



Finansdepartementet
PB 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 09.01.2017
Vår ref.: 16-1503
Deres ref.: 16/4095

Banklovkommisjonens utredning om innskuddsgaranti og kriseløsning – høring

Det vises til departementets høringsbrev 28. oktober 2016 om Banklovkommisjonens utredning nr. 30 om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren publisert i NOU 2016:23.

Norge må tilpasse sitt innskuddsgaranti- og kriseløsningsregime til de nye EU-direktivene. Finans Norge er enig i at det er viktig for innskyterne at man har en robust innskuddsgarantiordning som sikrer innskyterne mot tap dersom en bank får økonomiske problemer. Norge har imidlertid allerede Europas best kapitaliserte innskuddsgarantifond, med tre ganger så høyt nivå som EUs langsiktige mål. Det har de siste årene også blitt bygget opp betydelig kapital i norske banker som følge av en heving av kapitalkravene, som gjør at norsk banknæring i dag er svært solid og motstandsdyktig mot finansiell ustabilitet.

Det bør derfor trygt kunne settes et tak på innskuddsgarantifondets fremtidige nivå. Det vil alltid være en balansegang mellom hvor store bidrag til fond og kapitalkrav som bankene må sette av penger til - før dette går ut over næringens utlånskapasitet og evne til å bidra til finansiering av næringslivets omstilling og ny vekst.

Finans Norge har følgende hovedsynspunkter:

- Norge har allerede Europas best kapitaliserte banksikringsfond og mest solide banker. Dagens sikringsfond er tre ganger så stort som EUs måltall og det må settes et tak for hvor stort innskuddsgarantifondet skal være. Et nasjonalt tak på 2,5 prosent av garanterte innskudd vil sikre innskuddsgarantiordningen et kapitalgrunnlag som er betryggende i forhold til de oppgaver som det nye fondet skal ivareta.

- Bidraget til innskuddsgarantifondet fra den enkelte bank må i størst mulig grad hensynta den merrisiko som institusjonen innebærer for de øvrige deltakerne i innskuddsgarantifelleskapet. Dette må også gjelde nye aktører.
- Norske banker finansierer seg i internasjonale kapitalmarkeder der man som del av sin investeringsbeslutning vil vurdere bestemmelsene som regulerer kreditorers rettigheter i de forskjellige jurisdiksjoner. Lovstrukturen bør derfor i størst mulig grad legges opp mot EU-direktivene som lovforslaget gjennomfører.
- Det er heller ikke formålstjenelig å videreføre nasjonale beredskapshjemler for tidligtiltak, i tillegg til det harmoniserte opplegg som nå følger av direktivet. Norske banker risikerer å tape i konkurranse med banker hjemmehørende i land som har implementert EU-reglene uten avvikende nasjonale tillegg.
- Norsk banksektor omfatter banker og kredittforetak med betydelig variasjon i størrelse, kompleksitet og organisering. Direktivene understreker proporsjonalitetsprinsippet ved gjennomføring av regelverket slik at mindre og mellomstore institusjoner ikke pålegges uforholdsmessige plikter. Dette må fremgå klart av også det norske regelverket.

1. Innledning

Finans Norge vil innledningsvis gi sin prinsipielle støtte til forslaget på høring. Det er et viktig utredningsarbeid som Banklovkommisjonens nå har ferdigstilt. Forslaget innebærer en nødvendig oppdatering og harmonisering av finansforetakslovens regler om kriseløsning i samsvar med EUs regelverk. Det er viktig med et kriseløsningsregelverk som sørger for at store banker kan avvikes uten at finansiell stabilitet trues, samtidig som garanterte innskudd og offentlige midler beskyttes. Finans Norge støtter at EUs nye regelverk for kriseløsning av banker innføres i Norge, herunder at det bygges opp et nytt krisefond.

