



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

13/1786-2

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
13/11254

DERES REFERANSE
13/1786 MAO

DATO
04.11.2013

Systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak

1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev datert 8. mai 2013 om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak. Finanstilsynet ble bedt om, i samarbeid med Norges Bank, å vurdere kriterier for identifikasjon av systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak, samt særlige krav til soliditet og virksomhetsregler for slike institusjoner og foretak. Det har i arbeidet vært avholdt møte med Finans Norge. Vedlagt følger utkast til høringsnotat og forskrift.

Bakgrunnen for departementets henvendelse er Baselkomiteens rammeverk for regulering av hhv. globalt systemviktige banker (G-SIB) og nasjonalt systemviktige banker (D-SIB), og tilhørende gjennomføring i EU. I CRD IV, hvor betegnelsen "andre systemviktige institusjoner" (O-SII) benyttes i stedet for D-SIB, åpnes det for at nasjonale myndigheter kan fastsette kapitalbuffer for systemviktige institusjoner opp til 2 prosent av beregningsgrunnlaget. Krav til særskilt buffer for systemviktige institusjoner, og forskriftshjemmel til å pålegge disse særlige virksomhetsregler, er tatt inn i norsk lov. Etter loven skal bufferkravet for systemviktige finansinstitusjoner utgjøre 2 prosentpoeng, men med forskriftshjemmel til å sette kravet høyere eller lavere.

En institusjon er systemviktig hvis problemer i institusjonen kan påføre det finansielle systemet og realøkonomien betydelige negative konsekvenser. Systemviktige institusjoner representerer en risiko for det finansielle systemet som institusjonene ikke tar hensyn til i sin tilpasning (eksterne virkninger). Videre kan det oppstå risiko som følge av markedsforsventninger om eksistens av implisitte statsgarantier, som kan øke risikotakning, redusere markedsdisiplin og skape konkurransevridninger. Formålet med reguleringen er å redusere sannsynligheten for at problemer i systemviktige institusjoner kan oppstå, og å redusere ringvirkninger ved problemer i disse institusjonene.

Baselkomiteens rammeverk for globalt systemviktige institusjoner inneholder en kvantitativ modell for identifisering, og tilhørende bufferkrav som varierer med institusjonens systemviktighet. For

FINANSTILSYNET
Revierstrødet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Telefon 22 93 98 00
Telefaks 22 63 02 26

post@finansstilsynet.no
www.finanstilsynet.no

Saksbehandler
Ingvild Eide Sanden
Dir. tlf. 22 93 96 48

nasjonalt systemviktige institusjoner erkjenner komiteen at det kan være store nasjonale forskjeller som medfører behov for fleksibilitet. Rammeverket for nasjonalt systemviktige institusjoner er derfor prinsippbasert. I rammeverket fastslås det at nasjonale myndigheter bør etablere en metode for å vurdere i hvilken grad institusjoner er systemviktige i et nasjonalt perspektiv. Metoden bør reflektere den potensielle virkningen av at en institusjon må avvikles. Innvirkningen på den innenlandske økonomien bør vurderes med bakgrunn i følgende institusjonsspesifikke hovedkriterier: Institusjonens størrelse, institusjonens sammenveving med andre finansinstitusjoner, erstattbarhet av institusjonens aktiviteter og institusjonens kompleksitet.

I henhold til CRD IV skal andre systemviktige institusjoner (O-SII) identifiseres på bakgrunn av minst ett av følgende kriterier: Størrelse, økonomisk betydning for EU eller medlemslandet, sammenveving med andre finansinstitusjoner eller betydning for grensekryssende aktiviteter. Krav til O-SII-buffer skal revurderes årlig. EBA skal innen 1. januar 2015 publisere retningslinjer som skal utfylle direktivbestemmelsene.

I punkt 2 presenteres Finanstilsynets forslag til utvelgelsesmetode og hvilke institusjoner som er identifisert som systemviktige. Punkt 3 beskriver anbefalt nivå på bufferkravet. Finanstilsynets forslag til særskilte krav for de systemviktige institusjonene omtales i punkt 4. Finanstilsynets samlede vurdering og tilrådning følger i punkt 5.

2. Forslag til utvelgelsesmetode og identifiserte institusjoner

Finanstilsynet foreslår fire kriterier som utgangspunkt for å identifisere mulige systemviktige institusjoner i Norge, der alle institusjoner som kvalifiserer etter ett eller flere av kriteriene i utgangspunktet defineres som systemviktige. Svakheter ved kvantitative kriterier gir behov for skjønnsmessige vurderinger ut over det som følger av de foreslåtte kriteriene. Finanstilsynet tilrår derfor at institusjoner, basert på kvalitative vurderinger, kan tas inn eller ut av utvalget. Det foreslås at institusjonenes systemviktighet vurderes hvert år.

Det foreslås at ett av identifiseringskriteriene er størrelse på institusjonene. De potensielle skadevirkningene knyttet til avvikling vil som regel stige med institusjonens størrelse. Dette vil blant annet avhenge av om banken er stor som følge av høy aktivitet innenfor funksjoner som er systemviktige.

Kriteriet for erstattbarhet er sentralt, og belyser om en institusjons aktiviteter kan videreføres dersom institusjonen må avvikles. En reduksjon i for eksempel tilgangen til lånefinansiering vil på kort sikt påvirke husholdningenes og bedriftenes aktivitetsnivå og investeringer direkte. Dette kan igjen ha vesentlig betydning for realøkonomien. Finanstilsynet foreslår at det benyttes et erstattbarhetskriterium for identifisering av systemviktige institusjoner med utgangspunkt i totale utlån til publikum på nasjonalt nivå.

Utlån til personmarkedet, hvor boliglån er det vesentligste, må i stor grad ses på som et nasjonalt marked, med betydelig innslag fra banker som hører hjemme i andre nordiske land. Som følge av

større heterogenitet er det som hovedregel vanskeligere å vurdere kredittrisikoen ved utlån til bedriftsmarkedet enn for utlån til personmarkedet. Långivers behov for å kjenne den enkelte lånekunde gjør at utlån til bedriftsmarkedet, i første rekke til små og mellomstore bedrifter, vanskeligere lar seg erstatte på kort sikt enn utlån til personmarkedet. Dette kan tilsi at finansinstitusjoner med høy andel utlån til bedriftsmarkedet på et lavere geografisk nivå enn det nasjonale bør defineres som systemviktige.

I Norge har de to største bankene høye markedsandeler i bankmarkedet nasjonalt, og har også høy utlånsandel i de ulike regionene. Selv om de store regionbankene har en relativt liten andel av totale utlån til bedriftsmarkedet på nasjonalt nivå, har de høye andeler innenfor sine respektive regioner. Finanstilsynet foreslår at utlån til bedriftsmarkedet på regionalt nivå benyttes som identifikasjonskriterium for systemviktige institusjoner. Høy utlånsandel i regioner som er viktige for den samlede økonomiske aktiviteten i Norge, kan tilsi at institusjonen er nasjonalt systemviktig. Næringslivet i ulike regioner varierer betydelig, og utlånsvirksomheten kan bli vanskelig å erstatte dersom en større regionbank må avvikle. Det er krevende å definere et godt kriterium med hensiktsmessig geografisk avgrensning og tilhørende grense for systemviktig utlånsandel. Svakheter ved kriteriet kan reduseres ved å benytte kvalitative kriterier og skjønnsmessige vurderinger. Finanstilsynet har etter en samlet vurdering kommet frem til at utlånsandel til bedriftsmarkedet innenfor definerte regioner bør være et identifikasjonskriterium for systemviktighet, da også problemer i banker som er viktige innenfor enkeltregioner kan skape alvorlige konsekvenser for norsk realøkonomi.

Enkelte institusjoner er viktigere enn andre for funksjonaliteten i den finansielle infrastrukturen. Finanstilsynet tilrår at en kritisk rolle i den finansielle infrastrukturen bør være et eget identifikasjonskriterium for systemviktighet.

Graden av sammenveving har stor betydning for robustheten til det finansielle systemet, og Finanstilsynet anbefaler at indikatorer for sammenveving inngår i grunnlaget for å vurdere utvelgelsen av systemviktige institusjoner. Det er særlig vanskelig å måle grad av sammenveving, men flere indikatorer kan være relevante, slik som andel eiendeler i andre finansinstitusjoner, andel gjelds- og egenkapitalposter i andre finansinstitusjoner eller andel markedsfinansiering. Det foreslås at disse kriteriene brukes i en bredere kvalitativ analyse, og ikke som selvstendige identifikasjonskriterier.

En institusjons kompleksitet er knyttet til særtrekk ved forretningsmodell, struktur og drift, og det kan være utfordrende for komplekse institusjoner å tilfredsstille krav til transparens. Norske institusjoner er relativt lite komplekse sammenlignet med store internasjonale finanskonsern med bl.a. stort innslag av investeringsvirksomhet og derivathandel. Finanstilsynet foreslår at det ikke benyttes et eget identifikasjonskriterium for kompleksitet, men at relevant informasjon kan benyttes i en bredere kvalitativ vurdering. For eksempel kan man benytte de tre foreslåtte kriteriene for kompleksitet fra Baselkomiteens rammeverk for globalt systemviktige banker: Nominelt utestående beløp i OTC-derivater, andel nivå 3-eiendeler (finansielle instrumenter det er vanskelig å verdsette) og andel finansielle instrumenter tilgjengelig for salg. Det kan vurderes å anvende kvantitative

kriterier for kompleksitet på et senere tidspunkt dersom det skjer vesentlige endringer i strukturen i finansmarkedene eller i enkeltinstitusjoner.

Forslag til identifikasjonskriterier

Finanstilsynet foreslår at det innføres ett størrelseskriterium og tre erstattbarhetskriterier som utgangspunkt for å identifisere systemviktige institusjoner:

- forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP-fastland eller total forvaltningskapital i det norske markedet
- utlån til publikum på minst 5 prosent av alle utlån til publikum i det norske markedet
- utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner
- kritisk rolle i den finansielle infrastrukturen

Når det gjelder det første kriteriet, foreslås det at det skal inkludere poster utenom balansen når bedre data blir tilgjengelig.

Etter Finanstilsynets oppfatning er ikke verdipapirforetak systemviktige institusjoner i det norske finansielle systemet, og det er derfor ikke laget egne identifikasjonskriterier for disse.

Systemviktige institusjoner basert på identifikasjonskriteriene

Basert på tall per 31. desember 2012 identifiserer de to første kriteriene DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken som systemviktige institusjoner. Det tredje kriteriet identifiserer DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. De to sistnevnte bankene er besluttet fusjonert. Etter det fjerde kriteriet identifiseres DNB Bank og Nordea Bank Norge som systemviktige institusjoner.

Dersom grensen for utlånsandel til bedriftsmarkedet i regioner hadde blitt satt til 20 prosent, ville bare DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge og den sammenslåtte Sparebanken Sør/Pluss blitt identifisert som systemviktige med dette kriteriet. De øvrige bankene som identifiseres ved bruk av en lavere grense, anses etter en samlet vurdering også å kunne føre til systemviktige konsekvenser ved avvikling.

Finanstilsynet har sett på om de tre førstnevnte kriteriene er robuste over tid ved å anvende disse på data for 2006 til og med 2012. Anvendelse av kriteriene fører ikke til endring av utvalget fra 2008.

Kvalitative vurderinger av utvalget av identifiserte institusjoner

Identifisering av systemviktige institusjoner kan ikke utelukkende baseres på mekanisk bruk av kvantitative kriterier, men må kompletteres med en skjønnsmessig vurdering.

Kommunalbanken er et statlig eid foretak som gir utlån til kommuner, fylkeskommuner og selskaper som utfører kommunale tjenester. På bakgrunn av bankens aktiviteter foreslås det at Kommunalbanken ikke utpekes som systemviktig institusjon.

Sparebanken Vest identifiseres ikke som systemviktig ved bruk av de fire kriteriene. Banken er en stor regionbank med større forvaltningskapital enn fire andre banker som identifiseres som systemviktige. Banken står blant annet for en stor andel utlån til bedriftsmarkedet i Hordaland, som er av betydelig størrelse etter norsk målestokk. Finanstilsynet foreslår derfor at også Sparebanken Vest utpekes som systemviktig institusjon.

Finanstilsynet har vurdert at det felleseide SpareBank1 Boligkreditt ikke bør betraktes som systemviktig, og at systemrisiko knyttet til institusjonens aktiviteter hensyntas gjennom reguleringer av boligkredittforetakene og deres sammenknytning til eierbankene.

Etter en samlet vurdering identifiseres DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. De to sistnevnte bankene er som nevnt besluttet fusjonert.

Norges Banks vurderinger

Norges Bank slutter seg til Finanstilsynets forslag til valg av metodikk, men reiser spørsmål ved to av identifikasjonskriteriene. Norges Bank peker på at kriteriet for utlån til publikum kan settes høyere. Norges Bank peker videre på at kravet til markedsandel i regionene bør økes, og at regionalt systemviktig bør forutsette at banken er *størst* i bedriftsmarkedet i sin region. Det fører til at de store regionale sparebankene *ikke* blir regnet som systemviktige ettersom DNB er største regionale bank i alle regioner, også i region sør etter at sammenslåingen av Sparebanken Pluss og Sparebanken Sør dersom inndelingen mellom regionene sør og øst hadde vært noe annerledes. Det vises til at det etter EU-regelverket skal pekes ut nasjonalt systemviktige banker, mens departementet ber om analyser av systembetydningen av de større regionale bankene. Det er ikke kjent at regionbetydning har vært et kriterium i andre land. Det vises videre til at de mellomstore bankene selv vurderer at de uansett må tilpasse seg de høyeste kravene for kapital. Å bli utpekt som systemviktig kan dermed være en fordel når bankene skal finansiere seg dersom det gir inntrykk av at risikoen i banken er redusert. Norges Bank peker videre på at et større antall systemviktige banker kan bidra til å sementere eksisterende struktur i bankmarkedet.

3. Nivå og differensiering av bufferkravet

Finanstilsynet anbefaler at alle systemviktige institusjoner pålegges en buffer på 2 prosent, i tråd med finansieringsvirksomhetslovens hovedregel. Finanstilsynet vil ikke anbefale differensiering av kravet. Problemer i en systemviktig bank kan få alvorlige smittevirkninger for hele den norske banknæringen, og det er vanskelig å definere grad av systemviktighet. I tillegg vil eventuelle markedsoppfatninger om at staten vil redde institusjoner den selv har definert som systemviktige, tilsi at alle slike institusjoner bør pålegges buffernivå på 2 prosent for å styrke soliditeten og redusere sannsynligheten for at banken får problemer med tilhørende negative virkninger for det finansielle systemet. Fortsatt har de store bankene lavere uvektet egenkapitalandel enn de mindre. På grunn av bankenes betydning for finanssystemet og økonomien i Norge, er alle banker ilagt systemrisikobuffer. Systemrisikobuffer og buffer for systemviktige banker må ses i sammenheng. Det er allerede etablert en systemrisikodifferensiering mellom systemviktige banker og øvrige banker, og det anses ikke å være behov for en ytterligere differensiering.

