



## STORTINGET

# Innst. 539 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget  
fra finanskomiteen

Dokument 8:250 S (2020–2021)

**Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sigbjørn Gjelsvik, Heidi Greni, Ole André Myhrvold og Marit Knutsdatter Strand om å styrke norske sparebanker**

Til Stortinget

### Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2022, med forslag om en provenynøytral omlegging av finansskatten der forhøyet arbeidsgiveravgift blir fjernet.
2. Stortinget ber regjeringen benytte handlingsrommet i EUs bankpakke for å begrense kapitalkravs- og rapporteringsbyrden for sparebankene i tråd med hensynet til proporsjonalitet, og sikre at utnyttelse av handlingsrommet fastsettes konkret i regelverket fremfor å overlates til tilsynsmyndighetenes skjønn.
3. Stortinget ber regjeringen aktivt bruke handlingsrommet som finnes overfor EU, for å sikre at kapitalkravene til norske sparebanker ikke blir vesentlig strengere enn kravene til konkurrentene deres.
4. Stortinget ber regjeringen tilpasse praktiseringen av kapitalkrav til høyrisikoengasjementer i tråd med det faktiske norske regelverket for salg av boliger slik at inngåtte kjøpekontrakter, heller enn ferdigattest, legges til grunn som skjæringspunkt for

vurdering av om lånefinansieringen er høyrisiko eller ikke.

5. Stortinget ber regjeringen kartlegge og utnytte handlingsrommet innenfor kapitalkravsreglene for å sikre norske sparebankers konkurransekraft, herunder forholdet mellom standardmetodebanker og IRB-banker ved beregning av kapitalkrav.
6. Stortinget ber regjeringen sikre og styrke egenkapitalbevisets stilling, rammebetingelser og attraktivitet i kapitalmarkedet.
7. Stortinget ber regjeringen vurdere å redusere risikovekten til næringseiendom som har under 50 pst. belåning, fra 100 pst. til 50 pst. for standardmetodebanker.
8. Stortinget ber regjeringen sikre sparebankene fleksibilitet til å benytte fellesløsninger i samarbeid med andre sparebanker innenfor forsvarlige rammer.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Julia Wong, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari

Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til finansministerens brev av 3. mai 2021, som gir en vurdering av representantforslaget. Brevet er lagt ved denne innstillingen.

Komiteen viser til at sparebankene utgjør en stor og viktig del av banksystemet, og at deres markedsandel i Norge har vært nokså stabil de siste årene. Videre viser komiteen til at representantforslaget berører flere problemstillinger knyttet til rammevilkår og forholdsmessighet i regulering av denne næringen og spesielt forhold som i stor grad er underlagt Finanstilsynet.

Komiteen viser til at regjeringen i Prop. 1 LS (2019–2020) presenterte for Stortinget en skisse til omlegging av finansskatten. Denne innebar at dagens forhøyede skattesats på overskudd og den særskilte finansskatten på lønn avvikles og erstattes av en ny finansskatt på merverdien i finansnæringen. Videre ble det i omtalen til proposisjonen pekt på at en slik omlegging kan reise EØS-rettslige problemstillinger, og at disse bør avklares før en eventuell innføring av ny finansskatt.

Komiteen mener likest mulig kapitalkrav for norske og utenlandske banker som opererer i Norge, bidrar til stabilitet og jevnbyrdig konkurranse i bankmarkedet. Komiteen viser til at regjeringen derfor har gjort endringer i det norske kapitalkravsregelverket for å legge til rette for at norske krav skal gjelde også for utenlandske bankers virksomhet i Norge.

Komiteen viser til at norsk bankregelverk legger til rette for at sparebankene kan organisere virksomhet i fellesskap gjennom allianser og lignende, noe de to sparebankalliansene Sparebank 1 og Eika er eksempler på.

Komiteen er videre kjent med at det er dialog mellom Finansdepartementet og finansnæringen med sikte på å gjennomgå og klargjøre egenkapitalbevisets stilling. Komiteen støtter dette og imøteser resultatet av et slikt arbeid.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at bankenes kapitalkrav skal samsvare med risikoen i den enkelte bank, og at regelverket er basert på prinsippet om lik regulering av lik risiko. Ettersom kapitalkravene i hovedsak fastsettes av myndighetene i bankenes hjemland, og filialer reguleres av hjemstaten der banken er etablert, kan det likevel være ulike krav for samme type virksomhet i et gitt marked.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at EUs bankpakke med regjeringens forslag vil medføre enklere regler for et flertall av norske banker, og viser til

behandlingen av Prop. 147 LS (2020–2021) jf. Innst. 553 S (2020–2021) for videre omtale av dette.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at regjeringen har tatt initiativ til å evaluere Finanstilsynets praksis med de såkalte pilar 2-kapitalkravene for bankene og varslet at det kan være aktuelt med nærmere regulering av rammene for pilar 2-prosessen. Dette flertallet støtter dette og mener at det er viktig at utmåling av kapitalkrav til bankene samlet sett bør ligge om lag på dagens nivå, at det må være transparens og forutsigbarhet i oppbygging av pilar 2-kravene, og at disse i størst mulig grad tilsvarer praksis som virksomheter i Norge fra andre land er underlagt.