En god og harmonisert implementering av dette regelverket innenfor EØS-området er viktig. For norsk finansnæring er det grunnleggende at det sikres like konkurransevilkår, og at reglene harmoniserer med tilsvarende regler i andre EØS-land, særlig de øvrige nordiske landene. Finans Norge er positiv til det vesentlige av forslaget, men har noen klart avvikende merknader vedrørende kostnadsstrukturen, ikke minst knyttet til fondsoppbygging. Generelt bemerkes at forslaget vil medføre et ikke ubetydelig kostnadspåslag for banker og kredittforetak.

De økonomiske og administrative konsekvensene er kommentert i utredningen kapittel 17, som sonderer mellom konsekvenser for det offentlige på den ene siden og de tilsvarende konsekvensene for private på den annen. Det som ikke formidles klart er at denne

sondringen fungerer annerledes på finansområdet enn på de fleste andre samfunnsområder. Gjennom utligningssystemet vil alle merkostnader knyttet til virksomheten i både Finanstilsynet, Bankenes sikringsfond og krisemyndighetene på en eller annen måte havne uavkortet hos banknæringen. I tillegg medfører regelverket en merbelastning for det enkelte finansforetak knyttet til bygging av et nytt krisefond, arbeid med beredskapsplaner, utvidede rapporteringskrav og økte kostnader til compliance. Videre løper norske foretak en merrisiko knyttet til finansiering dersom det norske regelverket blir vanskelig tilgjengelig, ref. pkt. 5.

Det er i denne konteksten Finans Norge ber om at departementet gjør en ny vurdering av kostnadsbildet ved den nye reguleringen. Tiltak og krav som innføres bør ha et klart mål og være formålstjenlige. Nye sikkerhetstiltak for næringen bør kun innføres dersom de kan forsvares ut fra en kostnad/nytte vurdering. Et sentralt spørsmål her gjelder hvorvidt man i Norge skal bygge opp et innskuddsgarantifond i et annet omfang enn hos de øvrige land i Europa. Dette kommenteres nærmere under pkt. 2. I tillegg har Finans Norge noen øvrige merknader som er omtalt under pkt. 3-8. For øvrig er noen innspill av mer tekniske karakter av redaksjonelle hensyn samlet i et eget vedlegg.

En usikkerhet ved det norske lovarbeidet knytter seg til videreføringen av innskuddsgarantien på to millioner kroner for den enkelte innskyter. Etter direktivet kan ordningen videreføres inntil 2019 (jfr. utredningen s. 11). Finans Norge minner om at det i rimelig tid må settes i gang en prosess med sikte på regelutviklingen videre på dette området.

2. Bidrag til og størrelse på innskuddsgarantifondet

Et mindretall i Banklovkommisjonen - bestående av alle næringslivsrepresentantene både fra finansnæringen og øvrig næringsliv – har i en særmerknad tatt til orde for å sette en målstørrelse for innskuddsgarantifondet på 2,5 prosent av garanterte innskudd. Dette vil sikre innskuddsgarantiordningen et kapitalgrunnlag som er betryggende i forhold til de oppgaver som det nye fondet skal ivareta.

Den ordning som er foreslått av et flertall i kommisjonen viderefører regelverket slik det er etter endringen i tidligere banksikringslov § 2-7 i 2013, jf. Prop 11 L (2012-2013). Lovendringen den gang – som bl.a. var initiert av Finanskriseutvalgets utredning – ble tuftet på å sikre en robust fondsordning eller som det uttales under departementets vurdering i proposisjonens pkt. 3.2.4 «tiltaket er [...] viktig for styrken og tilliten til den norske banksikringsordningen».