Finanstilsynet har gjort fremskrivninger av de systemviktige bankenes kapitalbehov frem til 2016. Med antagelse om at lønnsomheten fortsatt blir god og at institusjonene holder tilbake betydelige deler av overskuddet, vil bankene i stor grad kunne tilfredsstille de økte kapitalkravene frem til 2016 over driften. Hvor stort behovet blir, avhenger både av veksten i beregningsgrunnlaget og fastsettelsen av motsyklisk buffer. Videre vil økte risikovekter (bl.a. som følge av økt LGD-gulv) kunne føre til at beregningsgrunnlaget øker så mye at gulvet ikke lenger blir bindende for enkelte institusjoner, og dermed bidra til økt kapitalbehov. Dersom det lavere kapitalkravet for lån til små- og mellomstore bedrifter i CRD IV blir innført i Norge, vil dette bidra til å redusere kapitalbehovet. Norske banker drar fordeler av at endrede regler for beregning av ren kjernekapital i CRD IV fører til at ren kjernekapitaldekning isolert sett øker som følge av de nye kravene, da gjeldende norske fradragregler er strengere enn det som følger av CRD IV.

4. Andre særskilte krav til systemviktige institusjoner

Systemviktige banker kan pålegges andre krav enn økt kapital. Dette kan være særskilte krav til virksomhetsstyring, organisering, krisehåndtering og likviditet. Nye krav til virksomhetsstyring og likviditet vil bli gjennomført i norsk regelverk gjennom innføring av CRD IV. Regulering av krav til likviditet og finansiering skal etter planen gjelde i EU med innfasingsperioder fra hhv. 2015 og 2018. Krisehåndteringsdirektivet er ikke på plass i EU, men er også EØS-relevant og vil gjennomføres i norsk lov. Når det gjelder virksomhetsregler og tilsyn, praktiseres allerede i dag et proposjonalitetsprinsipp. Finanstilsynet foreslår at det foreløpig ikke utarbeides egne forskriftskrav til systemviktige institusjoner på disse områdene, men viser til at det i tilsynet med de systemviktige institusjonene kan stilles krav tilpasset deres systemviktighet med hjemmel i eksisterende lovkrav.


Det foreslås å innføre mer formaliserte krav til styrets egenevaluering. Det foreslås at kravene til likviditet (LCR) gjøres gjeldende for de systemviktige bankene med 100 prosent fra 1. juli 2015. Dette må vurderes på bakgrunn av EU-kommisjonens beslutning i 2014 om den endelige utformingen av LCR-kravet, og hvilke papirer som kan benyttes til oppfyllelse av LCR-kravet. Når det gjelder regulering av langsiktig finansiering (NFSR) foreslås det, inntil definisjon og kalibrering av NFSR er avklart, at likviditetsindikator 1 (som anvendes i det løpende tilsynet og ligner det kommende NFSR) benyttes med et krav på 110 prosent. Disse tiltakene vil innebære en innskjerpelse fra dagens system med rapportering og oppfølging. Både Nordea og DNB utarbeider nå gjenoppretingsplaner, og det foreslås at øvrige systemviktige banker skal ha utarbeidet slike planer i løpet av 2014. Finanstilsynet vil vurdere ytterligere tiltak for systemviktige institusjoner på bakgrunn av internasjonal praksis, og etter at CRD IV og krisehåndteringsdirektivet er gjennomført.


5. Samlet vurdering

Finanstilsynet tilrår at systemviktige institusjoner identifiseres med utgangspunkt i fire kvantitative kriterier. Disse kriteriene må kompletteres av kvalitative vurderinger av institusjonenes særtrekk. Utvalget av systemviktige institusjoner bør vurderes årlig. Finanstilsynet vil ikke anbefale at bufferen for systemviktige institusjoner differensieres.

Følgende institusjoner vurderes som nasjonalt systemviktige, og pålegges særskilte krav i tillegg til en kapitalbuffer på 2 prosent: DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss. De to sistnevnte bankene er som nevnt besluttet fusjonert.

For Finanstilsynet


Morten Baltzersen
finansilsynsdirektør


Emil Steffensen
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:

Utkast til høringsnotat om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak

Kopi til:
Norges Bank

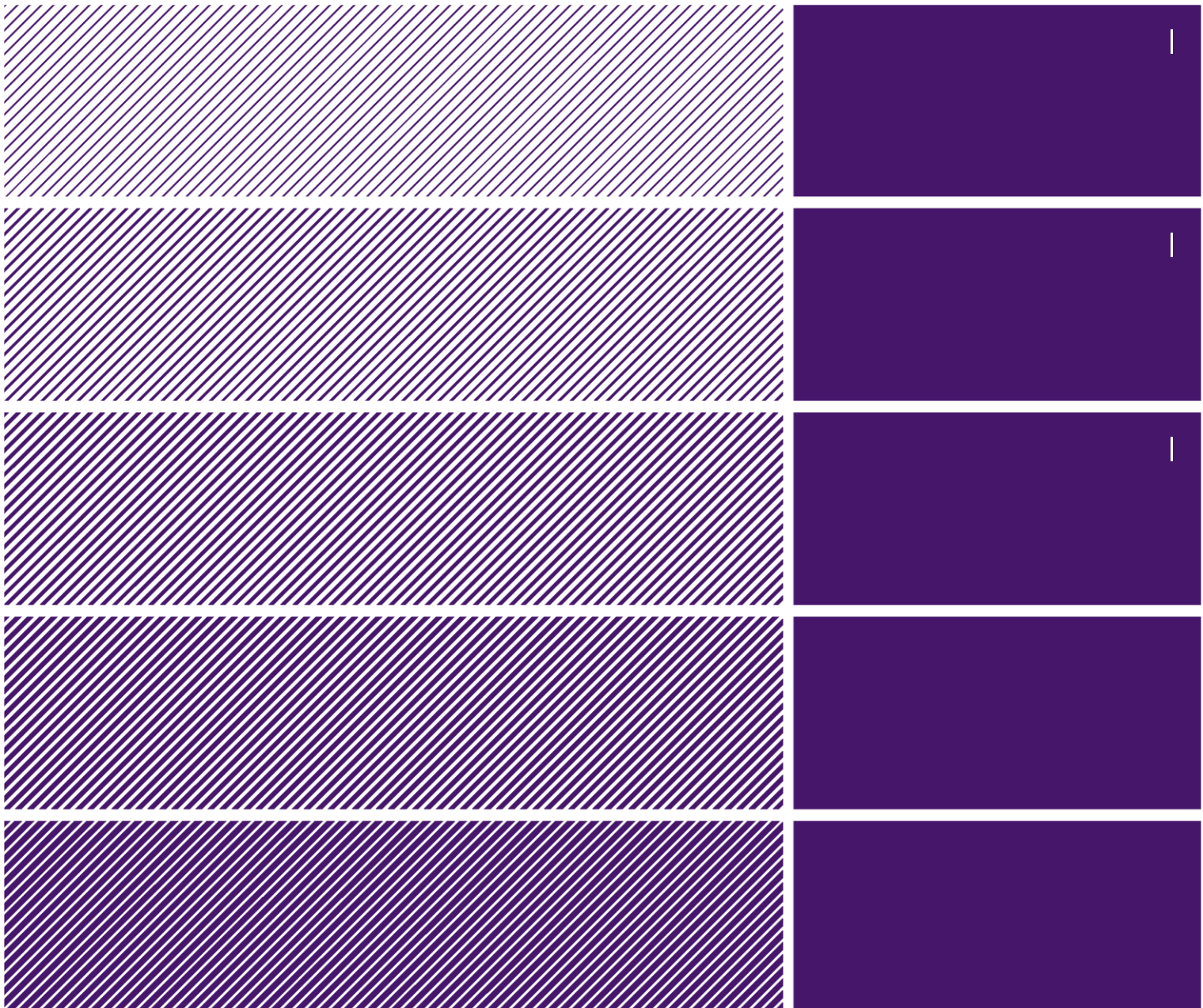


FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Utkast til høringsnotat

Systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak

Forskriftsforslag



1 Innledning

Finansdepartementet ba i brev av 8. mai 2013 Finanstilsynet, i samarbeid med Norges Bank, å vurdere kriterier for identifikasjon av systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak, samt særlige krav til soliditet og virksomhetsregler for slike institusjoner og foretak.

Bakgrunnen for departementets henvendelse er Baselkomiteens publisering av rammeverk for regulering av hhv. globalt systemviktige banker (G-SIB) og nasjonalt systemviktige banker (D-SIB), og tilhørende gjennomføring i EU. Norske lovbestemmelser om kapital- og bufferkravene i CRD IV ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2013 og gjort gjeldende fra 1. juli 2013. Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e tredje ledd sier at *"En finansinstitusjon som er systemviktig skal ha en buffer bestående av ren kjernekapital som skal utgjøre to prosentpoeng i tillegg til minstekravet til kapital etter § 2-9 a første ledd, bevaringsbuffer og systemrisikobuffer etter de to foregående leddene. Departementet kan i forskrift fastsette kriterier for hvilke institusjoner som skal regnes som systemviktige og fastsette særlige virksomhetsregler og soliditetskrav for slike institusjoner og fastsette at kravet skal være høyere eller lavere enn to prosentpoeng."*

En institusjon er systemviktig hvis problemer i institusjonen kan påføre det finansielle systemet og realøkonomien betydelige negative konsekvenser. Formålet med reguleringen er beskrevet slik i Baselkomiteens G-SIB-rammeverk:¹

"The rationale for adopting additional policy measures for G-SIBs is based on the cross-border negative externalities created by systemically important banks, which current regulatory policies do not fully address. (..)

The negative externalities associated with institutions that are perceived as not being allowed to fail due to their size, interconnectedness, complexity, lack of substitutability or global scope are well recognised. In maximising their private benefits, individual financial institutions may rationally choose outcomes that, on a system-wide level, are suboptimal because they do not take into account these externalities. Moreover, the moral hazard costs associated with implicit guarantees derived from the perceived expectation of government support may amplify risk-taking, reduce market discipline and create competitive distortions, and further increase the probability of distress in the future. As a result, the costs associated with moral hazard add to any direct costs of support that may be borne by taxpayers. (..)

Because there is no single solution to the externalities posed by G-SIBs, the official community is addressing the issues through a multipronged approach. The broad aim of the policies is to:

- reduce the probability of failure of G-SIBs by increasing their going-concern loss absorbency; and*
- reduce the extent or impact of failure of G-SIBs, by improving global recovery and resolution frameworks."*

¹ Jf. BCBS, "Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement," juli 2013.

Baselkomiteen har uttalt at D-SIB-rammeverket best forstås komplementært til G-SIB-rammeverket ved å fokusere på virkningen av problemer eller avvikling av banker på nasjonalt nivå.² Finanstilsynet oppfatter formålsuttalelsene ovenfor slik at de også må anses som relevante for D-SIB-reguleringen, men tilpasset systemviktighet innenlands.

Identifikasjon av enkeltinstitusjoner som systemviktige kan føre til at markedet oppfatter risikoen i disse institusjonene som redusert. Det samlede regelverket har som siktemål å redusere problemene knyttet til negative eksterne virkninger og implisitte garantier, som kan øke risikotakning, redusere markedsdisiplin og skape konkurransevridninger. Disse problemene ble tydeliggjort under den internasjonale finanskrisen. Internasjonalt skjer arbeidet etter flere dimensjoner, blant annet ved å øke soliditeten i institusjonene som også vil redusere verdien av implisitte garantier, ved å forbedre krisehåndteringssystemene slik at institusjoner kan avvikles samtidig med at både aksjonærer og kreditorer tar sine deler av institusjonenes tap (bail-in) og ved, i enkelte land, å redusere kompleksitet og størrelse på de største institusjonene ved å skille ut enkelte aktiviteter. Disse tiltakene må også sees i sammenheng med strengere krav til virksomhetsstyring og intensivert tilsyn.

I kapittel 2 omtales tilnærming til systemviktige institusjoner i utvalgte land. I kapittel 3 vurderes identifikasjonskriterier for systemviktighet. I kapittel 4 følger en analyse av hvor robuste de foreslåtte kriteriene er. I kapittel 5 vurderes nivå og differensiering av bufferkrav. I kapittel 6 er det gjort en vurdering av særskilte virksomhetsregler for systemviktige institusjoner. Kapittel 7 gir en oppsummering.

2 Tilnærming til systemviktige institusjoner i utvalgte land

Det gis her en oversikt over status for innføring av systemer for identifikasjon av og krav til systemviktige institusjoner og verdipapirforetak i nordiske og andre utvalgte land.

Sverige

I Sverige har myndighetene foreløpig identifisert landets fire store banker som systemviktige. Handelsbanken, Nordea, SEB og Swedbank skulle ha minst 10 prosent ren kjernekapitaldekning fra 1. januar 2013, og 12 prosent ren kjernekapitaldekning fra 1. januar 2015.

Det kan være aktuelt å definere andre banker som systemviktige. Så langt er det ikke formalisert noen modell for identifisering av systemviktige institusjoner. Svenske myndigheter har pekt på at de fire bankene er store i forhold til den svenske økonomien. I tillegg påpekes det at store banker kan finansiere seg relativt billig og ta større risiko fordi det eksisterer antagelse i markedene om implisitt statsgaranti for slike banker. Omfattende virksomhet i andre land kan medføre at krisehåndtering av de store bankene kan bli relativt mer kostbar og krevende. Videre finansierer de svenske storbankene seg i stor grad i utenlandsk valuta. Uventede negative forstyrrelser i de internasjonale markedene kan derfor forårsake store problemer for bankene og for den svenske økonomien.

² Jf. BCBS, "A framework for dealing with domestic systemically important banks," oktober 2012.

En offentlig utredning om gjennomføring av CRD IV i svensk rett ble offentliggjort 16. september 2013 (SOU 2013:65). Buffer for systemviktige institusjoner (O-SII) kan besluttes av Finansinspektionen i samråd med Riksbanken på solo-, delkonsolidert eller konsolidert nivå opp til 2 prosent. Nærmere veiledning om hvordan institusjoner skal identifiseres og graderes i risikokategorier – og hvilke prinsipper som skal gjelde – skal angis i forskrifter. Det er ikke gitt noen informasjon i utredningen om vurderingene som skal legges til grunn.