Et fjerde flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, viser til at bankers risiko på utlån til eiendomsutviklingsprosjekter ofte er høyere enn på andre eiendoms lån, og at dette gjenspeiles i kapitalkravene. For de mindre bankene som bruker den såkalte standardmetoden, følger kravene direkte av EØS-reglene, uten mulighet for nasjonal tilpasning. Størrelsen på kapitalkravet avhenger da av hvorvidt eiendomsutviklingsprosjektet er å anse som spekulativt eller ikke. Dette flertallet viser til at Finanstilsynet i et rundskriv om høyrisikoengasjementer i desember 2020, som følge av en forespørsel fra finansnæringen, klargjorde sin forståelse av hvilke prosjekter som skal anses som spekulative, og la til grunn at alle investeringer i fast eiendom skal risikovektes med 150 pst. Etter dette har imidlertid norske banker stilt spørsmål ved konklusjonene i rundskrivet. Dette flertallet viser i den forbindelse til at Finansdepartementet har varslet at de nå ser på praksis i de ulike landene, og bl.a. viser det seg at Tyskland ikke anser det som et høyrisikoengasjement dersom mer enn halvparten av boligene i et eiendomsprosjekt er forhåndsolgt, og at slike prosjekter kan risikovektes med 100 pst., og at departementet snarlig vil komme tilbake til hvordan reglene bør praktiseres for norske eiendomsprosjekter. Dette flertallet imøteser en snarlig avklaring.

Et femte flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, er kjent med at det stort sett er større banker som har tillatelse til å bruke IRB-metoden, ettersom IRB-metoden stiller omfattende krav til datagrunnlag, modellering, oppfølging osv. Dette flertallet merker seg imidlertid at EU-kommisjonen nå arbeider med regelverksforslag til innføring av en ny standardmetode som er mer følsom for risiko. Dette er i tråd med anbefalinger fra Baselkomiteen i 2017.

Dette flertallet er kjent med at det i Norge lenge har vært krav om 100 pst. risikovekt for næringseidendom for standardmetodebanker. En stor del av norsk næringslivs banklån er nemlig innen næringseiendom,

noe som gjør bankene sårbare for negativ utvikling i sektoren. Dette flertallet er videre kjent med at tapene på utlån til denne sektoren erfaringsmessig kan bli svært høye i nedgangstider.

Et sjette flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen aktivt bruke handlingsrommet som finnes overfor EU for å sikre at kapitalkravene til norske sparebanker ikke blir vesentlig strengere enn kravene til konkurrentene deres.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt påpeker at det var et enstemmig storting som anmodet regjeringen om å komme tilbake med «framlegg om ei provenynøytral omlegging av finansskatten og der forhøyd arbeidsgivaravgift vert fjerna». Disse medlemmer viser til at regjeringen i Prop. 1 LS (2020–2021) la frem en skisse til omlegging av finansskatten, men la til grunn at eventuelle EØS-rettslige problemstillinger bør avklares før en eventuell innføring av ny finansskatt.

Disse medlemmer påpeker at det ikke virker å være noen fremdrift i arbeidet med å skaffe disse avklaringene, og at regjeringen i alle fall ikke har rapportert noe til Stortinget om hvordan det arbeides med å avklare disse EØS-rettslige problemstillingene.

Disse medlemmer oppfatter dette som klart i strid med intensjonen i det enstemmige anmodningsvedtaket som Stortinget fattet om finansskatten. Disse medlemmer påpeker at dagens innretning av finansskatten med et forhøyet arbeidsgiverelement straffer banker som velger å opprettholde arbeidsplasser og rådgivningstilbud nært folk fremfor å gå over til selvbetjening gjennom sentraliserte løsninger.

Disse medlemmer viser til at det i desember 2019 ble besluttet å øke systemrisikobufferkravet fra 3 pst. til 4,5 pst. Disse medlemmer viser til Finansdepartementets pressemelding fra 2. februar 2021 om at departementet har «bedt ESRB om å anbefale andre EØS-lands myndigheter å anerkjenne de norske kravene, slik at de kan bli gjort gjeldende også for utenlandske banker i Norge».