Gjennomføringen av innskuddsgarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet innebærer imidlertid en radikal omlegging og styrking av det norske kriseregimet. Omleggingen innebærer at det som i 2012 var en adekvat begrunnelse for å fjerne taket for det gjeldende sikringsfondet, ikke lenger har tilsvarende gyldighet i dag. Det nye tosporede systemet med

oppbygging av både innskuddsgarantifond og krisefond innebærer at en krise i en større bank ikke vil være en oppgave for det nye innskuddsgarantifondet. Fondet er iht. direktivene primært forutsatt brukt der det oppstår en krise i en mindre bank. I tilfeller der en slik bank likvideres etter ordinær insolvenslovgivning og innskyterne får utbetalt de garanterte innskudd, må det tillegges vekt at krisehåndteringsdirektivet innfører høy prioritet for garanterte innskudd, og at innskuddsgarantifondets regresskrav mot den aktuelle banken har samme prioritet. For fondet innebærer dette høy sannsynlighet for å kunne gjenvinne vesentlige deler av utbetalte midler.

En annen viktig endring ift. 2012 er at bankenes kjernekapitaldekning er på et annet nivå og av en annen kvalitet i dag enn tidligere. Som en konsekvens av delvis særnorsk gjennomføring av nye europeiske kapitalkravsregler (CRD IV) er norsk banknæring Europas best kapitaliserte. Den betydelige styrkingen av bankenes førstelinjeforsvar, gjør det desto mer påkrevet å ikke overdimensjonere et innskuddsgarantifond med begrenset mandat.

Det er viktig å unngå at skjerpede krav til bidrag til kriseordninger går på bekostning av bankenes utlånsevne og mulighet til å finansiere omstillinger i norsk næringsliv. En ubegrenset plikt til å svare bidrag til innskuddsgarantifondet - uansett størrelse på fondet – vil over tid innebære en betydelig og svakt begrunnet likviditetsinndragning fra norske banker. Forslaget fra flertallet i Banklovkommisjonen vil innebære en samlet økt avgift til de to fondene for flere av Finans Norges medlemmer; for enkeltbanker opp til nærmere 300 millioner kroner. Det vises til omtale av konsekvensen for enkeltbanker i utredningen pkt. 7.4 (s. 87)

Det følger ikke av innskuddsgarantidirektivet noe krav til årlig innbetaling av bidrag til innskuddsgarantifondet etter at måltallet på 0,8 prosent er nådd, heller ikke hvor måltallet allerede er nådd som følge av overføring av eksisterende midler. Ved vurderingen av en hensiktsmessig målstørrelse for fondet må det også sees hen til denne muligheten for tilleggsbidrag, jf. utkast til § 19-11 sjette ledd. Det må i tillegg tas i betraktning at innskuddsgarantidirektivet nå uttrykkelig utelukker bruk av fondets midler i en situasjon der vilkårene for bruk av krisetiltak etter krisehåndteringsdirektivet er tilstede.

Finans Norge ber på denne bakgrunn departementet følge opp mindretallets forslag.

3. Risikojusterte årsbidrag til innskuddsgarantifondet

Det har gjennom lengre tid vært en bekymring i den norske banknæringen at gjeldende lovgivning mangler virkemidler for å sikre at den samlede årlig avgift til sikringsfondet fordeles mellom bankene på en måte som reelt avspeiler risikoen forbundet med den enkelte banks virksomhet. Det har i lys av dette vært påpekt at avgiftsreglene i sterkere grad burde vært vurdert og utformet etter en forsikringsstankegang.

Finans Norge ser derfor positivt på de nye reglene som foreslås i lovutkastet § 19-10 om bidrag (avgift) til innskuddsgarantifondet. Etter disse skal det ved den årlige fordelingen mellom bankene - som i utgangspunktet skjer etter en pro rata beregning ut fra garanterte innskudd - inngå en justering etter graden av den enkelte banks risikoeksponering. Regelen bygger på Innskuddsgarantidirektivets artikkel 13 nr. 2 og 3, og må sees i lys av punkt 36 i direktivets fortale, som oppfordrer til at de nasjonale garantiordningene bør ha beregningsregler som bidrar til rettferdig fordeling og gir bankene «incentives to operate under a less risky business modell».

