

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 13.02.2014
Vår ref.: 13-1619
Deres ref.: 13/1786 MAO

Høringssvar – Utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev om utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner, datert 11. november 2013, og gir med dette sine merknader. Etter vår vurdering har norske myndigheter valgt en førtidig, fragmentert og uforutsigbar innføring av CRD IV-reglene, uten helhetlige konsekvensutredninger. Siden det er besluttet at rapporteringsreglene i CRD IV trer i kraft for norske institusjoner fra 1. juli i år, er det avgjørende at norske bestemmelser samsvarer med CRD IV innen den tid. De forskriftsforslag som frem til dags dato er sendt på høring, er i denne sammenheng ikke tilstrekkelige.

1. Hovedsynspunkter

- Norsk finansnæring har gjennomgående gitt sin tilslutning til den internasjonale kapitalkravreformen, Basel III. Skal denne reformen virke etter hensikten, må anbefalingene følges lojalt opp i landenes nasjonale regelverk.
- EU implementerer Basel III gjennom CRD IV, som fortsatt er under utforming gjennom regulatoriske standarder og retningslinjer fra EBA. Finans Norge forutsetter at CRD IV vil bli innlemmet i EØS-avtalen, og mener at norsk regulering allerede i utgangspunktet må utformes under hensyntaken til dette.
- Forslaget til definisjon av systemviktige banker er langt bredere enn det som ligger til grunn for Baselkomiteens anbefalinger og EUs regelverk. Vi slutter oss her til Norges Banks vurderinger. Vi velger likevel å ikke uttrykke sterk uenighet til forslaget om en regional, og ikke nasjonal, referanseramme for reguleringen. Vi forutsetter imidlertid at identifikasjon av systemviktige banker skjer med nøye hensyntaken til eventuelle konkurransemessige virkninger.
- Finans Norge kan ikke se særlige norske forhold som begrunner valg av regulering i motstrid med Baselkomiteens anbefaling om gradering av bufferkravet etter systemviktighet, eller at det skulle være vanskeligere å definere grad av systemviktighet i Norge enn i andre land.

- Dersom bufferkravet skal være likt for alle som defineres som systemviktige, må nivået på kravet vurderes på nytt. Det er ikke anført argumenter for at bufferkravet bør være i den strengeste enden av det EU-regelverket tillater samtidig som virkeområdet går langt ut over det som antas være EUs intensjon.
- Det er ikke påvist behov for å innføre LCR-kravet tidligere for de norske institusjoner som defineres som systemviktige. Det er heller ikke presentert en løsning på problemet med lite tilgjengelige likvide instrumenter. Godkjenning av OMF som likviditet må være en forutsetning for førtidig implementering av LCR-kravet.
- Et norsk særkrav til bankenes stabile finansiering vil innebære kostnader for bankene og samfunnet som hverken er godt nok utredet eller basert på et velbegrunnet behov. Både Baselkomiteen og EU erkjenner at det er lite erfaring med denne type krav, noe som tilsier vurderinger basert på erfaringer gjennom en lengre observasjonsperiode.
- Finans Norge slutter seg til at det kan være hensiktsmessig at det etableres en mer formalisert årlig egevaluering av styrene i systemviktige institusjoner og at ytterligere tiltak vurderes i forhold til internasjonal praksis, gjennomføring av krisehåndteringsdirektiv mv. Forslagene knyttet til gjenopprettingsplaner og avviklingsplaner bør imidlertid avvente EUs arbeide med regulering på feltet.
- Det norske regelverket må ha samme presisjonsnivå som i EUs regelverk, og en må avvente regulatoriske standarder fra EBA før det norske regelverket fastsettes. Kun gjennom innføring av et harmonisert regelverk gis norske institusjoner samme konkurransevilkår og regelverksforståelse. Norske myndigheter har besluttet at norske institusjoner skal rapportere etter CRD IV fra 1.7.2014. Dette forutsetter innføring av bestemmelser i samsvar med et felles, helhetlig og konsistent regelverk, som for institusjoner hjemmehørende i et EU-land.

2. Innledning

Norsk finansnæring har gjennomgående uttrykt støtte til den internasjonale kapitalkravreform som pågår, "Basel III". Formålet med reformen er å trygge finansiell stabilitet gjennom høyere krav til kapital og likviditet i finansinstitusjonene, blant annet gjennom særskilte krav til "systemviktige" institusjoner.