Danmark

Erhvervs- og vækstministeriet i Danmark publiserte 10. oktober 2013 et forlik i Folketinget som skal danne utgangspunktet for en regulering for systemviktige institusjoner. Reguleringen inneholder blant annet identifikasjonskriterier, kapitalkrav, likviditetskrav, samt bestemmelser om styrket tilsyn, virksomhetsstyring og avviklingsplaner.

Danske systemviktige institusjoner skal identifiseres på bakgrunn av følgende objektive kriterier: Institusjonenes konsoliderte balanse i forhold til BNP, institusjonenes utlån i Danmark som andel av sektorens samlede utlån i Danmark og institusjonenes innlån i Danmark som andel av sektorens samlede innlån i Danmark. Grensene for identifikasjon er 6,5 prosent for førstnevnte kriterium og 5 prosent for de to sistnevnte kriteriene. En institusjon identifiseres som systemviktig dersom den overskrider en av grensene to år på rad, mens en institusjon ikke lenger er systemviktig dersom den ligger under grensene tre år på rad. Systemviktige institusjoner skal utpekes første gang innen 30. juni 2014.

Identifiserte institusjoner skal pålegges differensierte bufferkrav på 1 til 3 prosent. Kapitalkravet fastsettes på bakgrunn av et mål for institusjonens systemviktighet og en kvantitativ skala som omgjør det beregnede målet for systemviktighet til et kapitalkrav. Basert på data pr. 30. juni 2013 vil følgende institusjoner bli identifisert: Danske Bank (pålegges kapitalkrav på 3 prosent), Nykredit (2 prosent), Nordea Bank Danmark (2 prosent), Jyske Bank (1,5 prosent) DLRKredit (1 prosent), BRFkredit (1 prosent) og Sydbank (1 prosent). Kapitalkravene innføres gradvis i perioden 2015 til 2019. Det er presisert at nivået på kravene vil bli revurdert dersom det viser seg at de ikke er på linje med kravene i sammenlignbare europeiske land. For å oppnå buffer for systemviktige banker på over 2 prosent, legges det opp til å kun benytte systemrisikobufferen i stedet for O-SII-bufferen.

Utforming og innføringstidspunkt for bestemmelser om likviditetskrav, virksomhetsstyring og avviklingsplaner er utsatt i påvente av ytterligere nasjonalt utredningsarbeid og regelverksprosesser i EU.

Finland

Det finske tilsynet utvikler nå kriterier for å identifisere innenlandsk systemviktige institusjoner, og vil publisere dette systemet i forbindelse med gjennomføringen av CRD IV.

Storbritannia

I Storbritannia er fire banker definert som globalt systemviktige institusjoner. Etter det Finanstilsynet kjenner til, har mye av arbeidet med ny regulering for systemviktige institusjoner hittil vært rettet mot disse.

Den britiske regjeringen jobber med ny bankregulering for å gjennomføre Vickers-kommisjonens anbefalinger. I oktober 2012 ble et lovforslag publisert. Lovutkastet er fortsatt til behandling. Loven gir blant annet staten fullmakt til å kreve separasjon av tradisjonell

bankvirksomhet fra investeringsvirksomhet ("ring-fencing") og høyere kapitalkrav for systemviktige banker.

I august 2013 publiserte den britiske tilsynsmyndigheten PRA et høringsnotat om gjennomføring av CRD IV. Høringsrunden ble avsluttet 2. oktober 2013. Anvendelse av systemrisikobufferne er ikke vurdert i notatet, fordi det britiske finansdepartementet ennå ikke har bestemt hvilken myndighet som skal ha ansvar for disse.

Nederland

I Nederland vurderer sentralbanken bankers og forsikringsselskapers systemviktighet. Rammeverket sentralbanken har utviklet skiller mellom strukturelle og dynamiske dimensjoner.

Strukturelle dimensjoner gir indikasjon på grad av sammenveving mellom institusjonene og resten av det finansielle systemet og/eller realøkonomien. Foruten sammenveving benyttes indikatorer for størrelse, erstattbarhet og avhengighet av innskuddsgarantien for å kartlegge den strukturelle dimensjonen.

Dynamiske dimensjoner vurderer karakteristika ved institusjonene som normalt kun forårsaker smittevirkninger i perioder med stress i finansmarkedene. De dynamiske aspektene er inndelt i tidsavhengige faktorer og omdømmesmitte. Tidsavhengige faktorer er knyttet til forventede atferdsmessige reaksjoner hos institusjonene når de havner i finansielle vanskeligheter, slik som gjennom raskt nedslag av finansielle instrumenter ("fire sales"). Faktorer som undersøkes her inkluderer størrelsen på porteføljer av mindre likvide aktiva, fordi slikt salg kan forårsake selvforsterkende prisfall i markedene. Omdømmesmitte er vurdert ut fra subjektive kriterier for systemviktighet, og kan tilskrives atferden til tredjeparter som markedsaktører og konsumenter.

Kartleggingen av strukturelle og dynamiske dimensjoner utgjør grunnlaget for klassifisering av hver institusjon etter seks forskjellige kategorier. Den strukturelle ratingen utgjør basisen for anvendelse av Baselkomiteens D-SIB krav, inkludert utvidede kapitalkrav og utvidet tilsyn. De dynamiske aspektene gir tilsynsmyndigheten informasjon om mulige forhold som kan oppstå under stress, og som kan være viktige å ta hensyn til i utformingen av beredskaps- og avviklingsplaner. Ved utgangen av 2012 var fem eller seks nederlandske banker klassifisert til høyeste kategori av systemviktighet, én bank er plassert i hver av de to neste kategoriene, mens resten av de nederlandske bankene er plassert i de tre laveste kategoriene og anses ikke å være systemviktige. Ekstra kapitalkrav for de nederlandske systemviktige institusjonene er mellom 1 og 3 prosent avhengig av systemviktighet. Både systemrisikobufferen og O-SII-bufferen benyttes.

Sveits

Sveits innførte tidlig regulering av systemviktige institusjoner. I oktober 2010 ble det publisert en rapport med anbefalinger om ulike tiltak. I september 2011 ble det vedtatt en lov med formål om å styrke innenlandsk finansiell stabilitet og beskytte økonomien dersom en innenlandsk systemviktig institusjon går konkurs.

Den sveitsiske nasjonalbanken har valgt en kvantitativ metode for identifisering av D-SIBs. Med utgangspunkt i dette verktøyet kan sentralbanken åpne offentlige høringer for å klargjøre om identifiserte institusjoner innehar én eller flere systemviktige funksjoner, som er en forutsetning for at en institusjon kan anses som systemviktig.

Systemviktige funksjoner som ikke kan erstattes på kort sikt, er hovedsakelig betalingstransaksjoner, samt innskudds- og utlånsvirksomhet. I tillegg til å inneha slike funksjoner er en D-SIB typisk karakterisert ved å være stor, vanskelig å avvikle og sammenkoblet med det finansielle systemet. Utover disse tre karakteristikene er også markedsandel innenfor systemviktige funksjoner indikator i den kvantitative metoden.

Kravene til de systemviktige institusjonene omfatter ekstra kapital- og likviditetskrav, samt organisatoriske tiltak som skal sikre at institusjonenes systemviktige funksjoner kan videreføres ved en konkurs. Dersom en bank overgår de organisatoriske minimumskravene som gjør den lettere å avvikle, kan kapitalpåslaget for systemviktighet reduseres.

Foreløpig er Credit Suisse og UBS utpekt som systemviktige institusjoner i Sveits. Disse er også globalt systemviktige.

Canada

Canadiske myndigheter har identifisert seks nasjonalt systemviktige banker som hver får et tilleggskrav på 1 prosent ren kjernekapital. Bankene er identifisert på bakgrunn av størrelse, sammenveving og erstattbarhet. De seks bankene er vurdert samlet. Med hensyn til størrelse fremhever canadiske myndigheter at de seks utgjør 90 prosent av samlet forvaltningskapital i banksektoren, at forskjellene mellom disse er små i forhold til innenlandske eksponeringer, og at den relative betydningen av banker utenfor dette utvalget er rask synkende. Sammenveving er målt etter størrelse på utlån til og innlån fra andre institusjoner, hvor de store bankene dominerer. Måling av erstattbarhet tar utgangspunkt i omfang av tegningsvirksomhet i det innenlandske kapitalmarkedet, og andel av betalinger i kanadiske dollar i forskjellige clearing- og oppgjørssystemer. De identifiserte bankenes erstattbarhet avhenger av hvilket oppgjørssystem man vurderer.

Rangering av systemviktighet mellom de seks bankene varierer avhengig av hvilke mål det tas utgangspunkt i, og er en av grunnene til at tilleggskravet er likt for alle seks. Videre påpekes det at det er vanskelig å gjøre et pålitelig skille mellom banker med hensyn til negative effekter på den innenlandske økonomien som må påregnes ved konkurs i den enkelte bank.

Størrelsen på tilleggskravet er begrunnet med historiske erfaringer og framoverskuende vurderinger. Store observerte tap for de aktuelle bankene siste 25 år som andel av beregningsgrunnlaget, er mindre enn summen av ren kjernekapital i bevaringsbufferen (2,5 prosent) og tilleggskravet for systemviktige banker (1 prosent). Videre fremheves at nåværende forretningsmodell for de seks bankene innebærer mindre grad av investeringsvirksomhet, og større andel innskuddsfinansiering, enn sammenlignbare internasjonale banker. Det forventes at bankene med det nye tilleggskravet også framover vil kunne motstå alvorlige sjokk. Bedre tapsabsorberende evne i hybrid- og tilleggskapital vil også gjøre bankene mer robuste.

3 Kriterier for systemviktighet

I punkt 3.1 nedenfor vurderes identifikasjonskriteriene i Baselkomiteens rammeverk for regulering av innenlandsk systemviktige institusjoner. I punkt 3.2 følger en vurdering av disse kriteriene opp mot norske forhold, samt vurderinger av kriterier for identifisering av systemviktige norske finansinstitusjoner og kredittforetak. I punkt 3.3 gis en særskilt vurdering av norske verdipapirforetaks systemviktighet. I punkt 3.4 gis en oppsummering av Finanstilsynets forslag til identifikasjonskriterier.

3.1 Identifikasjonskriterier i Baselkomiteens rammeverk

Baselkomiteens rammeverk inneholder tolv prinsipper om vurderingskriterier for identifisering av nasjonalt systemviktige banker, og om ekstrakrav som kan stilles til slike institusjoner. Nedenfor beskrives enkelte av disse prinsippene.

Prinsipp 1 fastslår at nasjonale myndigheter bør etablere en metode for å vurdere i hvilken grad banker er systemviktige i et nasjonalt perspektiv. I prinsipp 2 fastslås det at metoden bør reflektere den potensielle virkningen, eller eksternaliteter som følger, av at en institusjon må avvikles. Innvirkningen på den innenlandske økonomien bør vurderes med bakgrunn i følgende institusjonsspesifikke hovedkriterier, jf. prinsipp 5:

- (a) Institusjonens størrelse
- (b) Institusjonens sammenveving med andre finansinstitusjoner
- (c) Erstattbarhet av institusjonens aktiviteter/rolle i finansiell infrastruktur
- (d) Institusjonens kompleksitet

De nasjonale myndighetene kan også vurdere andre kriterier enn de institusjonsspesifikke kriteriene ovenfor. Rammeverket for nasjonalt systemviktige institusjoner inneholder ingen beskrivelse av beregningsmetoder, slik som i rammeverket for globale systemviktige institusjoner. Det er større rom for nasjonale vurderinger og valg. Ifølge rammeverket bør de nasjonale myndighetene publisere hovedinnholdet i den valgte beregningsmetoden og kriteriene som er lagt til grunn, jf. prinsipp 7. Institusjonenes systemviktighet bør vurderes årlig, jf. prinsipp 6.

EU-reguleringen, hvor betegnelsen "andre systemviktige institusjoner" (O-SII) benyttes i stedet for D-SIB, inneholder krav om at systemviktige institusjoner skal identifiseres på bakgrunn av minst ett av følgende kriterier: Størrelse, økonomisk betydning for EU eller medlemslandet, betydning for grenseoverskridende aktiviteter og/eller sammenveving. Krav til O-SII-buffer skal revurderes årlig. EBA skal innen 1. januar 2015 publisere retningslinjer som skal utfylle direktivbestemmelsene.

3.2 Kriterier for identifisering av systemviktige finansinstitusjoner i Norge

Nasjonale forskjeller i bank- og finanssektoren innebærer at det er behov for fleksibilitet i identifiseringen av nasjonalt systemviktige institusjoner. Alle kriteriene i Baselrammeverket er derfor ikke nødvendigvis like relevante for identifisering av systemviktige institusjoner i Norge.

Det foreslås fire kriterier som utgangspunkt for å identifisere mulige systemviktige institusjoner i Norge: ett størrelseskriterium og tre erstattbarhetskriterier. Alle institusjoner som kvalifiserer etter ett eller flere av kriteriene defineres som systemviktige. Svakheter ved kvantitative kriterier gir behov for skjønnsmessige vurderinger. Det foreslås derfor at institusjoner, basert på kvalitative vurderinger, kan tas inn eller ut av utvalget. Det foreslås at institusjonenes systemviktighet vurderes hvert år. Nedenfor gjøres en vurdering av mulige kriterier basert på en gjennomgang av Baselkomiteens fire hovedkriterier: størrelse, sammenveving, erstattbarhet og kompleksitet.

3.2.1 Størrelse

De potensielle skadevirkningene knyttet til avvikling vil som regel stige med institusjonens størrelse. Dette vil blant annet avhenge av om institusjonen er stor som følge av høy aktivitet innenfor funksjoner som er systemviktige. De ulike kriteriene er korrelerte og dekker delvis samme underliggende risikoer.

Størrelse er et sentralt kriterium for utvelgelse av systemviktige institusjoner i Baselkomiteens anbefalinger og i alle land som hittil har publisert metodikk på området. Størrelseskriteriet kan fange opp andre kriterier som vurderes nærmere i punktene nedenfor. Men størrelse kan også være et relevant kriterium i seg selv. Dersom en stor institusjon går overende vil dette i alle fall på kort sikt kunne skape utfordringer for mange kunder, og mange kreditorer kan bli berørt. Når en stor institusjon får problemer vil dette i større grad enn for mindre institusjoner kunne skade tilliten til det finansielle systemet.

En institusjons størrelse kan måles på ulike måter. I Baselkomiteens G-SIB-rammeverk benyttes institusjonenes totale eksponeringer som definert i nevneren i leverage ratio. Nevneren i leverage ratio er et ikke-risikjustert mål for totale eksponeringer på og utenfor balansen. Et enklere størrelsesmål er institusjonenes forvaltningskapital.