Banklovkommisjonen gir i motivene (s. 140) uttrykk for en forutsetning om at det vil vise seg mulig å utvikle hensiktsmessige regler om dette i Norge - med utgangspunkt i de retningslinjer som er fastsatt av EBA: «Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes», datert 22. september 2015. Finans Norge er innstilt på å bidra konstruktivt i denne prosessen.

4. Dekning under innskuddsgaranti og unntak fra beløpsgrensen

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet til § 19-6 (2) at en rekke innskuddstyper skal unntas fra innskuddsgarantigrensen. Finans Norge har i forbindelse med gjennomgangen av utredningen kommet i tvil om forslaget slik det er fremsatt har fått en hensiktsmessig utforming.

Bestemmelsen har bakgrunn i innskuddsgarantidirektivets art. 6 (2) og (3). Direktivet åpner for at noen nærmere avgrensede innskuddstyper unntas garantigrensen for en periode på inntil 12 måneder. I fortalen pkt. 26 til innskuddsgarantidirektivet er det vist til at medlemsstatene bør fastsette et midlertidig maksimumsbeløp for slike typer av innskudd. Selv om det ikke er et direktivkrav ligger det her en klar henstilling som må leses i lys av formålet med harmonisering av garantibeløpet for innskuddsdekningen.

Etter det Finans Norge er kjent med varierer både de nasjonale virkeområdene - og hvilke tak som er satt på innskudd med slik utvidet dekning – betydelig på tvers av landene. Blant de nordiske land er det ingen etter det Finans Norge har bragt til kunnskap som både inkluderer de alternative unntakene i art. 6 (3), samtidig som man ikke innfører noen grense. Det er ikke vanskelig å forestille seg at ulik praktisering av virkeområdet og tak vil kunne trigge flytting av innskuddsmidler fra en jurisdiksjon til en annen. Slike forskjeller bryter med den grunnleggende harmoniseringstanken i direktivet.

En annen utfordring ved forslaget gjelder bestemmelsens utforming. Ut fra sin art bør slike unntak være klart avgrenset for å unngå regulatorisk arbitrasje. Etter forslaget til § 19-6 (2) bokstav b) unntas fra garantigrensen innskudd som «ivaretar sosiale hensyn og er knyttet til

særlige begivenheter i en innskyters livsløp». Det er lett å tenke seg at grensene for hva som er omfattet her vil kunne variere. Slik lovteksten er utformet gir den uansett ikke tilstrekkelig forutberegnelighet for at innskytere skal kunne tilpasse seg grensen.

Det kan ikke være opp til den enkelte banks merking av innskudd eller bankfelleskapets felles forståelse, å definere om man er innenfor eller utenfor ordningen. Det er derfor et klart behov for en forskrift som avgrensner og gir nærmere utfylling av unntaksbestemmelsen. Etter Finans Norges vurdering kan heller ikke regelverket settes i kraft før en slik forskrift er utarbeidet og trådt i kraft.

5. Tidligtiltak

Finansnæringens representanter i Banklovkommisjonen har i utredningen påpekt det uheldige i å videreføre til dels lite tidsmessige bestemmelser i eksisterende lovgivning i parallell med implementering av direktivets bestemmelser. Det vises til motivene s. 221 og 223.

Bestemmelsene i krisehåndteringsdirektivet er et svært omfattende og gjennomarbeidet regelsett som bygger på et bredt sett av erfaringer fra de senere år, ikke minst erfaringer høstet i landene som ble hardest rammet av finanskrisen. Det har følgelig i høy grad formodningen mot seg at det skulle være noe vesentlig å vinne på å ta deler av det gamle regelverket med seg på toppen av direktivforpliktelsene.