Videre viser disse medlemmer til omtale i Meld. St. 31 (2020–2021) Finansmarkedsmeldingen 2021 om at saken per april 2021 er til behandling hos ESRB. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at regjeringen følger opp dette, slik at ikke utenlandske banker i Norge får mindre strenge kapitalkrav enn norske banker, med de uheldige konkurransevridende effekter dette vil ha.

Disse medlemmer viser til at solide banker i hele landet er avgjørende for at folk skal kunne bo, arbeide og leve gode liv i hele Norge. Disse medlemmer påpeker at sparebankene er helt avgjørende for at Norge fortsatt i stor grad har en desentralisert bankstruktur. Denne desentraliserte og mangfoldige strukturen er en styrke for finansiell stabilitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Finanstilsynet i et rundskriv om høyrisikoengasjementer i desember 2020, som følge av en forespørsel fra finansnæringen, klargjorde sin forståelse av hvilke prosjekter som skal anses som spekulative, og la til grunn at alle investeringer i fast eiendom skal risikovektes med 150 pst. Disse medlemmer påpeker at den nye fortolkningen fra Finanstilsynet gjør boligbygging i distriktene dyrere og undergraver de lokale bankene. Lån til boligbyggingsprosjekt vil fremover kreve 50 pst. mer egenkapital enn i dag for de mindre bankene, mens store nasjonale og internasjonale banker slipper unna disse nye kravene. Dette vil være sterkt konkurransevridende, ettersom lån med høyere egenkapitalkrav er dyrere for bankene. Disse medlemmer har hatt en rekke møter med sparebanker og viser til at Arbeiderpartiet tidligere har etterspurt utnyttelse av handlingsrommet. Disse medlemmer viser også til at norske banker har stilt spørsmål ved konklusjonene i rundskrivet. Disse medlemmer er kjent med at Finansdepartementet har varslet at de nå ser på praksis i de ulike landene, og bl.a. viser det seg at Tyskland ikke anser det som et høyrisikoengasjement dersom mer enn halvparten av boligene i et eiendomsprosjekt er forhåndsolgt, og slike prosjekter kan risikovektes med 100 pst. Det etterlyses handlekraft fra regjeringen, og at det haster med å få endret praktiseringen for norske eiendomsprosjekter, slik at store og små banker, norske og utenlandske banker har samme konkurransevilkår. Disse medlemmer mener dette har tatt uforholdsmessig lang tid, og at det haster med å få regelverket på plass.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt understreker at det skal være en streng regulering av finanssektoren som sikrer soliditet og stabilitet, men vil samtidig understreke at reguleringen må være forholdsmessig og tilpasset de ulike aktørene, slik at de sikres likeverdige vilkår.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte, senest i forbindelse med statsbud-

sjettet for 2022, med forslag om en provenynøytral omlegging av finansskatten der forhøyet arbeidsgiveravgift blir fjernet.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen benytte handlingsrommet i EUs bankpakke for å begrense kapitalkravs- og rapporteringsbyrden for sparebankene i tråd med hensynet til proporsjonalitet, og sikre at utnyttelse av handlingsrommet fastsettes konkret i regelverket fremfor å overlates til tilsynsmyndighetenes skjønn.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen kartlegge og utnytte handlingsrommet innenfor kapitalkravsreglene for å sikre norske sparebankers konkurransekraft, herunder forholdet mellom standardmetodebanker og IRB-banker ved beregning av kapitalkrav.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere å redusere risikovekten til næringseiendom som har under 50 pst. belåning, fra 100 pst. til 50 pst. for standardmetodebanker.»

«Stortinget ber regjeringen sikre sparebankene fleksibilitet til å benytte fellesløsninger i samarbeid med andre sparebanker innenfor forsvarlige rammer.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre og styrke egenkapitalbevisets stilling, rammebetingelser og attraktivitet i kapitalmarkedet.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at norske og utenlandske banker konkurrerer i et felles europeisk marked, og at konkurransebetingelsene og reguleringene derfor bør være likest mulig. Disse medlemmer mener at man fra norsk side ikke bør bruke det nasjonale handlingsrommet til å påføre norske virksomheter en konkurranseulempe, og at særnorske tilpasninger i innskjerpende retning bør unngås. Disse medlemmer mener at reguleringen må være forutsigbar og fullt ut i samsvar med kapitalkravsreglene i EU, slik at det blir likest mulig konkurransevilkår i det norske markedet. Disse medlemmer påpeker at dette også må innebære at praktiseringen av regelverket må samsvare med bestemmelsens intensjon og innhold.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at endringene i kapitalkrav som følge av EUs kapitalkravsregelverk CRR/CRD IV ble gjennomført i Norge ved utgangen av 2019.