Poster utenom balansen (garantier etc.) bør også inkluderes i størrelsesmålet, slik som i nevneren i leverage ratio. Inntil norske institusjoner må rapportere leverage ratio er ikke utenombalanspostene like lett tilgjengelige som balanspostene. De siste årene har volumet av poster utenom balansen vært relativt stabilt i forhold til forvaltningskapitalen i flere av de store norske bankene. Utviklingen for regnskapsregelverket går også i retning av at flere regnskapsposter skal balanseføres. Dette kan tale for at et måltall basert på forvaltningskapital vil være en tilfredsstillende mål på størrelse inntil videre. Tabell 1 under viser hvordan et slikt kriterium slår ut for ulike mål på størrelse ved utgangen av 2012.

Tabell 1. Forvaltningskapital for de 20 største institusjonene i Norge ved utgangen av 2012. Regnskapsmessig konsoliderte tall i milliarder NOK. SpareBank 1 Boligkreditt AS er ikke med i SpareBank 1-bankenes tall.

Mrd. NOK, pr 31.12.2012	Forv.kap.	..% av BNP-Fastland	...% av total forv.kap.
DNB Bank	2 013,4	91,5 %	38,3 %
Nordea Bank Norge	581,7	26,4 %	11,1 %
Kommunalbanken	349,0	15,9 %	6,6 %
Handelsbanken NUF*	203,2	9,2 %	3,9 %
Danske Bank NUF	199,8	9,1 %	3,8 %
SpareBank1 Boligkreditt	180,5	8,2 %	3,4 %
SEB NUF	146,8	6,7 %	2,8 %
SpareBank 1 SR-bank	141,5	6,4 %	2,7 %
Sparebanken Vest	127,8	5,8 %	2,4 %
SpareBank 1 SMN	107,9	4,9 %	2,1 %
SpareBank 1 Nord-Norge	75,3	3,4 %	1,4 %
Santander	65,2	3,0 %	1,2 %
Swedbank NUF	60,9	2,8 %	1,2 %
Eika Boligkreditt	56,2	2,6 %	1,1 %
Sparebanken Møre	51,6	2,3 %	1,0 %
Sparebanken Sør	44,5	2,0 %	0,8 %
Sparebanken Pluss	44,1	2,0 %	0,8 %
Sparebanken Hedmark	43,3	2,0 %	0,8 %
BN Bank	41,7	1,9 %	0,8 %
Storebrand Bank	40,7	1,8 %	0,8 %

*I Handelsbanken inkluderes tall for Handelsbanken Eiendoms-kreditt NUF

Finanstilsynet tilrår at det benyttes et størrelseskriterium for identifikasjon av systemviktige institusjoner i Norge. Poster utenom balansen bør medregnes i størrelsesmålet så snart rapporteringen av leverage ratio er på plass. Størrelse kan måles i forhold til BNP-fastland eller total forvaltningskapital.

Det foreslås at institusjoner som scorer høyere enn 10 prosent på minst ett av størrelsesmålene defineres som systemviktige institusjoner. Med denne grensen vil DNB Bank ASA (DNB Bank), Nordea Bank Norge ASA (Nordea Bank Norge) og Kommunalbanken AS (Kommunalbanken) bli identifisert som systemviktige institusjoner.

3.2.2 Sammenveving

Sammenveving fører til at problemer i, eller avviking av, en institusjon kan smitte over på andre institusjoner. Jo tettere institusjonene er sammenvevd, desto mer utsatt er det finansielle systemet.

Sammenvevinger kan skyldes at institusjoner er direkte eksponert mot hverandre gjennom finansiering, eller som derivatmotparter. Sammenvevinger kan også være indirekte ved at flere institusjoner får problemer på samme tid fordi de er utsatt mot felles, eller sterk korrelerte, risikofaktorer på aktiva- eller passivasiden. Vurderingene under er avgrenset til direkte eksponeringer mellom finansinstitusjoner.

I G-SIB-rammeverket måles sammenveving ved hjelp av følgende tre indikatorer:

- Andel av sum intra-finansielle eiendelsposter i alle institusjoner
- Andel av sum intra-finansielle egenkapital- og gjeldsposter i alle institusjoner
- Andel markedsfinansiering i egen balanse ("wholesale funding ratio")

En institusjon som scorer høyt på den første indikatoren kan ved en avvikling påføre andre institusjoner refinansieringsrisiko. Dersom en institusjon scorer høyt på den andre indikatoren kan en avvikling påføre andre institusjoner direkte tap. Ifølge Baselkomiteen er den siste indikatoren ment å fange opp graden av ytterligere sammenveving med andre finansinstitusjoner gjennom verdipapirmarkedene. Måten de to første indikatorene beregnes på i G-SIB-rammeverket fører til at de er korrelert med størrelseskriteriet.

DNB Bank og Nordea Bank Norge har de høyeste verdiene målt etter G-SIB-indikatorene. Institusjonens *volum og andel utenlands- eller valutafinansiering* er også vurdert som indikator for sammenveving mellom innenlandske institusjoner og internasjonale finansmarkeder. Den norske banknæringen har generelt relativt høy andel markeds- og utlandsfinansiering, men med store variasjoner mellom institusjonene. Svikt i en institusjon som i særlig stor grad benytter utenlandske finansieringsmarkeder kan ha negativ betydning for tilliten til det norske finansielle systemet. Dette kan tale for å inkludere institusjonenes omfang av utlandsfinansiering som et kriterium for systemviktighet. Utlandsfinansiering tilsvarer i stor grad finansiering i annen valuta enn NOK.

I begrunnelsen for høyere kapitalkrav for svenske storbanker nevnes det som en faktor at de svenske storbankene har stor grad av markedsfinansiering ikke bare i svensk, men også i utenlands valuta, og at forstyrrelser i internasjonale markeder derfor kan forårsake problemer for bankene og svensk økonomi.

Strukturelle sammenvevinger mellom banker, boligkredittforetak, verdipapirforetak og forsikringsselskap i konsern og i strukturer der institusjoner har flere eiere, er også vurdert. I Norge er det for eksempel sammenvevinger mellom SpareBank 1-bankene på grunn av deres tette samarbeid. Problemer i én SpareBank 1-bank kan smitte over på andre alliansebanker gjennom felles eierskap i SpareBank 1 Gruppen og SpareBank 1 Boligkreditt (SB1BK).

SB1BK er en stor kredittinstitusjon i Norge, jf. avsnitt 3.2.1, og utsteder en stor andel av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). I en krisesituasjon vil imidlertid problemer høyst sannsynlig først oppstå i eierbankene. Dette øker eierbankenes systemviktighet relatert til SB1BK. Regelverket for store engasjementer setter også begrensinger for størrelsen på SB1BK. OMF er en viktig finansieringskilde for norske banker. Store likheter mellom kredittforetakene øker risikoen for smittevirkninger dersom enkeltforetak får problemer. I Danmark er de fleste kredittforetakene identifisert som systemviktige, enten direkte eller som heleide datterselskap av systemviktige banker. Disse kredittforetakene har samlet markedsandel i det danske OMF-markedet på over 99 prosent. De norske kredittforetakene er imidlertid tettere knyttet til sine eierbanker enn danske kredittforetak. Eierbankenes finansielle stilling har derfor relativt større betydning for tilliten til det norske OMF-markedet sammenlignet med situasjonen i det danske markedet. Etter Finanstilsynets oppfatning taler disse momentene for at SB1BK ikke bør utpekes som en systemviktig institusjon.

Grad av sammenveving har stor betydning for robustheten til det finansielle systemet. Finanstilsynet tilrår at indikatorer for sammenveving inngår i identifikasjonsprosessen av systemviktige institusjoner. Flere indikatorer har relevans for måling av sammenveving. Det foreslås at disse brukes i en bredere kvalitativ analyse, og ikke som selvstendige identifikasjonskriterier. Etter Finanstilsynets vurdering taler ikke tilgjengelig informasjon om sammenveving ved utgangen 2012 for å utpeke flere systemviktige institusjoner enn de som allerede kvalifiserer etter størrelseskriteriet.

3.2.3 Erstattbarhet/ finansiell infrastruktur

Finansinstitusjoner utfører flere aktiviteter som er sentrale for realøkonomien. Hvis en institusjon må avvikle slike aktiviteter, vil realøkonomien bli skadelidende dersom slike aktiviteter er vanskelige å erstatte. Viktigheten av de enkelte aktiviteter og graden av erstattbarhet vil variere. Noen av finansinstitusjonenes aktiviteter peker seg imidlertid ut som mer sentrale enn andre. Institusjoner som har en betydelig andel av slike aktiviteter bør derfor vurderes som systemviktige.

Erstattbarhet av bankenes totale utlånsvirksomhet på nasjonalt nivå

En reduksjon i tilgangen til lånefinansiering vil påvirke husholdningenes og bedriftenes aktivitetsnivå og investeringer direkte. Alternative kilder for lånefinansiering som obligasjons- og sertifikatmarkedet er i praksis bare tilgjengelig for de større norske bedriftene. Avvikling av en systemviktig banks utlånsvirksomhet kan derfor få negative konsekvenser for økonomien og samfunnet.

Avvikling av en enkelt finansinstitusjon kan være enklere når utviklingen i økonomien og i finanssektoren generelt er god og bankene har god tilgang på kapital og finansiering. Når den generelle utviklingen er svak og finansinstitusjonenes tilgang til finansiering og egenkapital er begrenset (og/eller dyrere), vil dette være mer krevende. I en slik situasjon vil finansinstitusjonene ikke prioritere fremtidig ekspansjon. Resultatet kan dermed bli at det samlede lånetilbudet i økonomien blir for lite i forhold til behovet for lånefinansiering, og det kan oppstå en situasjon med kredittørke.

Avvikling av en mindre finansinstitusjon vil ikke påvirke det samlede lånetilbudet i Norge i betydelig grad. For at dette skal ha virkning på nasjonalt nivå må institusjonens utlånsvolum være av en viss størrelse. Det er vanskelig å sette noen klar grense for hva som bør defineres som en "stor" institusjon i denne sammenheng. DNB Bank og Nordea Bank Norge er de største bankene i Norge. Den tredje største finansinstitusjon i Norge målt i totalt utlånsvolum er Kommunalbanken. Filialer av utenlandskeide banker er relativt store långivere i Norge. Vertslandsmyndigheter kan imidlertid ikke pålegge filialer særskilte krav som følge av eventuell systemviktighet. De store regionbankene er også betydelige långivere. Det samme gjelder SBIBK.

I Danmark er det foreslått å sette grensen til 5 prosent for hvor stor en finansinstitusjons utlånsandel skal være før den bør anses som systemviktig. Det er fire danske banker som har en utlånsandel over 5 prosent. I Sverige har den minste av de fire bankene som p.t. er identifisert som systemviktig en utlånsandel på 16 prosent. Den femte største banken har en utlånsandel på 2 prosent.

Finanstilsynet foreslår at det benyttes et erstattbarhetskriterium for identifisering av systemviktige institusjoner basert på totale utlån til publikum. Med en grense på 5 prosent, identifiseres DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken som systemviktige institusjoner.

Erstattbarhet av bankenes utlånsvirksomhet til bedriftsmarkedet på regionalt nivå

Utlån til personmarkedet (PM), hvor boliglån er det vesentligste, må i stor grad ses på som et nasjonalt marked, med betydelig innslag fra banker som hører hjemme i andre nordiske land. Som følge av større heterogenitet er det som hovedregel vanskeligere å vurdere kreditt-risikoen ved utlån til bedriftsmarkedet (BM) enn for PM-utlån. Långivers behov for å kjenne

den enkelte lånekunde gjør at utlån til BM, i første rekke til små og mellomstore bedrifter (SMB), vanskeligere lar seg erstatte på kort sikt enn utlån til PM. Dette kan tilsi at det må vurderes om finansinstitusjoner med høy andel utlån til BM på et lavere geografisk nivå enn det nasjonale, bør defineres som systemviktige.

Høy utlånsandel i regioner som er viktige for den samlede økonomiske aktiviteten i Norge, kan tilsi at institusjonen er nasjonalt systemviktig. Finansinstitusjonenes utlån til BM på regionalt nivå kan være en egen indikator for erstattbarhet. Finanstilsynet vil bemerke at tall for SMB-utlån på regionalt nivå ikke er lett tilgjengelig. Vurderingene under er derfor basert på samlede BM-tall.

DNB Bank og Nordea Bank Norge har høye markedsandeler i bankmarkedet nasjonalt, og har også høy utlånsandel i de ulike regionene. Selv om de store regionbankene har en relativt liten andel av totale utlån til BM på nasjonalt nivå, har de store andeler innenfor sine respektive regioner.

Antakelig kan utlånsvirksomheten til en mindre bank relativt enkelt tas over av andre banker. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet dersom en større regionbank avvikler sin utlånsvirksomhet til BM. Næringslivet i ulike regioner varierer betydelig. Enkelte av bankens BM-kunder kan være store bedrifter som relativt enkelt kan finne andre långivere. Men en stor del av BM-porteføljen til selv de store regionbankene består av bedrifter med større eller mindre grad av lokal forankring. Det er derfor ikke uten videre gitt at andre banker ønsker å ta over store deler av utlånsvirksomheten, i hvert fall ikke på kort tid.

Det finnes også innvendinger mot å avgrense regionale utlånsmarkeder. Det er for mange norske banker også vekstambisjoner utenfor egne tradisjonelle nærområder. Dette er også tilfelle for utenlandske banker, og etableringshindringene mellom land har blitt mindre. Det er et potensiale for at andre aktører kan komme inn og ta over deler eller hele banker som må avvikles, selv om dette gjelder større norske regionbanker. Kredittfaglig ekspertise antas også å være flyttbar. Det kan likevel ikke utelukkes at utlånsvirksomheten blir vanskelig å erstatte dersom en større regionbank må avvikle eller redusere sin utlånsvirksomhet til BM. Risikoen for et slikt utfall er særlig stor i en bred nedgangskonjunktur eller systemkrise. Det regionale næringslivet kan dermed bli rammet, noe som igjen vil kunne påvirke norsk økonomi.

Det er krevende å definere et godt kriterium med hensiktsmessig geografisk inndeling og tilhørende grense for systemviktig utlånsandel. Det er ikke opplagt å avgjøre hvor regiongrensene bør gå. Et alternativ er å dele inn Norge i antatt økonomisk "viktige" regioner. Det kan for eksempel antas at Bergens-, Trondheims- og Stavanger-regionen er spesielt viktige for norsk økonomi, og at redusert tilgang til lånefinansiering i disse regionene vil være skadelidende både regionen og for den norske økonomien totalt sett. Det er mange skjønnsmessige vurderinger som må gjøres ved en slik fremgangsmåte. Et annet og mer objektivt alternativ er å bruke en innarbeidet inndeling av landet i store regioner³ eller den eksisterende fylkesinndelingen. En fordel med å bruke en slik inndeling er at metoden er enkel og transparent.

³ *Nord:* Nordland, Troms og Finnmark. *Midt:* Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. *Vest:* Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. *Sør:* Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark. *Øst:* Vestfold, Østfold, Oppland, Hedmark, Buskerud, Akershus og Oslo.