Som grunnleggende forutsetning for næringens hørings svar i denne sak er at EUs nye kapitalkravregulering, "CRD IV", gitt i direktiv 2013/36/EU (CRD) og forordning 575/2013 (CRR), med tilhørende regulatoriske standarder, vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Av dette følger at norsk regelverk på området må utarbeides i harmoni med de krav og føringer EU-regelverket gir.

Vi er videre opptatt av at norsk regulering innenfor de nasjonale valg som er mulige, ikke utformes på en slik måte at de virksomheter som omfattes, underlegges et regulatorisk regime som svekker deres konkurransekraft i forhold til konkurrenter. Dette gjelder både i det nasjonale marked med bredt innslag av utenlandske virksomheter og for norske

institusjoners internasjonale virksomhet. Vi tillater oss denne sammenheng å vise til Konkurransetilsynets høringsvar der det pekes på at "de konkurransemessige effektene av regelverket i liten eller ingen grad synes å være vurdert". Konkurransetilsynet viser i sitt svar også til sin tidligere uttalelse vedrørende beregningsgrunnlaget for kapitalkrav, der det ble påpekt at harmoniserte rammevilkår innenfor EU/EØS vil være "av betydning for ikke å vri konkurransen som skjer ved etablering over landegrensene".

I det følgende tar vi derfor først for oss hvilke rammer den internasjonale kapitalkrav-reformen og EUs regelverk setter for nasjonalt regelverk, deretter belyser vi hvordan forslaget til norsk regulering forholder til dette, herunder vårt syn på behov for endringer i høringsforslaget.

3. Den internasjonale kapitalkravreformen og EØS-relevant EU-regelverk

De prinsipper som Baselkomiteen har utarbeidet for regulering av systemviktige banker, på henholdsvis globalt og nasjonalt nivå, er blitt forankret på høyt politisk nivå internasjonalt. En grunnleggende forutsetning for at reformen skal virke etter hensikten er at nasjonale myndigheter lojalt følger opp de prinsipper det er oppnådd internasjonal enighet om. Det skal ikke være konkurranse om å ha "det beste regelverket", hverken når det gjelder lempeligere eller strengere krav.

Avvik, som ikke er begrunnet med helt spesielle nasjonale forhold, vil innebære konkurransemessige vridninger, som både vil påvirke den enkelte virksomhet og hindre utviklingen av velfungerende markeder. Sistnevnte forhold er eksplisitt tatt inn i EU-regelverket, der bruk av nasjonale valg ofte krever begrunnelser og analyser til EUs organer, som dokumenterer og redegjør for virkninger for det indre markedet, jf. eksempelvis CRD artikkel 131 6 (a) som omtales nedenfor.

EU har utformet sitt regelverk i harmoni med de standarder for regulering av systemviktige banker som er utviklet av Baselkomiteen. EU-regelverket gjelder imidlertid systemviktige finansinstitusjoner generelt, i samsvar med den målsetting som er uttrykt for den internasjonale reformen, blant annet fra Financial Stability Board.

EU-kravene er nedfelt i direktivdelen av CRD IV, men skal konkretiseres nærmere i regelverk som skal fastsettes av EU-kommisjonen basert på råd fra det europeiske banktilsynsorganet EBA. EBA har nå på høring forslag til presisering av metodikk for identifisering av globalt systemviktige virksomheter og metodikk for beregning av bufferkrav avhengig av systemviktighet. Det legges vekt på tilnærmet full harmoni med Basel-standardene. Dette betyr at reglene for globalt systemviktige institusjoner er nedfelt som detaljerte bestemmelser som skal gjelde i alle EU- (EØS-)land, mens reglene for reguleringen av andre ("other") systemviktige institusjoner i er utformet på et mer overordnet nivå.

Baselstandardene og EU-reglene gir imidlertid likevel klare føringer for de prinsipper som skal ligge til grunn for reguleringen av andre systemviktige institusjoner, i det følgende kalt "nasjonale SIFI-er". Nasjonale SIFI-er skal utpekes basert på minst ett av de kriterier som er opplistet i CRD artikkel 131 punkt 3. EUs banktilsyn (EBA) skal innen 1. januar 2015, etter konsultasjon med EUs systemrisikoråd (ESRB), publisere nærmere retningslinjer for å utpeke nasjonale SIFI-er. Det skal her legges vekt på både internasjonale anbefalinger for nasjonalt systemviktige institusjoner (Basel-anbefalinger) og nasjonale særtrekk.