Disse medlemmer viser til innspill til finanskomiteen fra Finans Norge ved behandlingen av dette representantforslaget, der de skriver følgende:

«Når banker, og især mindre sparebanker, pålegges økte pilar 1-kapitalkrav som følge av EØS-tilpasning (økt systemrisikobuffer), og som ikke skyldes økt risiko, bør det gjennomføres reduksjoner i de bankindividuelle pilar 2-kapitalkravene som besluttet av Finanstilsynet.»

Disse medlemmer påpeker at opphevingen av det såkalte Basel I-gulvet i hovedsak kom IRB-bankene til gode, og ikke de bankene som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB-metode. Disse medlemmer påpeker at hevingen av systemrisikobufferkravet for disse bankene ga høyere kapitalkrav enn det som var tilfellet tidligere. Disse medlemmer er bekymret for at det økte systemrisikobufferkravet vil svekke norske og lokale/regionale bankers konkurransevne.

Disse medlemmer påpeker at disse effektene gjør det desto viktigere med en gjennomgang av pilar 2-kravene, og imøteser Finanstilsynets evaluering av fastsettelsen av pilar 2-kravene som varslet i Finansmarkedsmeldingen 2021.

Disse medlemmer viser for øvrig til at Finans Norge i brev til finanskomiteen «støtter en kartlegging av handlingsrommet i EU-regelverket for standardmetodebankene».

Disse medlemmer registrerer at Finansdepartementet nå skal se på praksis i andre land for klassifisering av eiendomsprosjekter som høyrisiko, med de følger det har for kapitalkravene ved utlån. Disse medlemmer imøteser denne vurderingen. Disse medlemmer påpeker imidlertid betydningen av stabile rammevilkår og forholdsmessighet i reguleringen. Disse medlemmer mener det er uheldig med brå endringer i sparebankenes rammevilkår slik som ved Finanstilsynets rundskriv om høyrisikoengasjementer fra 17. desember 2020, der kapitalkravene for boligprosjekter ble kraftig skjerpet på 14 dagers varsel, uten høring. Disse medlemmer viser til høringsinnspill fra Eiendom Norge, som påpeker at «[u]nødig strenge kapitalkrav kan gi dyrere lån, færre lønnsomme boligprosjekter og dyrere boliger».

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen tilpasse praktiseringen av kapitalkrav til høyrisikoengasjementer i tråd med det faktiske norske regelverket for salg av boliger slik at inngåtte kjøpekontrakter, heller enn ferdigattest, legges

til grunn som skjæringspunkt for vurdering av om lånefinansieringen er høyrisiko eller ikke.»

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2022, med forslag om en provenynøytral omlegging av finansskatten der forhøyet arbeidsgiveravgift blir fjernet.

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen benytte handlingsrommet i EUs bankpakke for å begrense kapitalkravs- og rapporteringsbyrden for sparebankene i tråd med hensynet til proporsjonalitet, og sikre at utnyttelse av handlingsrommet fastsettes konkret i regelverket fremfor å overlates til tilsynsmyndighetenes skjønn.

### **Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:**

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen kartlegge og utnytte handlingsrommet innenfor kapitalkravsreglene for å sikre norske sparebankers konkurransekraft, herunder forholdet mellom standardmetodebanker og IRB-banker ved beregning av kapitalkrav.

#### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen vurdere å redusere risikovekten til næringseiendom som har under 50 pst. belåning, fra 100 pst. til 50 pst. for standardmetodebanker.

#### *Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen sikre sparebankene fleksibilitet til å benytte fellesløsninger i samarbeid med andre sparebanker innenfor forsvarlige rammer.

### **Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen sikre og styrke egenkapitalbevisets stilling, rammebetingelser og attraktivitet i kapitalmarkedet.

### **Forslag fra Senterpartiet:**

#### *Forslag 7*

Stortinget ber regjeringen tilpasse praktiseringen av kapitalkrav til høyrisikoengasjementer i tråd med det faktiske norske regelverket for salg av boliger, slik at inngåtte kjøpekontrakter, heller enn ferdigattest, legges til grunn som skjæringspunkt for vurdering av om lånefinansieringen er høyrisiko eller ikke.

## **Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

#### **v e d t a k :**

Stortinget ber regjeringen aktivt bruke handlingsrommet som finnes overfor EU, for å sikre at kapitalkravene til norske sparebanker ikke blir vesentlig strengere enn kravene til konkurrentene deres.

Oslo, i finanskomiteen, den 25. mai 2021

**Mudassar Kapur**

leder

**Elin Rodum Agdestein**

ordfører