Hva som utgjør en så stor andel bedriftsutlån i et område at en bank kan kalles systemviktig, er ikke gitt. Listen nedenfor viser norske banker som har en utlånsandel til BM innenfor en eller flere regioner eller fylker på henholdsvis 20 prosent eller mer, og på mellom 10 og 20 prosent.

Banker med utlånsandel til BM innenfor en eller flere **regioner** på over 20 prosent:

- DNB Bank
- SpareBank 1 Nord-Norge
- Sparebanken Sør/Pluss (dersom konsesjon til sammenslåing gis)

Banker med utlånsandel til BM innenfor en eller flere **regioner** på mellom 10 og 20 prosent:

- Nordea Bank Norge
- SpareBank 1 SR-Bank
- SpareBank 1 Midt-Norge
- Sparebanken Sør
- Sparebanken Pluss

Banker med utlånsandel til BM innenfor ett eller flere **fylker** på over 20 prosent:

- DNB Bank
- Nordea Bank Norge
- SpareBank 1 SR-Bank
- SpareBank 1 Midt-Norge
- SpareBank 1 Nord-Norge
- Sparebanken Hedmark
- Sparebanken Sør
- Sparebanken Pluss
- Sparebanken Sogn og Fjordane
- Sparebanken Telemark

Banker med utlånsandel til BM innenfor ett eller flere **fylker** på mellom 10 og 20 prosent:

- Sparebanken Vest
- Sparebanken Møre
- Helgeland Sparebank
- SpareBank 1 Buskerud-Vestfold

Hvis grensen for systemviktighet settes til en andel av totale utlån til BM på over 20 prosent på *regionbasis*, vil DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge og den sammenslåtte Sparebanken Sør/Pluss identifiseres som systemviktige. De øvrige bankene som identifiseres ved bruk av en lavere grense, anses etter en samlet vurdering også å kunne føre til systemviktige konsekvenser ved avvikling.

Finanstilsynet tilrår at institusjoner med utlånsandel til bedriftsmarkedet på 10 prosent eller mer i én eller flere regioner bør identifiseres som systemviktige. Med dette kriteriet identifiseres per 31. desember 2012 DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss.

Erstattbarhet av bankenes utlånsvirksomhet på næringsnivå

På samme måte som det kan argumenteres for at enkelte regioner er særlig viktige for norsk økonomi, kan det hevdes at enkelte næringer er spesielt viktige og at det derfor er nødvendig

å sikre disse næringenes tilgang til lånefinansiering og andre banktjenester. Utlånsmarkedet i samtlige hovednæringer i Norge er karakterisert ved at DNB Bank og Nordea Bank Norge har høye markedsandeler. Disse to vil trolig bli definert som systemviktige på bakgrunn av andre kriterier. Dette, i kombinasjon med at det er vanskelig å avgrense næringene og vurdere næringene opp mot hverandre, tilsier at utlånsandel til næringer ikke bør inngå som en indikator for systemviktighet.

Erstattbarhet av bankenes innskuddsvirksomhet

Bankenes *innskuddsvirksomhet* er en annen aktivitet som må ses på som en systemviktig funksjon. Innskudd er dessuten den viktigste finansieringskilden for de fleste norske banker. Hvis en større bank skulle gå konkurs og innskudd utover innskuddsgarantien går tapt, kan dette føre til tap av tillit til hele den norske banksektoren. Dette vil være alvorlig for bankene, som da vil ha vanskeligere tilgang til finansiering.

Nettbank har ført til at innskudd er blitt en banktjeneste med mindre lokal forankring. Det har blant annet blitt enklere å ta ut og flytte penger mellom ulike konti, både innenlands og over landegrensene. Videre er grensen i den norske innskuddsgarantiordningen høy, samtidig som utbetalingstiden er redusert. Dette bidrar til å redusere konsekvensene for kunder som dekkes av innskuddsgarantien. Disse forholdene tilsier at innskuddsandelen ikke bør være et kriterium for erstattbarhet.

Erstattbarhet av bankens rolle i finansiell infrastruktur

Gjennom den finansielle infrastrukturen tilbys oppgjørstjenester til banker og andre institusjoner. For at oppgjørene skal skje på en effektiv måte, må driften i de største bankene være stabil. Slike banker står for størstedelen av omsetningen, og de får ofte en rolle i infrastrukturen ved at andre institusjoner (inkludert banker) deltar i oppgjørene gjennom dem. (Institusjoner som benytter en annen bank for oppgjør eller inn- og utbetalinger i en infrastruktur, omtales som «indirekte deltakere»). Det er sett på bankenes betydning for fire systemer: Norges Banks oppgjørssystem (NBO), verdipapiroppgjøret (VPO), den sentrale motparten Oslo Clearing og valutaoppgjøringsbanken CLS. Avregningssentralen NICS er ikke tatt med, ettersom bankene ikke har innbetalingsforpliktelser i NICS.

En banks betydning for en infrastruktur kan vurderes ut fra konsekvensene som en svikt i banken har for andre deltakere i infrastrukturen og realøkonomien. Store konsekvenser er gjerne forbundet med banker som står for en høy andel av omsetningen i infrastrukturen, har en rolle i infrastrukturen og/eller kan påvirke markedet som infrastrukturen opererer i. Det foreslås seks kriterier for å identifisere om en bank er viktig for en finansiell infrastruktur:

- *Står for mye av omsetningen i infrastrukturen*
 - 1) *Fare for smitteeffekter*
- *Har en rolle i infrastrukturen*
 - 2) *Forbindelse til infrastrukturen (indirekte deltakere)*
 - 3) *Eksponeringer mot banken*
 - 4) *Sentral rolle for infrastrukturen*
- *Kan påvirke markedet infrastrukturen opererer i*
 - 5) *Fare for prisforstyrrelser i markedet*
 - 6) *Omsetningen i markedet påvirkes (gjennom lav oppgjørsggrad i infrastrukturen)*

Kriterium 1: Fare for smitteeffekter

Bankens andel av omsetningen i infrastrukturen er på enkelte dager så stor at motpartene kan bli alvorlig rammet om den ikke innfrir forpliktelsene sine. Handlene til bankens indirekte deltakere tas kun med dersom det ikke er etablert gode rutiner for å skifte bankforbindelse.

Dersom bankens transaksjoner ikke kan gjennomføres, kan motpartene til disse transaksjonene få problemer med å gjøre opp egne forpliktelser. I verste fall kan slike smitteeffekter føre til en systemkrise.

Kriterium 2: Forbindelse til infrastrukturen

Flere indirekte deltakere benytter banken som sin forbindelse til en infrastruktur og står for en viss andel av omsetningen i infrastrukturen, samtidig som det ikke finnes gode løsninger for skifte av bankforbindelse.

Institusjoner som deltar i infrastrukturen gjennom banken som svikter, får ikke gjennomført sine transaksjoner. Det vil ramme både de indirekte deltakerne selv og deres motparter. Omfanget av problemet avhenger ikke bare av den samlede størrelsen til bankene som rammes, men også av antall banker som blir uten tilknytning til infrastrukturen (det kan være vanskeligere å finne en løsning for mange aktører).

Kriterium 3: Eksponeringer mot banken

Indirekte deltakere har (høy) eksponering mot banken eller vil utsettes for annen (høy) risiko om bankforbindelsen svikter.

Institusjoner som deltar i infrastrukturen gjennom banken som svikter, kan påføres direkte tap som følge av eksponering mot bankforbindelsen. Det kan for eksempel være en utbetaling banken har mottatt etter et oppgjør, men ennå ikke sendt til den indirekte deltakeren. Eksponeringen avhenger av hvilke typer transaksjoner banken formidler (derivater, verdipapirer, valutahandler, rene pengeoppgjør).

Indirekte deltakere kan også utsettes for annen risiko om bankforbindelsen svikter. Et eksempel er at indirekte deltakere i en sentral motpart kan miste sikringen mot markedsrisiko om bankforbindelsen deres ikke betaler inn marginer, slik at den sentrale motparten må lukke posisjonen.

Kriterium 4: Sentral rolle for infrastrukturen

Banken tilbyr tjenester til infrastrukturen, som gjør infrastrukturen sårbar for svikt i banken

I enkelte tilfeller inngår infrastrukturen avtaler med én eller flere deltakere som gir disse en sentral rolle overfor infrastrukturen. Det er to viktige eksempler på dette. Det første er banker som har inngått avtaler om å være likviditetstilførere i CLS, og som dermed har forpliktet seg til å stille med likviditet dersom det er nødvendig for å gjennomføre utbetalingene. Det andre eksempelet er at sentrale motparter har sine innskudd hos private banker. Sentrale motparter kan dermed påføres direkte tap som følge av eksponering mot banken som svikter.

Kriterium 5: Fare for prisforstyrrelser i markedet

Bankens posisjoner er av en slik størrelse at en realisasjon av dem i et lite likvid marked vil gi forstyrrelser i prisene. Handlene til indirekte deltakere tas med dersom det ikke er etablert gode rutiner for å skifte bankforbindelse.

Et eksempel kan være at sentrale motparter må lukke en banks posisjoner i et lite likvid marked ved manglende innbetaling av marginer, noe som dermed påvirker markedsprisene.

Kriterium 6: Omsetningen i et marked påvirkes (gjennom lav oppgjørsgard i infrastrukturen)

En betydelig del av omsetningen i et marked vil falle bort om banken ikke kan innfri sine forpliktelser overfor infrastrukturen. I en slik beregning tas handlene til bankens indirekte deltakere med dersom det ikke er etablert gode rutiner for å skifte bankforbindelse.

Bortfall av omsetningen i en infrastruktur kan føre til at en stor del av et marked faller bort. Aktørene i markedet vil da ikke få gjort opp handlene sine. Andre negative konsekvenser kan også oppstå, som at utenlandske aktører trekker seg ut av det norske markedet (for eksempel ved lav oppgjørsgard i VPO).

Vurdering av banker som er systemviktig i infrastrukturen

Det er lagt vekt på at kriteriene skal være generelle, slik at de kan benyttes for alle systemene. Kriteriene skal også stå seg ved strukturelle endringer. I dag er det for eksempel god likviditet i NBO, og dermed liten fare for smitteeffekter. Skulle det bli stramt med likviditet, vil trolig faren for smitteeffekter ved problemer hos en bank øke. I en slik situasjon vil ikke kriteriet endres, men flere banker vil oppfylle det.

Problemer i NBO kan forflytte seg til andre systemer gjennom manglende dekning i for eksempel verdipapir- eller CLS-oppgjøret. Systemviktighet for NBO vil derfor veie tyngre enn for andre system. Ut fra en samlet vurdering anses kun DNB Bank og Nordea Bank Norge som systemviktige for den totale finansielle infrastrukturen i Norge.

Andre mulige kriterier for erstattbarhet

Baselkomiteens G-SIB-rammeverk inneholder tre kriterier for identifisering basert på erstattbarhet/ finansiell infrastruktur. Det første kriteriet er "sum eiendeler i forvaring." Dette er verdipapirer eller andre eiendeler som forvares av annen institusjon. Alle investeringsbeslutninger mv. gjøres av eieren, ikke av institusjonen som forvarer eiendelene. Slike tjenester er lite utbredt i Norge, og kriteriet anses derfor som lite relevant for norske forhold. Det andre kriteriet er "avregnede og betalte transaksjoner gjennom betalings-systemet." Dette kriteriet er drøftet i avsnittet over om erstattbarhet av bankens rolle i finansiell infrastruktur. Det tredje kriteriet er "totalt volum av transaksjoner hvor institusjonen opptrer som fulltegningsgarantist i gjelds- og egenkapitalmarkedene." Bortfall av en stor fulltegningsgarantist kan skape problemer i gjelds- og egenkapitalmarkedene dersom garantistens virksomhet ikke erstattes av andre. Det kan vurderes om de største garantistene bør defineres som systemviktige. Undersøkelser Finanstilsynet har gjort viser imidlertid at garantibeløpene i denne sammenheng er relativt små. Selv om en avvikling av de største fulltegningsgarantistene kan skape problemer for enkeltaktører i markedene, er Finanstilsynets vurdering at det samlede omfanget vil være for lite til å benytte dette i identifikasjon av systemviktige institusjoner.

3.2.4 Kompleksitet

En institusjons kompleksitet er knyttet til særtrekk ved forretningsmodellen, struktur og drift. Kompleksitet og mangel på transparens kan gjøre det vanskelig å vurdere pris og risiko i en krisesituasjon, som kan gi økt usikkerhet i det finansielle systemet. Høy kompleksitet kan også øke kostnaden og varigheten av krisehåndtering. Tidkrevende krisehåndtering vil kunne føre til mer usikkerhet i det øvrige finansielle systemet inntil situasjonen er avklart.

Endringer i konsernstrukturer i Norge krever godkjenning av Finansdepartementet. Norske myndigheter er, og har vært, relativt strenge på dette området. Det har bidratt til at norske juridiske strukturer ikke er spesielt komplekse.

Det er vanskelig å kvantifisere kompleksitet basert på organisatorisk struktur og operasjonell kompleksitet. Baselkomiteen har definert tre indikatorer for kompleksitet for kvalifikasjon som G-SIB. Nedenfor følger en vurdering av om disse kan benyttes for identifisering av norske systemviktige institusjoner.

- *Nominelt utestående beløp i OTC-derivater.* Kriteriet skal fange opp derivater som ikke går gjennom en sentral clearing, da verdien på slike derivater vil kunne være svært vanskelig å fastsette i en krisesituasjon. Data for denne indikatoren er p.t. ikke tilgjengelig gjennom ordinær myndighetsrapportering. I den kommende FINREP-rapporteringen, som gjennomføres i tredje kvartal 2014 som del av CRD IV, vil slike data rapporteres regelmessig for banker som benytter IFRS i konsernregnskapet. Rapporteringen vil dekke rundt 30 banker, med om lag 90 prosent av norske bankers totale forvaltningskapital.
- *Nivå 3-eiendeler.* Dette er eiendeler som *kan* vurderes til virkelig verdi etter IFRS, men hvor verdsettelse er basert på annet enn observerbare markedsdata fordi det ikke eksisterer relevante markedspriser. Virkelig verdi anslås derfor gjennom estimater. En særlig utfordring for verdsettelse av slike eiendeler er at de er lite likvide. Som følge av mangelen på et aktivt marked vil det være betydelig risiko for rask verdireduksjon dersom eiendelene må likvideres i en krisesituasjon. Informasjon om verdsettelsehierarkiet for eiendeler som vurderes til virkelig verdi er et notekrav for IFRS-banker, men Finanstilsynet har ingen regulær rapportering av dette i dag. En gjennomgang av de større bankenes årsregnskaper viser likevel et begrenset omfang av slike eiendeler. For de aller fleste bankene utgjorde fastrenteutlån hoveddelen av nivå 3-eiendelene.
- *Finansielle instrumenter tilgjengelig for salg.* Dersom en bank i en krisesituasjon må likvidere betydelige porteføljer av finansielle instrumenter kan dette presse ned verdien på disse. Som følge av virkelig verdivurderinger kan slike fall i markedspriser medføre behov for nedskrivninger i andre banker, og potensielt medføre problemer i disse. Slike data er ikke en del av dagens myndighetsrapportering.