Baselkomiteens "A framework for dealing with domestically important banks" angir 12 prinsipper som bør ligge til grunn for nasjonale myndigheters vurdering av hvilke banker som er nasjonalt systemviktige (D-SIBS) og fastsetting av tilleggskrav. Prinsippene har i hovedsak form av anbefalinger til nasjonale myndigheter om å etablere en klar og offentlig kjent metodikk for å fastslå ekstrakrav til D-SIBs, tilsvarende den som Baselkomiteen selv følger ved vurderingen av globalt systemviktige banker (G-SIBs):

- 1) Metode for å vurdere grad av systemviktighet
- 2) Metode for fastsetting av størrelse på krav til økt tapsbærende evne

Vedrørende 1) peker komiteen på at de fleste av de indikatorer som er aktuelle for å måle G-SIBS, også er relevante for D-SIBs. Bankene bør vurderes regelmessig, med intervaller som ikke er særlig mye lengre enn det som gjelder for G-SIBs (årlig). Sistnevnte prinsipp er nedfelt i CRD artikkel 131 punkt 6.

Vedrørende 2) anbefaler Baselkomiteen at tilleggskravene til kapital bør reflektere graden av systemviktighet. Dette fremgår klart av Baselkomiteens prinsipp nr. 9, som lyder som følger: "The HLA requirement [økt krav til tapsabsorberende evne for SIFI-er] imposed on a bank should commensurate with the degree of systemic importance, as identified under Principle 5." Hovedbegrunnelsen for dette er formulert som følger: "This is to provide the appropriate incentives to banks which are subject to the HLA requirements to reduce (or at least not increase) their systemic importance time".

Baselkomiteen gir ikke anbefalinger om nivå på SIFI-bufferkravet, men peker på at det bør sikres at banker med samme grad av systemviktighet er pålagt samme tilleggskrav, uavhengig av om de er nasjonale banker, filialer av utenlandske bankgrupper eller filialer av globalt systemviktige banker. Etter CRD artikkel 131 punkt 5, kan SIFI-bufferkravet til nasjonale SIFI-er være opp til 2 prosent av beregningsgrunnlaget for minstekravet til kapital.

Fordi kapitalkrav som innføres i ett EU-medlemsland kan gi effekter også i andre land eller EU som helhet dersom de skaper hindringer for hvordan det indre markedet fungerer, er det i CRD artikkel 131 punkt 6 stilt som krav at nasjonale tilsynsmyndigheter skal se til at bufferkrav til nasjonale SIFI-er ikke medfører «disproportionate adverse effects». Etter CRD

artikkel 131 punkt 7 skal nasjonalt tilsyn, før SIFI-bufferkrav fastsettes eller endres, notifisere EU-kommisjonen, ESRB, EBA og eventuelle andre berørte nasjonale tilsynsmyndigheter, der det redegjøres for hvorfor tiltaket vil være effektivt og forholdsmessig for å redusere risiko og mulige positive eller negative effekter for det indre marked.

Særskilte kapitalkrav for systemviktige institusjoner kan etter EU-direktivet innføres fra 1.1.2016.

Verken Basel-standardene for regulering av systemviktige banker eller de aktuelle EU-reglene på området omfatter krav til likviditet eller stabil finansiering.

4. Finans Norges syn på forslaget til norsk regulering

4.1. Generelt

Vi finner at det forslag Finansdepartementet nå har sendt på høring på flere områder avviker på viktige områder både fra Basel-standardene, EU-reguleringen og den regulering som er, eller er i ferd med å bli, implementert i andre, sammenlignbare land. Dette gjelder blant annet viktige detaljer i reguleringen, jf. redegjørelse i forrige punkt og punkt 5.

Flere av avvikene fra EU-reguleringen vil innebære ekstra kostnader for norske banker. Dette gjelder spesielt kravene til likviditet og stabil finansiering. Vi savner i denne sammenheng både en behovsanalyse og en konsekvensvurdering.

