



NORGES BANK

Finansdepartementet
Akersgata 40, Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 16. desember 2020
Deres ref.:
Vår ref.: 20/02469

Høring - Gjennomføring av bankpakken m.m.

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 15.10.2020, vedlagt rapport av 09.10.2020 om gjennomføring av EUs bankpakke fra en arbeidsgruppe ledet av Finanstilsynet. Arbeidsgruppen, der Norges Bank deltok, har på oppdrag fra Finansdepartementet utredet norsk gjennomføring av den såkalte bankpakken. Bankpakken er samlebetegnelsen på en rekke endringer i EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV) og krisehåndteringsregelverk (BRRD) for banker som ble vedtatt våren 2019. Endringene består av CRR2-forordningen og CRD5-direktivet, som endrer kapitalkravsregelverket, samt endringer i krisehåndteringsdirektivet (BRRD2).

1. Innledning

Regelverksendringene i bankpakken innebærer endringer på mange områder av bankreguleringen. Bortsett fra kravet til etterstilling av bankers gjeldsinstrumenter for å styrke kriseløsningssystemet, er det i liten grad prinsipielle endringer. Et generelt krav til etterstilling er allerede innarbeidet i det norske regelverket. Endringene sikter i stor grad mot å klargjøre regulering som har fremstått uklar, og å justere regler som har hatt utilsiktede virkninger. Som arbeidsgruppen skriver i sin rapport, har endringene i noen grad preg av reparasjoner. Det er også lagt vekt på at bankreguleringen skal fremme EUs bankunion blant annet ved å åpne for større fleksibilitet og noe lempeligere krav for mindre og ikke-komplekse foretak.

Reguleringsendringene etter den globale finanskrisen i 2008-2009 har økt motstandskraften i det finansielle systemet. Norges Bank mener bankpakken samlet sett ytterligere vil øke motstandskraften i det europeiske banksystemet. Arbeidsgruppen har ikke gjennomført egne analyser av bankpakkens samlede effekt på kapitalkravene i norske banker, eller av de økonomiske effektene av bankpakken for norsk økonomi. Norges Bank er enig med arbeidsgruppen i at effekten i Norge vil bli relativt begrenset da norske banker i stor grad allerede oppfyller de fleste kravene. Fullharmonisering av kapitalkrav innebærer også at norske banker på noen områder vil få lavere kapitalkrav (lavere krav til uvektet kjernekapital og økt SMB-rabatt).

Postadresse
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Besøksadresse
Bankplassen 2
Oslo

Telefon 22 31 60 00
Telefaks 22 41 31 05
www.norges-bank.no
post@norges-bank.no

Organisasjonsnummer
NO 937 884 117 MVA

Norges Bank støtter i all hovedsak arbeidsgruppens forslag til utnyttelse av nasjonale valg der slike foreligger. Vi vil nedenfor utdype noen områder vi anser som viktige.

2. MREL og etterstilt gjeld

Norges Bank er enig med arbeidsgruppen i at det er ønskelig å bevare Finanstilsynets handlingsrom til å stille høyere krav til etterstilling av gjeld som inngår i MREL – minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld. Det er slik gjeld som i første omgang vil bli skrevet ned og eventuelt konvertert ved krisehåndtering. Er ikke den gjelden tilstrekkelig, må krisemyndigheten skrive ned eller konvertere seniorgjeld. I tillegg til seniorobligasjoner består seniorgjelden av innskudd fra store ikke-finansielle foretak og andre gjeldsposter f.eks. knyttet til derivater. Det kan være vanskelig å skrive ned eller konvertere flere av de sistnevnte postene under en krise, og man risikerer at seniorobligasjonene må skrives desto kraftigere ned. Krisehåndteringsmyndigheten kan dermed lett havne i en situasjon hvor det såkalte No Creditor Worse Off (NCWO)-prinsippet brytes. Dette prinsippet er hjemlet i finansforetaksloven, og sier at ingen kreditor skal komme verre ut under krisehåndtering av en bank enn vedkommende ville ha gjort om banken var blitt avvirket under offentlig administrasjon. For å unngå å bryte dette prinsippet kan krisehåndteringsmyndigheten i stedet bruke midler fra krisetiltaksfondet. Høy andel etterstilling for MREL-gjeld gjør det mindre sannsynlig at krisehåndteringsmyndigheten risikerer å bryte NCWO-prinsippet. Det reduserer dermed også sannsynligheten for at krisetiltaksfondet belastes. Dersom krisetiltaksfondet belastes, øker risikoen for at bankene må betale økte avgifter til krisetiltaksfondet. Ulempen ved mer etterstilling av gjeld er, i hvert fall på kort sikt, noe økte finansieringskostnader for bankene.

For å unngå at MREL virker medsyklisk, er det viktig at kapitalen som benyttes for å oppfylle de kombinerte bufferkravene ikke samtidig brukes til å oppfylle MREL. Særlig kan en reduksjon av motsyklisk buffer i nedgangsperioder få mindre effekt om bankene ved å tilpasse seg den nye motsykliske bufferen risikerer å bryte MREL. Når det gjelder nivået på MREL, er det helt klart etter CRD5 art. 128 at kapital som skal brukes til å oppfylle bufferkrav, ikke samtidig kan brukes til å oppfylle MREL målt som andel av risikovektet balanse. Det er ikke like klart når det gjelder etterstillingskravet, jf. BRRD2 art. 45b nr. 6 annet underavsnitt. Denne uklarheten er ikke drøftet i arbeidsgruppens rapport. EU-kommisjonen har gjennom en tolkning fra 29. september 2020 (33. Question (Article 45b (6))) gjort det klart at ren kjernekapital som benyttes for å oppfylle de kombinerte bufferkravene, ikke kan brukes til å oppfylle etterstillingskravet i MREL (målt som andel av risikovektet balanse). Bestemmelsen om at ren kjernekapital som brukes til å oppfylle bufferkravene, ikke også kan benyttes til å oppfylle de risikovektede kravene til MREL (størrelse og etterstilling), er ikke med i arbeidsgruppens utkast til regelverksendringer. Slike regler må tas inn i lov eller forskrift.