De tre indikatorene i Basels G-SIB-rammeverk har fokus på å kartlegge institusjoners omfang av finansielle instrumenter som kan være utfordrende å verdsette, og likvidere, i en krisesituasjon. Per i dag synes det vanskelig å benytte disse kriteriene i norsk sammenheng. Basert på informasjon presentert i de større bankenes årsrapporter for 2012 kan det likevel synes som om de andre hovedkriteriene (størrelse mv.) uansett vil fange opp institusjoner som eventuelt vil ha en høy andel av de tre typer eiendeler benyttet i indikatorene.

Utfordringer knyttet til kompleksitet adresseres også gjennom pilar 2, retningslinjer for grad av pantsetting av bankenes eiendeler, krav til gjenopprettings- og avviklingsplaner mv. Det er for øvrig lite trolig at norske banker kommer under eventuell EU-regulering som følge av anbefalingene fra Liikanen-rapporten. Dette drøftes nærmere i kapittel 6 nedenfor.

Finanstilsynet tilrår at kompleksitet ikke inngår som identifikasjonskriterium for systemviktige institusjoner i Norge, men at relevant informasjon kan benyttes i en bredere kvalitativ vurdering. Det kan vurderes å anvende kvantitative kriterier for kompleksitet på et senere tidspunkt dersom det skjer vesentlige endringer i strukturen i finansmarkedene eller i enkeltinstitusjoner.

3.3 Vurdering av verdipapirforetaks systemviktighet i Norge

Sammenliknet med banker og andre finansinstitusjoner har verdipapirforetak begrenset balansestørrelse (jf. tabell under) og utlånsvirksomhet.

Tabell 2. 10 største balanser i verdipapirforetak per 31. mars 2013 (i 1000 kroner og i prosent av totalen).

1	ABG SUNDAL COLLIER NORGE ASA	3 643 766	25,4 %
2	ARCTIC SECURITIES ASA	1 663 731	11,6 %
3	PARETO SECURITIES AS	1 582 259	11,0 %
4	RS PLATOU MARKETS AS	1 148 816	8,0 %
5	CARNEGIE AS	1 083 459	7,5 %
6	SPAREBANK 1 MARKETS AS	639 501	4,4 %
7	STOREBRAND KAPITALFORVALTNING AS	567 419	3,9 %
8	FEARNLEY SECURITIES AS	380 609	2,6 %
9	STOREBRAND FINANSIELL RÅDGIVNING AS	243 230	1,7 %
10	FORMUESFORVALTNING AKTIV FORVALTNING AS	239 523	1,7 %

Etter Finanstilsynets vurdering er det vesentlige forskjeller mellom bankers og verdipapirforetaks virksomhet som innebærer at verdipapirforetakene ikke vil kunne anses som systemviktige dersom felles kriterier for banker og verdipapirforetak innføres.

Alternativet er å innføre et eget sett med kriterier for systemviktighet for verdipapirforetak. Ved konkurs i et verdipapirforetak er det, utover minimering av kreditortap, særlig opprettholdelse av oppgjørsggraden i verdipapiroppgjøret og ivaretagelse av kundemidler som utgjør de viktigste utfordringene for det finansielle systemet. Eksempler på slike egne kriterier for systemviktighet for verdipapirforetak kan følgelig være foretakets andel av verdipapiroppgjøret, størrelsen på foretakets kundemidler under forvaltning, antall kunder mv.

Dels basert på verdipapirforetakenes størrelse og type virksomhet, og dels basert på erfaringer fra konkurser i verdipapirforetak, er Finanstilsynets vurdering at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å utarbeide et eget sett med identifikasjonskriterier for verdipapirforetakenes systemviktighet.

3.4 Oppsummering – forslag til kvantitative og kvalitative identifikasjonskriterier

Finanstilsynet foreslår henholdsvis ett størrelseskriterium og tre erstattbarhetskriterier for identifisering av systemviktige institusjoner:

- Forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP-fastland eller total forvaltningskapital i norsk banknæring. Finanstilsynet foreslår at dette kriteriet endres til å inkludere poster utenom balansen når bedre data blir tilgjengelig.
- Utlån til publikum på minst 5 prosent av alle utlån til publikum i det norske markedet.
- Utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner.
- Kritisk rolle i norsk finansiell infrastruktur.

Alle institusjoner som kvalifiserer etter ett eller flere av kriteriene defineres i utgangspunktet som systemviktige. Svakheter ved kvantitative kriterier gir behov for skjønnsmessige vurderinger ut over det som følger av de foreslåtte kriteriene. I en slik vurdering kan det også inngå kvantitative indikatorer. Finanstilsynet foreslår derfor at institusjoner, basert på kvalitative vurderinger, kan tas inn eller ut av utvalget. Utøvelse av slikt skjønn må være basert på en helhetsvurdering. Det er derfor vanskelig å lage en uttømmende liste med indikatorer som bør benyttes i en kvalitativ vurdering. Relevansen av ulike indikatorer kan også variere over tid. I informasjon som ligger til grunn for de kvalitative vurderingene kan imidlertid i all hovedsak grupperes under Baselkomiteens fire hovedkriterier (størrelse, sammenveving, erstattbarhet og kompleksitet).

Det foreslås at institusjonenes systemviktighet vurderes hvert år.

Identifiserte institusjoner basert på de fire kriteriene

Basert på tall per 31. desember 2012 identifiserer begge de to første kriteriene DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken som systemviktige institusjoner. Det tredje kriteriet identifiserer DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. Med det fjerde kriteriet identifiseres DNB Bank og Nordea Bank Norge som systemviktige institusjoner.

Justeringer i utvalget basert på kvalitative vurderinger

Kommunalbanken er et statlig eid foretak som gir utlån til kommuner, fylkeskommuner og selskaper som utfører kommunale tjenester. Det antas at bankens utlånsengasjementer kan overtas av andre institusjoner uten store skadevirkninger for norsk økonomi. Banken har liten eller ingen betydning for utlån til andre kundesegmenter, og har liten betydning for andre funksjoner i den norske finanssektoren. Banken har et betydelig innslag av markedsfinansiering i internasjonale kapitalmarkeder. Eventuelle smittevirkninger som følge av uro knyttet til markedsfinansiering antas å være av kortsiktig karakter og ikke å ha vesentlige systemvirkninger. Kommunalbanken kanaliserte heller ikke markedsfinansiering i utenlandske kapitalmarkeder videre til andre norske banker. På denne bakgrunn foreslår Finanstilsynet at Kommunalbanken ikke utpekes som systemviktig institusjon.

Sparebanken Vest identifiseres ikke som systemviktig ved bruk av de fire kriteriene. Banken er en stor regionbank med større forvaltningskapital enn fire andre banker som identifiseres som systemviktige. Banken står blant annet for en stor andel utlån til bedriftsmarkedet i

Hordaland, som er av betydelig størrelse etter norsk målestokk. De foreslås at også Sparebanken Vest utpekes som systemviktig institusjon.

Finanstilsynet har vurdert at det felleseide SpareBank1 Boligkreditt ikke bør betraktes som systemviktig, og at systemrisiko knyttet til institusjonens aktiviteter hensyntas gjennom reguleringer av boligkredittforetakene og deres sammenknytning til eierbankene.

Etter en samlet vurdering identifiseres DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. De to sistnevnte bankene er som nevnt besluttet fusjonert.

4 Robusthetsanalyse av anbefalte kriterier

Det er nedenfor foretatt en robusthetsanalyse av de tre første anbefalte kriteriene i punkt 3.4. Robustheten av det fjerde kriteriet om rolle i finansiell infrastruktur er omtalt i kapittel 3.2.3 der det fremgår at identifiseringen skal stå seg over tid og ved strukturelle endringer.

Finanstilsynet har undersøkt robustheten av de anbefalte kvantitative kriteriene ved å se på hvordan disse slår ut bakover i tid. Kriteriene er undersøkt for årene 2006, 2008, 2010 og 2012. Resultatene viser at kriteriene gir et stabilt utvalg institusjoner for disse årene, jf. tabell 3. Det bemerkes imidlertid at Finanstilsynet ikke har gjort helhetlige vurderinger av institusjonenes systemviktighet på de ulike tidspunkt.

Tabell 3. Institusjoner identifisert med de foreslåtte kvantitative kriteriene i perioden 2006-2012

Kriterier	31.12.2012	31.12.2010	31.12.2008	31.12.2006
1) Institusjoner med FK på minst 10 prosent av BNP eller total FK	DnB Bank Nordea Bank Norge Kommunalbanken	DnB Bank Nordea Bank Norge Kommunalbanken	DnB Bank Nordea Bank Norge Kommunalbanken	DnB Bank Nordea Bank Norge
2) Institusjoner med minst 10 prosent av totale utlån til norsk publikum	DNB Bank Nordea Bank Norge Kommunalbanken	DNB Bank Nordea Bank Norge Kommunalbanken	DNB Bank Nordea Bank Norge	DNB Bank Nordea Bank Norge Fokus Bank (inkl. Danske NUF)
3) Institusjoner med minst 10 prosent av utlån til BM i en eller flere regioner	DNB Bank Nordea Bank Norge Sparebank 1 SR-Bank Sparebank 1 SMN Sparebank 1 Nord-Norge Sparebanken Sør Sparebanken Pluss	DNB Bank Nordea Bank Norge Sparebank 1 SR-Bank Sparebank 1 SMN Sparebank 1 Nord-Norge Sparebanken Sør Sparebanken Pluss	DNB Bank Nordea Bank Norge Sparebank 1 SR-Bank Sparebank 1 SMN Sparebank 1 Nord-Norge Sparebanken Sør Sparebanken Pluss	DNB Bank Nordea Bank Norge Sparebank 1 SR-bank Sparebank 1 SMN Sparebank 1 Nord-Norge Sparebanken Sør

5 Nivå og differensiering av bufferkravet

I henhold til Baselrammeverket bør bufferpåslaget øke i takt med systemviktigheten, for å gi institusjoner insentiver til ikke å bidra til ytterligere systemviktighet. Dette kan tale for å differensiere bufferkravet. En gradering kan for eksempel være å benytte buffere på 0,5, 1,0 og 1,5 prosent basert på graden av systemviktighet.

Finanstilsynet foreslår at alle systemviktige institusjoner pålegges en buffer på 2 prosent, i tråd med finansieringsvirksomhetslovens hovedregel. Finanstilsynet vil ikke foreslå differensiering av kravet. Problemer i en systemviktig bank kan få alvorlige smittevirkninger for hele den norske banknæringen, og det er vanskelig å definere grad av systemviktighet. I tillegg vil eventuelle markedsoppfatninger om at staten vil redde institusjoner den selv har definert som systemviktige, tilsi at alle slike institusjoner bør pålegges buffernivå på 2 prosent. Dette vil styrke soliditeten og redusere sannsynligheten for at banken får problemer med tilhørende negative virkninger for det finansielle systemet. Fortsatt har de store bankene lavere uvektet egenkapitalandel enn de mindre. På grunn av bankenes betydning for finanssystemet og økonomien i Norge, er alle banker ilagt systemrisikobuffer. Systemrisikobuffer og buffer for systemviktige banker må ses i sammenheng. Det er allerede etablert en systemrisikodifferensiering mellom systemviktige banker og øvrige banker, og det anses ikke å være behov for en ytterligere differensiering.

Finanstilsynet har gjort fremskrivninger av de systemviktige bankenes kapitalbehov frem til 2016. Med antagelse om at lønnsomheten fortsatt blir god og at institusjonene holder tilbake betydelige deler av overskuddet, vil bankene i stor grad kunne tilfredsstille de økte kapitalkravene frem til 2016 over driften. Hvor stort behovet blir, avhenger både av veksten i beregningsgrunnlaget og fastsettelsen av motsyklisk buffer. Videre vil økte risikovekter (bl.a. som følge av økt LGD-gulv) kunne føre til at beregningsgrunnlaget øker så mye at gulvet ikke lenger blir bindende for enkelte institusjoner, og dermed bidrar til økt kapitalbehov. Dersom det lavere kapitalkravet for lån til små og mellomstore bedrifter i CRD IV blir innført i Norge, vil dette bidra til å redusere kapitalbehovet. Norske banker drar fordeler av at endrede regler for beregning av ren kjernekapital i CRD IV fører til at ren kjernekapitaldekning isolert sett øker som følge av de nye kravene, da gjeldende norske fradragsregler er strengere enn det som følger av CRD IV.

6 Virksomhetsregler

I det følgende vil det vurderes om det bør fastsettes krav til særlige virksomhetsregler for systemviktige institusjoner. Basert på drøftelsen i kapittel 3.3 er det ikke anbefalt særlige virksomhetsregler for verdipapirforetak.

6.1 Foretaksstyring (Governance)

6.1.1 Dagens regulering

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 stiller krav til at en finansinstitusjon til enhver tid skal ha oversikt over, og med jevne mellomrom vurdere, hvilke enkelte risikoer og samlet risiko, herunder systemrisiko, som er knyttet til virksomheten. Det heter videre at finansinstitusjonens styrings- og kontrollordninger samt retningslinjer og rutiner skal stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i institusjonen, men det er ikke etablert særlige krav for systemviktige institusjoner.

På forskriftsnivå er krav til styring og kontroll i dag gitt i kapitalkravsforskriften og forskrift om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften). De to forskriftene er delvis overlappende, men har noe ulik tilnærming. I kapitalkravsforskriften kapittel 47 er det generelle krav til styrets rolle og retningslinjer og rutiner for risikostyring og kontroll. Risikostyringsforskriften inneholder krav på flere områder, herunder om *styret*, *daglig leder*, *internrevisjon* og ansvaret ved *utkontraktering*. Risikostyringsforskriften oppstiller krav om *internrevisjon* i foretak med forvaltningskapital større enn 10 milliarder kroner.

Med utgangspunkt i Basel II og kapitaldekningsreglene fra 2007 har Finanstilsynet utviklet moduler for risikobasert tilsyn, herunder for overordnet styring og kontroll (Internal Governance) med retningslinjer for oppfølgingen av de overordnede og generelle kravene til risikostyring i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9. Enkelte av retningslinjene bygger på tilsvarende retningslinjer fra EBA. Fra retningslinjene heter det:

"Institusjoner bør, under hensyn til proporsjonalitetsprinsippet, som et minimum innføre følgende tre sentrale funksjoner som ledd i å sikre et effektivt og helhetlig internt kontrollsystem innenfor alle områder i institusjonen; (1) risikokontrollfunksjon, (2) compliancefunksjon, og (3) intern revisjonsfunksjon.