4.2. Virkeområde – Definisjonen av systemviktige institusjoner

Forskriftsforslaget inneholder kriterier for identifisering av norske nasjonalt systemviktige institusjoner som i prinsipp tilfredsstillende krav som er nedfelt i CRD. Gitt at referanserammen for reguleringen, både fra Basel-komiteen og EU, er angitt å være nasjonal systemviktighet, må vi imidlertid peke på at det regionale perspektiv som Finanstilsynet foreslår, gir et virkeområde som er langt bredere enn det den internasjonale kapitalkravreformen foreskriver. På dette området slutter vi oss helt til de vurderinger som det i oversendelsesbrevet fra Finanstilsynet er referert fra Norges Banks side.

Finans Norge mener at den differensierte banksektoren i Norge er en styrke for finansiell stabilitet, i forhold til situasjonen i land med en mer konsentrert banksektor. Finans Norge har likevel forståelse for at myndighetene i sin vurdering av hvilke banker som er systemviktige også har et regionalt perspektiv. Vi velger derfor å ikke uttrykke sterk uenighet til forslaget til kriterier for å identifisere systemviktige institusjoner i Norge. Vi forutsetter imidlertid at norske myndigheter forsikrer seg om at reguleringen ikke vil medføre uheldige konkurransemessige virkninger. Vi kan ikke se at den regioninndeling tilsynet foreslår er faglig begrunnet, selv om den kan være avgjørende for hvilke virksomheter som omfattes av reguleringen.

4.3. Implementeringstakt

Finanstilsynet foreslår at de særskilte kravene til norske systemviktige institusjoner skal tre i kraft 1. juli 2015. Særskilt kapitalkrav til systemviktige institusjoner kan etter EU-reguleringen pålegges fra 1. januar 2016. EU-kommisjonen har presisert dette i notatet "Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions" (side 26), der det også klart fremgår at land som ønsker førtidig innføring av tilleggskrav kan gjøre dette i form av krav til systemrisikobuffer. Både i Sverige og Danmark har en i harmoni med EU-regelverket valgt å pålegge henholdsvis kun de største og de virksomheter som anses systemviktige med tilleggskrav i form av systemrisikobuffere.

Vi kan ikke se at Finanstilsynet i høringsnotatet har presentert argumenter for hvorfor systemviktighetsbuffer bør innføres førtidig i Norge og heller ikke hvorfor en anbefaler en løsning som ikke harmonerer med EU-regelverket. Summen av nye kapitalkrav tilsier at norske banker har behov for å bygge opp mye ny egenkapital. Jo raskere dette skal skje, jo høyere blir kostnadene. I mangelen på klare argumenter for et behov for særskilt rask oppbygging av kapital, bør norske banker gis samme tidshorisont for oppfylging av nye krav som det som vil bli gjeldende innen EØS-området for øvrig, som angitt i EUs CRD IV.

4.4. Nivå på kravet til SIFI-buffer og mangelen på differensiering

Høringsforslaget er at SIFI-bufferkravet settes til to prosent av beregningsgrunnlaget. Vi kan ikke se at det i høringsnotatet er begrunnet hvorfor det norske SIFI-kravet bør ligge i den strengeste enden av det EU-regelverket tillater.

Forslaget innebærer videre at SIFI-bufferkravet er uavhengig av hvor systemviktige de enkelte virksomheter kan anses å være. Finanstilsynet informerer i notatet om at Baselkomiteen har anbefalt at bufferpåslaget bør øke i takt med systemviktigheten, for å gi institusjoner insentiver til ikke å bidra til ytterligere systemviktighet. Tilsynet anfører imidlertid at problemer i en systemviktig bank kan gi alvorlige smittevirkninger for hele banknæringen, at det er vanskelig å definere grad av systemviktighet, og at eventuelle markedsoppfatninger om at staten vil redde institusjoner definert som systemviktige, tilsier at alle slike institusjoner bør pålegges buffernivå på 2 prosent.