I stor utstrekning er norske banker henvist til å finansiere seg i internasjonale kapitalmarkeder der man som del av sin investeringsbeslutning vil vurdere bestemmelsene som regulerer kreditorers rettigheter i de forskjellige jurisdiksjoner. Et norsk regelverk som avviker fra bestemmelsene i krisehåndteringsdirektivet vil kunne slå negativt ut for norske foretak. Ikke bare i tilfellene der investorens stilling svekkes, men også der et avvikende regelverk kan skape usikkerhet. Norske banker risikerer dermed å tape i konkurranse med banker hjemmehørende i land som har implementert direktivet uten avvikende nasjonale tillegg.

Det nye regelverket vil selvsagt ha konsekvenser for bankenes eiere og kreditorer på en rekke ulike plan (jf. motivene s. 354-55). Herunder nevnes også de nye reglene om «bail-in». Det påpekes at det her ikke bare er tale om de potensielle virkningene i en krisesituasjon, men også «om slike regler vil kunne få virkning i en normal driftssituasjon» som følge av begrensninger i foretakenes muligheter for innlån eller at dette blir dyrere». Det vises for øvrig til våre tekniske merknader til lovutkastet kap. 20 i vedlegget til høringsuttalelsen.

6. Proporsjonalitet (forholdsmessighet)

Norsk banksektor omfatter banker og kredittforetak med betydelig variasjon i størrelse, kompleksitet og organisering. EU-direktivenes finmaskede kriseregelverk med krav til bl.a.

beredskapsplaner har sin bakgrunn i problemene som kan oppstå ved krise i større banker. Direktivene understreker imidlertid utfordringene for mindre og mellomstore institusjoner ved å legge opp til proporsjonalitet (forholdsmessighet) i gjennomføringen, jf. bl.a. krisehåndteringsdirektivet art. 1 nr. 1 annet ledd. Formålet er å sikre at slike institusjoner ikke pålegges uforholdsmessige plikter. Dette må fremgå klart av også det norske regelverket.

Finans Norge viser til at Banklovkommisjonen flere steder i motivene (bl.a. s 353 og 354, jf. s 252) peker på behovet for at myndighetene har proporsjonalitet i tankene ved praktisering av det nye regelverket. Kommisjonen viser bl.a. til at de nye beredskapsplanene fra bankene (og tilknyttede avtaleordninger for konsernintern støtte) så langt mulig bør knyttes an til eksisterende rapporteringssystemer, herunder med opplegg for elektronisk innsendelse. Videre fremhever kommisjonen viktigheten av at mindre og mellomstore foretak underlegges forenklete krav til beredskapsplaner, i samsvar med lovutkastet § 20-10, der de nærmere kriteriene er angitt. Her bør det for øvrig utvikles standarder for hva planene bør inneholde – for å gjøre prosessene så lite arbeidskrevende som mulig.

Finans Norge understreker betydningen av at det både i selve regelverket og ved tilsynets oppfølging legges til grunn at EU-direktivene forutsetter at proporsjonalitetsprinsippet følges opp i den nasjonale gjennomføringen. Det er et grunnleggende prinsipp at det skal utvises fleksibilitet og at prinsippet om proporsjonalitet som både rammedirektivene og delegerte regler legger opp til skal kunne ivaretas, jf. bla. utkastet til § 20-4 om forholdsmessighet mht. krisereglene. Dette gjelder ikke kun beredskapsplaner, men regelverket generelt. Underforstått gjelder proporsjonalitetsprinsippet derfor også andre sentrale deler av regelverket, som innbetaling av avgift og kravet om å ha «bail-in-able» fordringer mv., jf. bla. utkastet § 19-10 første og sjette ledd og § 20-39.

7. Organisering av krisehåndteringsmyndighet og forutberegnelighet

En samlet Banklovkommisjon har foreslått at Finansdepartementet tillegges ansvaret som krisehåndteringsmyndighet iht. kravene i krisehåndteringsdirektivet (se utkastet til § 20-3 og motivene s. 202), men at departementet kan delegere myndighet til Finanstilsynet og fastsette nærmere regler for tilsynets utøvelse av denne delegerte myndigheten. En slik fordeling av myndighetsbeføyelsene, der departementet har beslutningsmyndigheten i kritesaker, mens tilsynet opptrer som saksforbereder og gjennomføringsorgan, samsvarer i all hovedsak med ordningen frem til nå.