Kontrollfunksjonene bør tilfredsstillende følgende generelle krav:

- *Kontrollfunksjonene skal være organisatorisk skilt fra hverandre og fra de aktivitetene de skal overvåke og kontrollere.*
- *De ansatte kan ikke utføre oppgaver som innebærer deltagelse i beslutningsprosesser for området de skal overvåke og kontrollere.*
- *Lederne for kontrollfunksjonene skal ikke være underlagt en person som har ansvaret for aktivitetene som blir overvåket og kontrollert.*
- *Lederne for kontrollfunksjonene rapporterer direkte til styret og/eller daglig leder (øverste ledelse).*
- *De ansattes lønnsforhold skal ikke være basert på resultatoppnåelsen knyttet til aktivitetene de er satt til å overvåke og kontrollere.*

Mindre komplekse institusjoner kan velge alternative ordninger under forutsetning av at hensynet til interessekonflikter er ivarettatt."

De største bankene i Norge har tilpasset seg disse retningslinjene. Finanstilsynet har i sitt risikobaserte tilsyn lagt vekt på risikoeksponering og risikostyring/ kontroll, og lagt særlig vekt på tilsyn med de største institusjonene. Både proporsjonalitetsprinsippet og intensivt tilsyn med de største institusjonene hensyntar høyere krav til virksomhetsstyring i de systemviktige institusjonene.

6.1.2 Kommende regulering

NOU 2011:8 Ny finanslovgivning § 13-2 er i tråd med gjeldende lovkrav, men er noe utvidet i omfang hva gjelder styring og kontroll i forhold til dagens finansieringsvirksomhetslov. Kapittel 8 inneholder bestemmelser for styret, daglig leder og internrevisjon. Kapittel 13 oppstiller krav om blant annet klar organisasjonsstruktur, klar ansvarsfordeling, styrings- og kontrollordninger, retningslinjer og rutiner. Lovforslaget dekker flere av bestemmelsene i CRD IV. Lovforslaget gir departementet hjemmel til å fastsette bestemmelser om interne retningslinjer og rutiner for vurdering, styring og kontroll av risiko i forskrift.

I CRD IV er det nye og mer detaljerte krav til virksomhetsstyring enn i gjeldene regelverk. I tillegg til kravene i direktivet skal det utarbeides en rekke utfyllende tekniske standarder, veiledninger og anbefalinger som institusjonene må forholde seg til. De nye kravene er planlagt gjennomført i Norge ved at det lages en ny og utvidet risikostyringsforskrift for foretakene som er omfattet av CRD IV. Videre vil godtgjørelsesforskriften endres for å være i samsvar med nye direktivkrav.

CRD IV stiller mer detaljerte krav til *styrets* metode og hyppighet av målfastsettelse og strategier, og for vurdering og rapportering av risiko. Styret skal som helhet ha tilstrekkelig kunnskap og erfaring for å kunne forstå foretakets virksomhet og tilhørende risikoer og kunne utfordre ledelsens beslutninger. I tillegg stilles det krav til at styret minimum årlig skal evaluere eget arbeid, kapasitet og kompetanse knyttet til foretakets risikostyring og internkontroll. EBA skal innen 31. desember 2015 offentliggjøre en mer detaljert veiledning om krav til styret. Videre innføres det krav om en uavhengig *risikostyringsfunksjon* som ut fra proporsjonalitetsprinsippet skal sikre at alle vesentlige risikoer i foretaket er identifisert, målt og rapportert. Risikostyringsfunksjonen skal kunne rapportere direkte til styret, og lederen av risikostyringsfunksjonen skal ikke kunne sies opp uten godkjennelse fra styret. *Risikotyper* er utførlig beskrevet med tanke på hvordan risikoene skal identifiseres, styres, overvåkes og rapporteres.

CRD IV innfører en hovedregel om tak på variabel godtgjørelse på 100 prosent av fast godtgjørelse. Fra før er det et tak på 50 prosent variabel godtgjørelse for ledende ansatte i banker. Dette taket vil beholdes, mens regelen vil utvides til å omfatte flere som får en 100 prosent grense for variabel godtgjørelse. Dette taket kan heves til 200 prosent med kvalifisert flertall i institusjonens generalforsamling.

Det er ikke stilt særskilte virksomhetsstyringskrav til institusjoner som bruker interne modeller i CRD IV utover kravene i gjeldende regelverk. CRD IV har heller ingen direkte bestemmelse om compliance-funksjon eller generelt krav til internrevisjon for alle institusjoner. Finanstilsynet vil vurdere bestemmelser på disse områdene i sammenheng med utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser som skal gjennomføre CRD IV.

FSB har utarbeidet en rekke anbefalinger til styrking av tilsynet med systemviktige institusjoner.⁴ FSB anbefaler blant annet at tilsynsmyndighetene etablerer en tettere dialog med systemviktige institusjoner både på generelt ledelsesnivå og på mer teknisk nivå for de vesentligste risikoområdene for å sikre løpende informasjonsutveksling og støtte tilsynets løpende overvåkning. På området for god selskapsledelse har FSB anbefalt et eget tilsynsmessig fokus på styrets håndtering av den interne risikostyringen. Banklovkommisjonen foreslår ingen nye bestemmelser på dette området. Som nevnt over, legger Finanstilsynet særlig vekt på tilsyn med de største institusjonene slik at FSBs anbefalinger anses som praktisert.

6.1.3 Tiltak

Generelle regler for foretaksstyring

Proporsjonalitetsprinsippet er innarbeidet i gjeldende regelverk og gjør det klart at styrings- og kontrollordninger, retningslinjer og rutiner skal stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i institusjonen. Dette er også reflektert i de reviderte kjerneprinsippene om banktilsyn fra BIS. BIS unnlot i den siste gjennomgangen av kjerneprinsippene å innføre et nytt prinsipp for tilsyn med systemviktige banker, men la i stedet vekt på at proporsjonalitetsprinsippet gjelder.

Internrevisjon

CRD IV og forslag til ny finanslov berører ikke hvilke institusjoner som skal omfattes av internrevisjon utover at det, som i gjeldende regelverk, stilles krav til internrevisjon i institusjoner med interne modeller. Institusjonene som er identifisert som systemviktige kommer alle inn under kravet om internrevisjon gitt i gjeldende risikostyringsforskrift. Det foreslås derfor ikke særskilte regler om internrevisjon i systemviktige institusjoner.

Krav til egenevaluering av styret

Det danske Finanstilsynet publiserte 4. juli 2012 "*Vejledning til evaluering af bestyrelsens viden og erfaring i kredittinstitutter.*" Veiledningen, med tilhørende skjema, skal sikre at styret i alle finansinstitusjoner gjennomfører en reell og grundig egenevaluering. I den norske tilsynsmodulen for overordnet styring og kontroll finnes allerede et prinsipp om egenrevisjon av kompetanse i styrene. Det forventes at styrene i alle norske banker foretar slike egenrevisjoner.

For å sikre tilstrekkelig kompetanse i styrene i systemviktige institusjoner anbefaler Finanstilsynet at det etableres en mer formalisert årlig egenevaluering i disse styrene. Det legges opp til at Finanstilsynet i første omgang følger opp dette overfor de systemviktige institusjonene gjennom stedlig tilsyn.

6.2 Organisering

6.2.1 Dagens regulering

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 stiller krav til institusjonen at skal organiseres og drives på en forsvarlig måte med en klar organisasjonsstruktur, klar ansvarsfordeling, klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger samt hensiktsmessige retningslinjer og rutiner

⁴ Financial Stability Board, "Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision – Recommendations for enhanced supervision", 2. november 2010.

for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko institusjonen er, eller kan bli, eksponert for.

De systemviktige institusjonene er organisert som finanskonsern. Endringer i konsernstrukturen må godkjennes.

Det stilles krav til at institusjonene som ikke er organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak skal ha et allsidig sammensatt *representantskap*. Institusjonene skal ha en *kontrollkomité* som skal føre tilsyn med institusjonens virksomhet, og blant annet påse at virksomheten drives i samsvar med lov og vedtekter. Kontrollkomiteen skal spesielt føre tilsyn med styrets disposisjoner, og skal årlig gi melding om sitt arbeid til representantskapet og Finanstilsynet.

Institusjoners valgte *revisor* er også en del av bankens kontrollmiljø. Revisor skal først og fremst utføre sine lovpålagte plikter etter revisorloven, med avgivelse av en årlig revisjonsberetning. I tillegg har revisor en meldeplikt etter finanstilsynsloven § 3a om enkelte særlig viktige forhold. Fra 1. juli 2009 kom det et krav om *revisjonsutvalg* gjennom revisjonsdirektivet (2006/43/EF). Revisjonsutvalget skal være et underutvalg av styret som fokuserer på finansiell rapportering, risikostyring og internkontroll og internrevisjon. Ett av medlemmene skal ha kvalifikasjoner innen regnskap eller revisjon.

Gjennom finansieringsvirksomhetsloven og godtgjørelsesforskriften er det innført krav om *godtgjørelsesutvalg* som trådte i kraft 1. januar 2011. Godtgjørelsesutvalgets kan på fritt grunnlag vurdere foretakets godtgjørelsesordning, og skal forberede alle saker om godtgjørelsesordningen som skal behandles av styret.

6.2.2 Kommende regulering

Nylig vedtatte endringer i finansieringsvirksomhetsloven med krav om et *risikoutvalg* som skal velges blant de uavhengige styremedlemmene er basert på krav i CRD IV. Risikoutvalget skal gi råd til styret om institusjonens overordnede nåværende og fremtidige risikoappetitt og risikostrategi, og overvåke gjennomføringen av risikostrategien. Direktivet legger opp til krav basert på proporsjonalitetsprinsippet også her, og departementet er i finansieringsvirksomhetsloven gitt hjemmel til å gjøre unntak fra plikten til å ha risikoutvalg.

NOU 2011:8 Ny finanslovgivning baserer forslag til alminnelig krav til finansforetak på funksjonskrav, og overlater i stor grad til foretakene å fastlegge selv hvordan det vil være hensiktsmessig å organisere og drive foretakets virksomhet. I utkast til § 13-1 heter det at et finansforetak skal ha en klar organisasjonsstruktur, klar ansvarsfordeling, klare, hensiktsmessige og effektive styrings- og kontrollordninger og hensiktsmessige retningslinjer for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko som foretaket er, eller kan bli, eksponert for. Dette tilsvarer § 2-9 i finansieringsvirksomhetsloven og er i stor grad i samsvar med dagens risikostyringsforskrift med tilhørende rundskriv.

Fra dette generelle utgangspunktet i forslag til ny finanslovgivning vil imidlertid de spesifikke kravene til organisering som f.eks. revisjonsutvalg, godtgjørelsesutvalg og risikoutvalg alle være krav som reduserer institusjonenes valgfrihet når det gjelder organisering. Dette er endringer som Norge må innføre som følge av EØS-avtalen. Banklovkommissjonen foreslår imidlertid å oppheve de lovpålagte kravene om representantskap og kontrollkomité, og begrunner det med økte krav til organisering og internkontroll.

Den såkalte Liikanen-rapporten utarbeidet av en ekspertgruppe i EU ble lagt frem i oktober 2012 og så på behovet for å gjøre om strukturen på den europeiske banksektoren. Rapporten inneholder blant annet forslag om å organisere særlig risikable aktiviteter, spesielt egenhandel i verdipapirer/derivater, i andre juridiske enheter enn i den ordinære bankvirksomheten. Oppsplitting i flere juridiske enheter vil gjøre bankkonsern mindre komplekse, mer transparente og gjøre kriseløsning enklere. Det er foreslått at vurdering av krav til utskilling av egenhandel vil inntre dersom den utgjør mer enn 15 til 25 prosent av bankenes samlede balanse, eller over 100 milliarder euro. Høringen er nå avsluttet, og rapporten er til behandling i EU-kommisjonen.

6.2.3 Tiltak

Både gjeldende og kommende regulering gir en rekke krav til organisering gjennom konsesjonskrav og til styrings- og kontrollorganer. Finanstilsynet vil ikke anbefale særskilte krav for systemviktige banker på dette området, men heller videreføre bruk av proporsjonalitetsprinsippet og generelt stille større krav til de systemviktige institusjonene.

Norske finansinstitusjoner vil ikke ha egenhandel av stort nok omfang til å omfattes av eventuelle EU-regler som blir utarbeidet på bakgrunn av Liikanen-rapporten. Bankene i Norge har, sammenlignet med banker i andre land, i liten grad drevet med egenhandel og annen typisk investeringsbankaktivitet. I norsk finanslovgivning er det videre lagt stor vekt på å hindre at økonomiske problemer i et konsernselskap skal kunne spre seg til de andre enhetene i konsernet. Derfor har man samme soliditetsregler for alle typer finansinstitusjoner, og alle finansforetak i et konsern skal oppfylle kapitaldekningsreglene på selvstendig basis.

6.3 Avviklingsplaner/ kriseløsning

6.3.1 Dagens regulering

Det er i dag ikke krav om at norske banker skal ha gjenopprettingsplaner (recovery plans) eller at det skal etableres avviklingsplaner (resolution plans). Avvikling av banker i krise reguleres av banksikringsloven. Loven inneholder regler om sikringsordninger for, og offentlig administrasjon av, banker og forsikringselskaper.

Banksikringsloven oppstiller krav om rapportering ved likviditets- og soliditetsproblemer, både fra institusjonene til Finanstilsynet og mellom Finanstilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet. Når Finanstilsynet mottar melding om at en bank har problemer, har Finanstilsynet myndighet til å klarlegge nødvendige tiltak, og dersom disse ikke iverksettes av institusjonen, å innkalle til generalforsamling, fastsette vilkår eller retningslinjer for å sikre forsvarlig drift og å kreve at det utarbeides revidert statusoppgjør.

Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at en institusjon er illikvid eller insuffisient, eller ikke er i stand til å oppfylle gjeldende kapitaldekningskrav i samsvar med pålegg fra tilsynet, skal det gis melding til Norges bank og den aktuelle sikringsordningen. Hvis Finanstilsynet antar at institusjonen ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, skal dette straks meldes til Finansdepartementet, sammen med en vurdering av om institusjonen bør settes under offentlig administrasjon.