Vi vil anta at også Baselkomiteen har sett de problemstillinger Finanstilsynet peker på, men likevel konkludert med det motsatte. En må anta at nasjonale tilsynsmyndigheter på en rekke områder kan være mer eller mindre enige i Baselkomiteens vurderinger og konklusjoner. Likevel har de mange tilsynsmyndigheter som er representert i Baselkomiteen kommet frem til anbefalinger som nå betraktes som internasjonale standarder. Også EU-regelverket er gjennomgående bygget på at dette skal harmonere med Baselkomiteens standarder, om ikke helt spesielle forhold tilsier noe annet. EU-regelverket for tilleggskrav til

andre systemviktige virksomheter skal presiseres under særskilt hensyntaken til hva som blir "international frameworks" på området, ref. CRD artikkel 131 punkt 3.

Finans Norge kan ikke se at det skulle være vanskeligere å definere grad av systemviktighet i Norge enn i andre land. Det er nettopp dette Baselkomiteens metodikk skal brukes til, vurdere systemviktighet og fastsette størrelse på krav til økt tapsbærende evne (SIFI-buffer), jf. omtale i pkt. 3. Både Finanstilsynets og Norges Banks vurderinger indikerer forskjell i systemviktighet, spesielt mellom nasjonalt og regionalt systemviktige banker. Vi viser dessuten igjen til Konkurransetilsynets høringsvar, der det etterlyses en omtale av "eventuelle konkurransemessige virkninger av å rette identiske krav til buffernivå til aktører av så forskjellig størrelse".

Når det gjelder Finanstilsynets henvisning til markedsoppfatninger om at staten vil redde institusjoner definert som systemviktige som argument mot differensiering av bufferkravet, vil vi for det første peke på at dette hensynet allerede eksplisitt ligger til grunn for Baselkomiteens metodikk. Feil tilpasning i bankene som følge av antagelser om å være "too big to fail" er en av Baselkomiteens to hovedbegrunnelser for særskilt regulering av systemviktige banker. For det andre ventes betydningen av "implisitt statsgaranti" bli betydelig redusert som følge av nye bestemmelser om nedskrivning (eller konvertering) av bankenes gjeld ("bail-in") som vil følge av nye EØS-relevante EU-bestemmelser om håndtering av banker i krise (BRRD).

Finanstilsynet fremholder at det "allerede er etablert en systemrisikodifferensiering mellom systemviktige banker og øvrige banker, og det anses ikke å være behov for en ytterligere differensiering". Vi vil til dette anføre at denne differensieringen ikke etablerer den insentivstruktur som Baselkomiteen vektlegger, og kan slik sett ikke anses som et argument mot differensiering av SIFI-bufferkravet.

Finans Norge vil på dette grunnlag anmode Finansdepartementet å velge en løsning med SIFI-bufferkrav differensiert etter systemviktighet, i harmoni med Baselkomiteens anbefaling.

Dersom Finansdepartementet likevel mener at SIFI-bufferkravet bør være likt for alle som defineres som systemviktige, må nivået på kravet vurderes på nytt. Vi finner ikke at det er anført argumenter i høringsnotatet for at det norske SIFI-kravet både må være så strengt som EU-tillater samtidig som en i praksis velger et virkeområde som går langt utover det som antas være Baselkomiteens eller EUs intensjon, jf. omtale i pkt. 4.4.

4.5. Krav til likviditet

Finanstilsynet foreslår at de norske institusjoner som defineres som systemviktige pålegges å oppfylle det kortsiktige likviditetskravet LCR (Liquidity Coverage Ratio/Requirement) 100 prosent fra 1. juli 2015.

Vi vil først bemerke at verken Baselanbefalingene eller EUs SIFI-regulering i CRD IV omfatter krav til likviditet. Både Baselkomiteen og EU har generelt vektlagt at en har lite erfaring med kvantitative likviditetskrav og at slike krav vil virke dempende på bankenes virksomhet og dermed også på økonomisk aktivitet generelt. Derfor er Baselkomiteens anbefaling at LCR innføres som minstekrav først etter en observasjonsperiode, og da gradvis fra 60 prosent 1. januar i 2015 til 100 prosent fra 1. januar 2019. EU har valgt ett år tidligere opptrapping til 100 prosent, men har også åpnet for at en kan trenge ett år mer.

Finans Norge vil peke på at Finanstilsynets forslag betyr et krav om 100 prosent LCR i banker som samlet representerer nær 80 prosent av forvaltningskapitalen i norske banker. Samlet LCR må antas å ligge i samme størrelsesorden. Samtidig er norske myndigheter vel kjent med den særlige utfordring Norge har med LCR generelt, knyttet til mangelen på den type høyt likvide verdipapirer som Baselkomiteen og EU har lagt til grunn at LCR skal oppfylles med, i hovedsak statspapirer.

