengir Finans Norge og Sparebankforeningens innvendinger mot EBAs tolkning, men innvendingene blir verken drøftet eller kommentert av departementet. Tvert imot synes departementet å allerede ha lagt til grunn EBAs vurderinger. **Dette er overraskende, og står i kontrast til de to øvrige områdene som er dekket i Prop. 13 L**, hvor departementet nettopp går inn og foretar en egen tolkning av hvilke forpliktelser som skal legges på norske finansforetak etter EU-reglene. At departementet unnlater å gjøre en selvstendig vurdering av tolkningen som Finans Norge og Sparebankforeningen har problematisert i sine høringsvar, bør følges opp for å sikre Stortinget et tilstrekkelig opplyst saksgrunnlag i dette svært viktige spørsmålet.

Ovennevnte sammenligning er illustrerende: I del 2 av lovforslaget går departementet mot EFTAs overvåkningsorgan (ESA) sine tolkninger av EU-reglene om hvorvidt Finanstilsynet skal kunne godkjenne norske finanskonserns etableringer i utlandet og i del 3 overprøver departementet Finanstilsynets tolkning av hvilke krav som følger av EUs krisehåndteringsdirektiv. I lovforslagets del 1 om utdelinger, legger man derimot EBA og Finanstilsynets tolkninger til grunn for lovforslaget, uten at det foretas en selvstendig vurdering. Dette til tross for at det kom vesentlige begrunnede innvendinger til forståelsen av EU-reglene i høringsrunden.

Vi vil understreke at også **Finanstilsynet selv har påpekt den betydelige usikkerheten om EBAs konklusjoner**:

«(...) it is not entirely clear how the legal framework should be amended in order to meet EBA's expectations, cf. the following statement in your letter: '(..) it is necessary that the concerned

institutions progressively increase their dividend equalization fund over time, in particular when it is at a level significantly lower than the ownerless capital'. At the same time, the legal basis in the CRR for this statement is not entirely clear based on the reference to CRR Article 26 (1) and Article 28 (1) (i) in EBA's letter.»¹

Stortinget bør merke seg at Finanstilsynet her for det første tydeliggjør at det ikke er klarhet i hvilke endringer i finansforetaksloven som er påkrevd for å imøtekomme EBAs konklusjoner, og for det andre påpeker Finanstilsynet at det juridiske grunnlaget for EBAs synspunkter fremstår uklart.

Denne usikkerheten medfører at de sentrale endringene som foreslås i finansforetaksloven er altfor svakt fundert. Skal det foretas norske lovendringer for å tilpasse seg EBAs vurderinger, så bør disse være forstått av norske beslutningstakere og berørte parter, og det bør ikke herske noen tvil om det legale grunnlaget for endringene (forståelsen av de relevante EU-reglene).

Finans Norge og Sparebankforeningen ba 6. november 2023 om innsyn i dialogen mellom Finanstilsynet/Finansdepartementet og EBA for å forstå begrunnelsene og dokumentasjonen som EBA legger til grunn for sine vurderinger, samt hvordan norske myndigheter har arbeidet for å sikre norske interesser i en så viktig sak. Finanstilsynet avsto innsynsbegjæringen 21. november 2023. Vi mener imidlertid denne saken er av så stor offentlig interesse har så stor betydning for Norge at tilsynet bør utvise merinnsyn. Særlig fordi dialogen er av betydning for lovforslaget som nå ligger i Finanskomiteen. I avslagsbrevet vises det videre til at «eventuelle synspunkter på EBAs vurdering og innspill til hvordan denne bør følges opp», bør rettes til Sparebankutvalget. Det understreker både hvor uheldig det er at det nå foreligger et lovforslag som foregriper utvalgets vurderinger, og behovet for at nettopp dialogen forut for vurderingene som ligger til grunn for utvalgsarbeidet blir offentliggjort.