Dersom Finansdepartementet finner at lovens vilkår er oppfylt, kan Kongen treffe vedtak om offentlig administrasjon. Et slikt vedtak betyr at institusjonens tidligere organer trer ut av virksomhet, og et administrasjonsstyre overtar disse organenes myndighet. Videre kan en

bank under administrasjon ikke utbetale til innskyttere og kreditorer eller ta imot innskudd, øke engasjementer eller påta seg nye uten Finanstilsynets godkjenning. Medlemmer av styret, kontrollkomiteen og revisor plikter å gi administrasjonsstyret alle opplysninger om institusjonens stilling og virksomhet. Reglene i dekningsloven og konkursloven gjelder tilsvarende.

6.3.2 Kommende regulering

Det foreslåtte krisehåndteringsdirektivet⁵ som EU-kommisjonen la frem 6. juni 2012 utgjør et rammeverk for krisehåndtering i tråd med anbefalinger fra Financial Stability Board.⁶ Formålet med direktivet er at det skal være mulig å drive videre de systemviktige delene av en fallert bank, samtidig med at både aksjonærer og kreditorer tar sine deler av bankens tap (bail-in). Usikrede kreditorer kan da bli utsatt for nedskrivning av gjeld og konvertering av gjeld til egenkapital. Det vil gi bedre markedsdisiplin og begrense statens utgifter i forbindelse med bankkriser. Etter direktivforslaget skal medlemslandene sørge for at institusjoner utarbeider og vedlikeholder gjenopprettingsplaner med konkrete og gjennomførbare tiltak for håndtering av finansielle krisesituasjoner. Det åpnes for at medlemslandene kan gjøre lettelsener for mindre institusjoner. Videre skal avviklingsmyndigheten som skal utpekes i det enkelte medlemsland, i samarbeid med tilsynsmyndigheten, utarbeide avviklingsplaner for hvordan institusjonen skal avvikles uten negativ innvirkning på det finansielle system dersom vilkårene for å avvikle den er oppfylt.

Krisehåndteringsdirektivet er for tiden gjenstand for trilogforhandlinger i EU, og innholdet i det endelige direktivet er ikke klart⁷. Direktivet må, til tross for mulige forsinkelser, forventes å være på plass i løpet av få år. Banklovkommisjonen er gitt i oppdrag å utrede gjennomføringen av direktivet i norsk rett. Det kan også nevnes at European Banking Authority (EBA) har anbefalt at DNB Bank, som en av 39 større bankgrupperinger i EØS-området, skal utarbeide en gjenopprettingsplan innen utgangen av 2013. Nordea Bank AB (publ) er også, som G-SIFI, i ferd med å utarbeide en gjenopprettingsplan som følge av et tilsvarende initiativ fra Financial Stability Board.

CRD IV forskutterer delvis krisehåndteringsdirektivet og krever at tilsynsmyndighetene sørger for at det opprettes gjenopprettingsplaner og avviklingsplaner i institusjonene i tråd med proporsjonalitetsprinsippet. Det skal stilles mindre strenge krav til gjenopprettingsplaner og avviklingsplaner i institusjoner som ut fra størrelse, forretningsmodell eller lav grad av sammenveving med andre institusjoner ikke vil gi negativ effekt på finansmarkedet, andre institusjoner eller finansieringsmarkedene.. I fortalen til CRD IV-direktivet er det uttrykt at utarbeidelse av gjenopprettingsplaner og avviklingsplaner for systemviktige institusjoner bør prioriteres. Det er ikke avklart hvem som skal ha rollen som avviklingsmyndighet i Norge. Dermed er det heller ikke avklart hvem som skal ha ansvaret for utarbeidelse av avviklingsplanene.

6.3.2 Tiltak

Finanstilsynet foreslår at det stilles krav til at det skal utarbeides gjenopprettingsplaner for systemviktige institusjoner i løpet av 2014. Finanstilsynet vil følge opp de systemviktige institusjonene direkte i dette arbeidet. Det foreslås at det utarbeides avviklingsplaner for de systemviktige institusjonene når det er avklart hvem som blir norsk avviklingsmyndighet.

⁵ "Directive establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms."

⁶ "Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions."

⁷ Plenumsbehandling i EU-Parlamentet er berammet til 3. februar 2014, men utsettelse kan ikke utelukkes.

6.4 Likviditetskrav

6.4.1 Dagens regulering

I henhold til likviditetsforskriften § 4 skal institusjonene ha en beholdning av likvide eiendeler: *"Foretaket skal ha en tilstrekkelig beholdning av likvide eiendeler for å unngå betalingsproblemer på kort og lang sikt som også hensyntar at det kan oppstå uventede hendelser. Slike eiendeler skal være av god kvalitet og uten heftelser, og foretaket skal sørge for at eiendelene umiddelbart kan realiseres eller anvendes for finansiering, inkludert hvilke eiendeler som kan aksepteres som sikkerhet i sentralbanker, sentrale motparter mv. Finanstilsynet kan gi nærmere regler om hvilke eiendeler som kan inngå i beholdningen av likvide eiendeler."* Forskriften stiller med andre ord ikke kvantitative krav til likviditetsbufferens størrelse. Imidlertid har Finanstilsynet i gjennom en årrekke fulgt opp bankenes likviditetssituasjon gjennom de kvantitative størrelsene likviditetsindikator 1 og 2. Indikatorene måler institusjonens beholdning av illikvide eiendeler som er langsiktig finansiert, med gjenstående løpetid på mer enn henholdsvis ett år og én måned.

Siden første kvartal 2011 har de 17 største bankene i Norge kvartalsvis innrapportert tall for beregning av net stable funding ratio (NSFR) og liquidity coverage ratio (LCR), begge basert på Basel III- definisjonen av desember 2010. NSFR har mange fellestrekk med likviditetsindikator 1 og bankenes NSFR-resultater benyttes i Finanstilsynets oppfølging av institusjonene. Fra og med 3. kvartal 2011 har samtlige norske banker rapportert tall for LCR samt tall for hva banken ellers kan stille som sikkerheter i Norges Bank annet enn allerede LCR-godkjente verdipapirer. På bakgrunn av rapporteringen, har Finanstilsynet beregnet den såkalte likviditetsbufferindeksen (LBI). Banker med lave verdier på enten likviditetsindikator 1 eller 2, og/eller LBI har blitt fulgt opp av Finanstilsynet. Det er derfor grunn til å si at bankenes etterlevelse av regelverket ikke bare følges opp ved Finanstilsynets kvalitative vurderinger av bankene (deres styring og kontroll), men også ved at reguleringen gir kvantitative dimensjoner (ved oppfølging av eksponeringsnivå).

6.4.2 Kommende regulering

Rapportering av LCR og NSFR starter i EBA-sammenheng fra og med første kvartal 2014. LCR skal gjøres gjeldende med et minstekrav på 60 prosent fra og med 2015 med gradvis innfasing til 2018, mens det er usikkert om og når NSFR vil gjelde.

Sverige har fra 1. januar 2013 innført krav for de største finansinstitusjonene om å oppfylle en justert utgave av LCR-kravet. I Danmark er utgangspunktet at LCR gjøres gjeldende fullt ut for de systemviktige bankene fra 2015 slik at overgangsperioden frem til 2018 ikke benyttes. Danske myndigheter vil imidlertid avvente beslutningen i EU om den endelige utformingen av LCR-kravet og hvilke papirer som kan inngå. Dersom utformingen av LCR gjør det vanskelig for danske systemviktige institusjoner å oppfylle LCR-kravet fra 2015, vil LCR-kravet fases gradvis inn frem til 2018 slik som for øvrige institusjoner. Når det gjelder NSFR-krav for danske systemviktige institusjoner er det bestemt å utarbeide regler for stabil finansiering som skal lovfestes på et senere tidspunkt.

6.4.3 Tiltak

Styring av likviditetsrisiko og likviditetskrav vil være særlig relevant for institusjoner som anses som systemviktige, da det er spesielt viktig at slike institusjoner selv kan klare seg

gjennom stressituasjoner og bidra til hele systemets stabilitet. I stressperioder er typisk mulighetene til å gjennomføre refinansieringsoperasjoner vanskelige. Det er derfor grunn til å stille ekstra krav til systemviktige institusjonene både hva gjelder likviditetsbuffer for å motstå mer kortsiktige sjokk i markedet, og til langsiktigheten i deres finansiering. Hva gjelder norske systemviktige institusjoner er det et tilleggsmoment at de i stor grad er avhengig av utlandsfinansiering og at finanskrisen viste at tilgang til likviditet i de stressede internasjonale markeder var utfordrende.

Finanstilsynet foreslår at det stilles krav på 100 prosent LCR i de systemviktige institusjonene fra 1. juli 2015. Endelig kalibrering og definisjon av LCR skal foreligge i form av en "delegated act" til EU-kommisjonen sommeren 2014. LCR-kravet må vurderes på bakgrunn av endelig utforming, og hvilke papirer som kan benyttes for å oppfylle kravet.

Videre bør det stilles krav til at de systemviktige institusjonene er langsiktig finansiert, hvilket kan operasjonaliseres til et krav om NSFR over 100 prosent. Da denne indikatoren ennå ikke er endelig definert i CRD IV og at EBA innen 31. desember 2015 skal rapportere til EU-kommisjonen om "whether and how it would be appropriate to ensure that institutions use stable sources of funding", foreslår Finanstilsynet at det inntil videre settes et krav til likviditetsindikator 1 for de systemviktige institusjonene. Det vil være hensiktsmessig å legge dette kravet på 110 for å sørge for tilstrekkelig langsiktighet⁸. På sikt bør det vurderes å erstatte dette målet med NSFR eller andre relevante likviditetsmål i CRD IV som fokuserer på løpetid og diversifisert sammensetning av finansieringen.

De foreslåtte kvantitative likviditetskravene for de systemviktige bankene innebærer en innskjerpelse av dagens praksis med innrapportering av likviditetsindikatorne. Ved eventuelle brudd på likviditetskravene kan Finanstilsynet bruke hjemmelen i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 fjerde ledd, og gi pålegg som begrenser adgangen til å gi nye lån eller kreve at andre tiltak blir satt i verk for å rette på forholdet.

⁸ Ved utgangen av 2.kvartal 2013 var gjennomsnittet for de 13 største bankene på 105,8. Kun én av de ti største hadde likviditetsindikator 1 på mer enn 110, mens fem av de ti hadde en indikator på større enn 105

7 Oppsummering

I kapittel 3 har Finanstilsynet foreslått ett størrelseskriterium og tre erstattbarhetskriterier som utgangspunkt for å identifisere systemviktige institusjoner:

- Forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP-fastland eller total forvaltningskapital i norsk banknæring
- Utlån til publikum på minst 5 prosent av alle utlån til publikum i det norske markedet
- Utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner.
- Kritisk rolle i finansiell infrastruktur

Basert på tall per 31. desember 2012 identifiserer det første kriteriet DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken. Det andre kriteriet identifiserer DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken. Det tredje kriteriet identifiserer DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss. Etter det fjerde kriteriet er DNB Bank og Nordea Bank Norge identifisert som systemviktige institusjoner.

Finanstilsynet foreslår at institusjoner, basert på kvalitative vurderinger, kan tas inn eller ut av utvalget som er identifisert basert på de fire kriteriene. Utøvelse av slikt skjønn må være basert på en helhetsvurdering, og det er derfor vanskelig å lage en uttømmende liste av indikatorer som bør benyttes i en kvalitativ vurdering. Informasjon som ligger til grunn for de kvalitative vurderingene kan i all hovedsak grupperes under Baselkomiteens fire hovedkriterier (størrelse, sammenveving, erstattbarhet/finansiell infrastruktur og kompleksitet). Basert på kvalitative vurderinger foreslår Finanstilsynet at Kommunalbanken tas ut av utvalget, og at Sparebanken Vest tas inn i utvalget av systemviktige institusjoner.

Finanstilsynet foreslår at alle de systemviktige institusjonene pålegges en buffer på 2 prosent. Dette gjelder DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør, Sparebanken Pluss og Sparebanken Vest.

Finanstilsynet foreslår at systemviktige institusjoner skal utarbeide gjenopprettingsplaner i løpet av 2014. Finanstilsynet vil følge opp de systemviktige institusjonene direkte i dette arbeidet. Det foreslås at det utarbeides avviklingsplaner for de systemviktige institusjonene når det er avklart hvem som blir norsk avviklingsmyndighet.

Videre foreslås det å stille krav til systemviktige institusjoner om 100 prosent oppfyllelse av LCR fra 1. juli 2015, med forbehold om den endelige utformingen av LCR. Inntil videre foreslår Finanstilsynet at det også pålegges krav om et minimumsnivå for likviditetsindikator 1 på 110. De foreslåtte kvantitative likviditetskravene for de systemviktige bankene innebærer en innskjerpelse av dagens praksis med innrapportering av likviditetsindikatorene. Ved eventuelle brudd på likviditetskravene kan Finanstilsynet bruke hjemmelen i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 fjerde ledd, og gi pålegg som begrenser adgangen til å gi nye lån eller kreve at andre tiltak blir satt i verk for å rette på forholdet.

For å sikre tilstrekkelig kompetanse i styrene i systemviktige institusjoner, anbefaler Finanstilsynet at det etableres en mer formalisert årlig egenevaluering i disse styrene. Det legges opp til at Finanstilsynet i første omgang følger opp dette overfor de systemviktige institusjonene gjennom stedlig tilsyn.

Det vil vurderes ytterligere tiltak for systemviktige institusjoner på bakgrunn av internasjonal praksis, og etter at CRD IV og krisehåndteringsdirektivet er gjennomført.

UTKAST

Forskrift om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak fastsatt med hjemmel i verdipapirhandelloven § 9-15a syvende ledd og finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e tredje ledd

§ 1 Unntak fra kravene i forskriften og virkeområde

Kravene i verdipapirhandelloven § 9-15a tredje ledd gjelder ikke for verdipapirforetak.

Denne forskriften gjelder for banker, finansieringsforetak og holdingselskaper i finanskonsern som ikke er rene forsikringskonsern.

§ 2 Identifisering av systemviktige institusjoner

Finansdepartementet skal årlig identifisere systemviktige institusjoner basert på kriteriene i § 3.

§ 3 Kriterier for systemviktighet

Institusjoner skal identifiseres som systemviktige dersom de oppfyller ett eller flere av følgende kriterier:

- a) forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP-fastland eller total forvaltningskapital i norsk banknæring
- b) utlånsandel til publikum på minst 5 prosent i det norske markedet
- c) utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner
- d) kritisk rolle i finansiell infrastruktur.

Med regioner menes

- a) Nord: Nordland, Troms og Finnmark
- b) Midt: Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
- c) Vest: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
- d) Sør: Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark
- e) Øst: Vestfold, Østfold, Oppland, Hedmark, Buskerud, Akershus og Oslo.

Uavhengig av identifiseringskriteriene i første ledd, kan Finansdepartementet basert på kvalitative vurderinger inkludere eller unnta institusjoner fra utvalget av systemviktige institusjoner.

§ 4 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft fra 1. juli 2015.