Vi ser ikke at høringsnotatet inneholder tilstrekkelig informasjon om behovet for norsk førtidig innføring av LCR kravet og hvilke konsekvenser raskere innføring vil gi.

Finanstilsynet uttrykker i høringsnotatet at det er behov for at LCR-kravet må vurderes på bakgrunn av endelig utforming av LCR i EU-regelverket, herunder hvilke papirer som kan benyttes for å oppfylle kravet. Danmark og Norge er de to land som EBA per i dag har utpekt som land med særlig knapphet på de instrumenter som oppfyller Baselkomiteens strengeste krav til likviditet (nivå 1). Også i Danmark ønsker myndighetene førtidig innføring av LCR-kravet for systemviktige institusjoner. I den politiske avtalen som er inngått i sakens anledning heter det imidlertid som følger:

”Såfremt danske realkredittobligationer ikke i tilstrækkeligt omfang kan medregnes som likvide papirer i LCR, eller EU-Kommissionens beslutning på anden vis vanskeliggør, at danske SIFler fuldt ud kan leve op til LCR-kravet, er parterne enige om, at LCR-kravet for danske SIFler indføres gradvist frem til 2018 på linje med de mindre danske penge- og realkreditinstitutter”.

Vi anbefaler at norske myndigheter uttrykker like klart og eksplisitt at førtidig innføring av LCR for de norske SIFI-ene forutsetter at norske OMF (denominert norske kroner) aksepteres som likvide verdipapirer på nivå 1.

Finans Norge mener at det ikke er påvist behov for å innføre LCR-kravet tidligere for de norske institusjoner som defineres som systemviktige. Det er heller ikke presentert en løsning på problemet med lite tilgjengelige instrumenter som oppfyller kravene til likviditet på nivå 1. LCR kan ikke pålegges bankene før det er sikret at det er tilgjengelig tilstrekkelig godkjent

likviditet. Norske myndigheter må arbeide for gjennomslag for at OMF med god rating blir godkjent som likviditet. De alternativer som av Baselkomiteen og i EU-forordningen er presentert for land med for lite likviditet vil - slik nå foreslått utformet av EBA - påføre norske banker ekstra kostnader.

4.6. Krav til stabil finansiering

Høringsforslaget inkluderer et kvantitativt krav til stabil finansiering i norske systemviktige institusjoner. Både Baselkomiteen og EU har valgt å være særlig forsiktige med denne type krav, fordi en har enda mindre erfaring med slike krav enn det en har med kortsiktige likviditetskrav, som LCR. Krav til løpetiden på finansieringen begrenser bankenes mulighet til å omdanne kortsiktig finansiering (blant annet ordinære innskudd) til utlån med lang løpetid (som boliglån), såkalt løpetidstransformasjon. Baselkomiteens "net stable funding ratio" - NSFR - er derfor anbefalt observert gjennom flere år før implementering som minstekrav, fra 2018. Arbeidet med å vurdere hvordan NSFR skal utformes pågår fortsatt, og det ble senest i januar i år publisert et forslag til en revidert versjon, som blant annet i større grad tar hensyn til at kravet ikke må føre til unødvendige negative effekter når gjenstående løpetid på finansieringen passerer ett år ("cliff effects").

EU har inntil videre bare valgt å ta NSFR ("net stable funding requirement") inn i CRD IV som en størrelse som skal rapporteres og observeres. Etter CRR artikkel 510 skal EBA innen utgangen av 2015 vurdere om og hvordan NSFR skal innføres. EBA skal i denne sammenheng presentere en bred konsekvensvurdering som omfatter følgende:

"The impact on the business and risk profile of institutions established in the Union or on financial markets or the economy and bank lending, with a particular focus on lending to SMEs and on trade financing, including lending under official export credit insurance schemes and pass through financing models, including match funded mortgage lending. In particular EBA shall analyse the impact of stable sources of funding on the refinancing structures of different banking models in the Union."