Banklovkommisjonen understreker (motivene s. 202) at forslaget er ment å gi departementet en nødvendig fleksibilitet til å utforme kriseorganisasjonen i samsvar med behov, ressurser og kapasitet i den enkelte kritesituasjon. Finans Norge støtter disse vurderinger, men vil samtidig vise til merknaden fra et mindretall i kommisjonen (s. 203) som understreker at Finansdepartementets vedtak om delegasjon må utformes med sikte på å

sikre klarhet og forutsigbarhet. Dette refererer seg ikke bare til behovet for klarhet i forholdet mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet, men også for alle andre som har behov for å holde seg orientert om sakens utvikling. At det er tydelig hvor vedtak skal fattes og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder, er ikke bare et myndighetsanliggende, men er også viktig for banken, herunder ansatte og aksjonærer, samt långivere og kunder mv.

8. Forhold knyttet til Bankenes sikringsfond

Banklovkommisjonen foreslår at den norske garantiordningen – herunder midlene i det nye krisefondet - fortsatt skal administreres i regi av Bankenes sikringsfond og at den omfattende kompetanse og erfaring som sikringsfondet har opparbeidet seg på dette området fortsatt kan bli utnyttet.

Finans Norge støtter kommisjonens vurdering hva gjelder administrasjon av garantiordning og krisefondsmidler. Det er klare samfunnsøkonomiske besparelser i å legge administrasjon inn under en etablert ordning som allerede innehar kompetanse og ressurser. Erfaringen så langt er at dette er formålstjenelig for både myndigheter og finansnæringen, jf. utredningen s. 150 hvor det understrekes at gjeldende ordning har fungert meget bra.

Gjennomføringen av den nye administrasjonsordningen vil imidlertid fordre en egen prosess som vil berøre flere myndighetsorganer, men også næringen. Et særlig spørsmål i denne forbindelse gjelder i hvilken grad Bankenes sikringsfond skal være underlagt ulike deler av offentligrettslig regelverk. Blant annet kan det reises spørsmål om et flertall av offentlig representanter i styret for Bankenes sikringsfond vil kunne få som konsekvens at forvaltnings- og offentlighetsloven kommer til anvendelse.

En slik rettstilstand vil etter vårt syn ikke være hensiktsmessig. Det vises til i den forbindelse til de overveielser som fremgår av rapporten «Administrasjon av banker i krise» som ble utarbeidet av sikringsfondet i 2007, sammen med Finanstilsynet og Norges Bank. Det er grunnleggende for virksomheten i Bankenes sikringsfond at fondet kan operere raskt og effektivt innenfor et tilpasset regelverk mht. innsyn og administrasjon. Gitt at ovennevnte regelverk kommer til anvendelse, bør departementet vurdere evt. unntak fra offentlighetsloven for administrasjonen av innskudds- og kriseløsningsfondet - for å kunne legge til rette for både en hensiktsmessig informasjonshåndtering, samt å sikre et praktikabelt regelverk om forvaltning av ordningene.

De ulike spørsmål av organisatorisk og rettslig karakter som endringene vil medføre for Bankenes sikringsfond - herunder forholdet til offentligrettslig regelverk - faller for øvrig utenfor rammene for denne høringen.

Hva gjelder øvrige tekniske forhold relatert til administrasjon av sikringsordningen, vises det til temaer som er tatt opp i Bankenes sikringsfonds høringsuttalelse, som også Finans Norge kan slutte seg til.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Idar Kreutzer
adm. direktør

Vedlegg: 1. - Særlige merknader til enkeltbestemmelser i lovutkastet kapittel 20