I proposisjonen fremgår det ikke på noen måte hvorvidt det har vært dialog mellom EBA og norske myndigheter for å avklare hvorvidt det er tilstrekkelig at det er satt ned et utvalg som skal vurdere kapitalstrukturen med mer. Det er derfor **uklart på hvilket grunnlag** departementet har kommet til at det er nødvendig å foreta endringer som foreslått nå. Vi mener det er avgjørende for legitimiteten til forslaget at det sannsynliggjøres av dette er nødvendig. På samme måte bør all dialog mellom EBA og norske myndigheter offentliggjøres for å sikre at Stortingets beslutningsgrunnlag er tilstrekkelig.

Finans Norge og Sparebankforeningen legger til grunn at egenkapitalbeviset uansett inntil videre vil inngå på EBAs liste over godkjente kapitalinstrumenter i og med at EBA er gjort kjent med at det pågår et utredningsarbeid. Her vil vi minne om at Finanstilsynet har uttalt følgende til EBA:

«Since the issues concerning equity certificate capital are complex and need to be considered thoroughly, any amendments to the regulation will probably not be in place until 2024 at the earliest. Finanstilsynet assumes that equity certificates will be included in the CET1 list published by EBA until the aforementioned assessment initiated by the Ministry of Finance has been completed and necessary legal amendments are in place.»¹

I det samme brevet fremhevet Finanstilsynet også følgende:

¹ I Finanstilsynets [brev](#) til EBA av 26.08.2022.

“As other regulatory issues have recently been debated in relation to equity certificates, the Ministry of Finance stated in September 2021 that it will consider the regulation of these instruments and other regulatory issues affecting savings banks. The Ministry has not yet started this work.

Finanstilsynet will send a letter to the Ministry of Finance proposing that the Ministry as soon as possible initiates a comprehensive assessment of the capital structure in the savings bank sector, which should include following up EBA's assessment of equity certificates and the legal reasoning behind this.

Since the issues concerning equity certificate capital are complex and need to be considered thoroughly, any amendments to the regulation will probably not be in place until 2024 at the earliest.

Finanstilsynet assumes that equity certificates will be included in the CET1 list published by EBA until the aforementioned assessment initiated by the Ministry of Finance has been completed and necessary legal amendments are in place.”

Vi vil også fremheve betydningen og viktigheten av at norske myndigheter ytterligere følger opp EBA for å avklare usikkerhet og frembringe en riktig fortolkning av den norske finansforetaksloven sett opp mot de relevante EU-bestemmelsene. Dette vil også ha implikasjoner for vurderingene Sparebankutvalget skal foreta.

Finanstilsynet har selv påpekt at regelendringer for egenkapitalbeviset vil kunne påvirke sparebankenes kapitalstruktur, noe som igjen vil kunne få konsekvenser for bankstrukturen i Norge. Finans Norge og Sparebankforeningen er bekymret for hvilke effekter gjennomføringen av forslagene i kapittel 2.4 i Prop. 13 L vil få for banksektoren, særlig på mellomlang til lang sikt.

Konklusjon

På bakgrunn av dette mener Finans Norge og Sparebankforeningen at Stortinget:

1. ikke bør vedta forslagene i Prop. 13 L (2023-2024) kapittel 2.4 knyttet til endring av finansforetakslovens § 10-18 tredje ledd.
2. bør be om Finansdepartementets selvstendige vurdering av Finans Norges innspill og hvorvidt EU-reglene er riktig forstått i vurderingene fra EBA.
3. bør be både Finansdepartementet og Finanstilsynet om å legge frem dialogen mellom EBA og norske myndigheter i denne saken i sin helhet.
4. bør be om at Finansdepartementet ytterligere følger opp Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA).

Sparebankers kapitalstruktur, herunder reguleringen av utjevningsfondet, er en problemstilling som inngår i Sparebankutvalgets utredning. Utvalgets mandat bør ikke begrenses, og det er viktig at utvalget foretar helhetlige vurderinger. På samme måte er det viktig at Stortingets beslutninger er basert på et fullstendig saksgrunnlag der de saksforberedende organer i Norge gjør selvstendige vurderinger av avgjørende premisser.

Med vennlig hilsen

Sparebankforeningen og Finans Norge

Therese Riiser

Administrerende direktør

Sparebankforeningen

Erik Johansen

Direktør, bank og kapitalmarked

Finans Norge