EBA skal med samme frist gi sin vurdering av metoder for å beregne krav til og beholdning av stabil finansiering. EU-kommisjonens forslag til lovregulering skal foreligge i løpet av 2016. I utgangspunktet er det lagt opp til at NSFR skal innføres i EU med virkning fra 2018.

Finans Norge finner det på dette grunnlag overraskende at det fremmes forslag om innføring av krav om 110 prosent oppfyllelse av Likviditetsindikator 1, og allerede fra 1. juli 2015. Vi antar at effektene av denne type krav for norske banker og norsk økonomi ikke er bedre kjent enn de virkninger en i andre land er så usikre på.

Vi finner ikke at høringsnotatet presenterer en vurdering av det reelle behovet for førtidig innføring av krav til stabil finansiering i Norge, og heller ikke en analyse av sannsynlige eller

mulige konsekvenser. Vi finner dette spesielt påtagende i en sak der EU-regelverket eksplisitt peker på nødvendigheten av denne type vurderinger.

Norske banker har gjennom de senere årene styrket sin finansieringsposisjon markert. Andelen kortsiktig markedsfinansiering er kraftig redusert, mens gjennomsnittlig løpetid på den lange finansieringen er klart lengre. Denne utviklingen har kommet uten offentlig pålegg i form av minstekrav. Vår vurdering er derfor at det ikke er påvist et behov for å innføre minstekrav for å sikre en utvikling i riktig retning.

Likevel er det et stykke igjen til det krav Finanstilsynet nå foreslår. Vi mener at informasjonen i høringsnotatet ikke gir grunnlag for å fastslå at et krav til 110 prosent oppfyllelse av Likviditetsindikator 1 er samfunnsøkonomisk "riktigere" enn dagens oppfyllelsenivå, i følge høringsnotatet rundt 105 prosent. Samtidig vil en nivåheving fra 105 til 110 prosent gi kostnader og samfunnsøkonomiske virkninger, som blir større jo raskere tilpasningen forutsettes å skje.

Finans Norges klare konklusjon er at et særkrav til stabil finansiering for norske banker vil innebære kostnader for bankene og samfunnet som hverken er godt nok utredet eller basert på et velbegrunnet behov.

Likviditetsindikator 1 inneholder videre et element som Baselkomiteen har vurdert som uheldig når det gjelder NSFR, som derfor nå er foreslått endret, jf. omtale over. I beregningen av Likviditetsindikator 1 teller finansiering med gjenstående løpetid over ett år fullt ut, mens finansiering med under et år gjenstående løpetid ikke kan medregnes. Dette skillet har betydning for verdien av finansieringen for bankene, som må forventes slå enda klarere ut dersom Likviditetsindikator 1 innføres som kvantitativt minstekrav. Konsekvensen kan bli en generell svekkelse av markedet for verdipapirer med gjenstående løpetid under et år. Etter at lengste løpetid for Nibor fra årsskiftet 2013/2014 ble redusert fra 12 til seks måneder, er det spesielt viktig å beholde omsetning løpetidsspekteret seks til 12 måneder, som grunnlag for referanseverdier mv.

Vi vil på dette grunnlag anmode at en eventuell innføring av Likviditetsindikator 1 som kvantitativt minstekrav ikke skjer uten at utformingen av indikatoren først er vurdert. For NSFR har Baselkomiteen kommet til at finansiering med gjenstående løpetid mellom seks måneder og ett år bør telle 50 prosent. Denne løsningen bidrar til å redusere "cliff effects" for finansiering med gjenstående løpetid som blir kortere enn ett år.

4.7. Virksomhetsregler

Høringsnotatet omfatter også en vurdering av om det bør innføres særskilte virksomhetsregler for de systemviktige institusjonene. Finanstilsynet anbefaler at det etableres en mer formalisert årlig egenevaluering av styrene i systemviktige institusjoner, for å sikre tilstrekkelig kompetanse. Finans Norge slutter seg til at dette kan være hensiktsmessig.

Finanstilsynet foreslår at det stilles krav til at det skal utarbeides gjenopprettingsplaner for systemviktige institusjoner i løpet av 2014. Det foreslås videre at det utarbeides avviklingsplaner for de systemviktige institusjonene når det er avklart hvem som blir norsk avviklingsmyndighet. I likhet med Finanstilsynet vil vi vise til pågående reguleringsarbeid i EU, men vår konklusjon er at en bør avvete utfallet av EUs arbeide med regulering på feltet. Gitt at bankene nå skal innrette seg etter en lang rekke nye krav, der detaljer heller ikke ennå er fullstendig kjent, bør kravet om gjenopprettingsplaner i det minste forskyves til samme tidspunkt som øvrige krav til systemviktige institusjoner, juli 2015.

Finans Norge er enig i at ytterligere tiltak bør vurderes mot internasjonal praksis, gjennomføring av krisehåndteringsdirektiv mv.

5. Kommentarer til utformingen av utkast til forskrift

Som omtalt innledningsvis legger vil til grunn som forutsetning at EUs nye kapitalkravregulering, "CRD IV", med tilhørende regulatoriske standarder, vil bli tatt inn i EØS-avtalen. EU-reglene vil i sum inneholde meget detaljerte bestemmelser.

Norske reguleringsbestemmelser vil fremgå av endringer i finansieringsvirksomhetsloven, vedtatt av Stortinget 10. juni 2013, sammen med forskrifter. Den norske lovteksten og de forslag til forskrifter som er eller har vært på høring gir verken tilstrekkelig konsistens eller detaljgrad i forhold til EUs regelverk på området.

Vi er innforstått med at en del av EU-reglene inneholder bestemmelser som det før implementering i EØS-avtalen er vanskelig å ta inn i norsk rett. Dette gjelder spesielt de krav som stilles til tilsynsmyndighetenes vurderinger av behov for regulering og kravene til notifikasjon av EUs organer. Vi vil imidlertid likevel peke på at reguleringsbestemmelsene må utformes tilstrekkelig detaljert til å sikre transparens og forutsigbarhet.

Av finansieringsvirksomhetsloven §2-9 e tredje ledd følger at en institusjon "som er systemviktig skal ha en buffer bestående av ren kjernekapital som skal utgjøre to prosentpoeng [...] Departementet kan i forskrift fastsette at kravet skal være høyere eller lavere [...]". Gitt formuleringene i EUs CRR, er det vår vurdering at forskriften bør presisere at bufferkravet bare kan settes høyere enn to prosentpoeng for institusjoner som defineres som globalt systemviktige.

Vi finner heller ikke at det foreslås i denne høring eller i forslaget til kapitalbufferforskrift å ta inn de begrensninger som EU-regelverket setter for størrelsen på bufferkrav til virksomheter som er eid av institusjoner etablert innen EU, og som i sitt hjemland allerede er pålagt bufferkrav som systemviktige.

Finans Norges vurdering er at norske myndigheter burde valgt et detaljeringsnivå som harmonerer med EUs regelverk, og at en bør avvete, i det minste forslag til, regulatoriske standarder fra EBA før det norske regelverket fastsettes.

6. Avsluttende merknader

Som det fremgår av våre synspunkter uttrykt over er Finans Norges oppfatning at forslaget til regulering av systemviktige finansinstitusjoner i Norge avviker, både i form og innhold, klart fra det som det er blitt enighet om internasjonalt og som EU har vedtatt.

Vi vil videre peke på at EUs CRD IV i liten grad åpner for "vertlandsregulering" av filialer av institusjoner med hovedkontor i et EU-land. Dette betyr at konkurransemessige vridninger som følge av et regelverk som avviker fra EU-reglene ikke kan "bøtes på" gjennom særnorske krav til filialer av utenlandske banker.

Det er fra norske myndigheter tidligere uttrykt at nordiske bankers brede tilstedeværende i det norske bankmarkedet tilsier at det er ønskelig med harmoniserte regler innenfor Norden. Vi kan ikke se at det forslag til regelverk som nå er lagt frem bærer preg av en slik tilnærming.

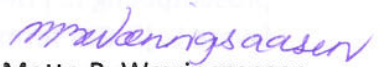
Finans Norge mener at det, også for Finansdepartementet, hadde vært mer hensiktsmessig å allerede nå innrette norsk regulering mer i samsvar med EU-regelverket. Det har stor betydning at norske institusjoner blir gitt samme forutsetninger for å forstå og forholde seg til et helhetlig og felles regelverk som institusjoner hjemmehørende i EU-land.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Per Erik Stokstad
analysesjef
fung. enhetsleder



Mette B. Wæringsaasen
fagsjef