Norges Bank deler arbeidsgruppens bekymring for smitte ved kryssseierskap av etterstilte gjeldsinstrumenter. I første rekke synes problemstillingen aktuell for finanskonsern med både bank- og forsikringsvirksomhet. Det kan være vanskelig å innføre nasjonale regler som begrenser slikt kryssseierskap uten å komme i konflikt med EØS-reglene. Norges Bank

støtter derfor at muligheten for rapportering av kryssseie av etterstilte gjeldsinstrumenter utredes videre.

3. Krav til kapital og likviditet

Kapitaldekningsreglene legger opp til at bufferne under pilar 1 kan brukes i dårlige tider. I en situasjon der bankene samlet har store tap, kan det være riktig å sette ned tidsvarierende kapitalkrav og la bankene tære på buffere for å motvirke et brått fall i samlet kreditt. Det vil også være riktig å gi bankene tid til å bygge opp bufferne igjen for å unngå at kredittilbudet blir unødige stramt.

Effekten av å redusere tidsvarierende kapitalkrav, som den motsykliske kapitalbufferen, kan begrenses av at andre krav blir bindende når bufferen settes ned. Uvektet kjernekapitalandel er et slikt krav. Ifølge CRR/CRD IV-forskriften skal de norske bankene oppfylle et minstekrav til uvektet kjernekapitalandel på 3 prosent. Dette kravet blir videreført. I tillegg har de norske bankene et uvektet bufferkrav på 3 prosent for systemviktige banker og 2 prosent for øvrige banker. Etter CRR2 er det bare globalt systemviktige finansinstitusjoner som kan ha uvektede bufferkrav. Når CRR2 trer i kraft i Norge, oppheves de uvektede bufferkravene. Krav til uvektet kjernekapitalandel skal fungere som en nedre grense som supplerer risikovektede kapitalkrav. Uvektede bufferkrav bør derfor fastsettes slik at de normalt ikke er bindende og i minst mulig grad begrenser effekten av å redusere andre kapitalbuffer i en alvorlig krise. EU-kommisjonen vurderer om det også skal åpnes for at nasjonalt systemviktige foretak må oppfylle et uvektet bufferkrav. Norges Bank støtter arbeidsgruppens vurdering av at det i utgangspunktet hadde vært ønskelig å videreføre dagens uvektede bufferkrav.

Under eksepsjonelle makroøkonomiske forhold gir CRR2 myndighetene adgang til å la bankene midlertidig ekskludere sentralbankreserver fra beregningen av uvektet kjernekapitalandel. Samtidig skal prosentkravet til uvektet kjernekapitalandel økes tilsvarende for banker som benytter adgangen. Det innebærer at det reelle kravet forblir uendret. Fram til 27. juni 2021 endrer Covid-19-forordningen denne framgangsmåten for å beregne uvektet kjernekapitalandel i CRR2, slik at effekten av det tidsbegrensede unntaket ikke motvirkes i samme grad. Norges Bank mener myndighetene bør ha adgang til å la bankene ekskludere sentralbankreserver fra beregningen av uvektet kjernekapitalandel uten at prosentkravet til uvektet kjernekapitalandel økes, slik at adgangen til å ekskludere sentralbankreserver faktisk gir en reduksjon i det reelle uvektede kravet.

For å sikre stabil finansiering av finansforetakenes virksomhet og motvirke risiko knyttet til inndekning av fremtidig innlånning, innfører CRR2 minstekrav til sammensetning av finansieringskilder (Net Stable Funding Ratio (NSFR)). Norges Bank støtter innføringen av NSFR i norsk regelverk og mener dette kravet vil være et viktig bidrag til å redusere likviditetsrisikoen i bankene.

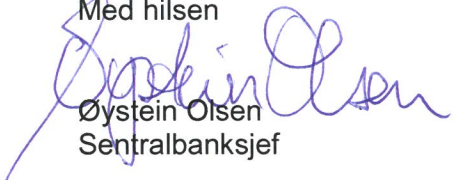
4. Øvrige forhold

Mindre og ikke-komplekse finansforetak gis gjennom regelverksendringene store lettelser i kravene til myndighetsrapportering og offentliggjøring av informasjon. Norges Bank

støtter at slike krav utformes ut fra proporsjonalitetshensyn. Vi vil samtidig understreke betydningen av at mindre banker rapporterer og offentliggjør tilstrekkelig informasjon, slik at myndigheter, investorer og andre eksterne aktører får et tilfredsstillende grunnlag til å vurdere bankenes lønnsomhet, risiko, likviditet og kapitaldekning.

Arbeidsgruppen foreslår begrensninger i antall styreverv for styremedlemmer i store foretak og foretak som benytter interne risikomodeller (IRB). I dag gjelder dette kun foretak med over 200 milliarder kroner i forvaltningskapital. Inkluderingen av IRB-foretak medfører at noen flere foretak blir omfattet av begrensningene. Norges Bank støtter at det stilles strengere krav til maksimalt antall styreverv for styremedlemmer. Styremedlemmer bør ha tilstrekkelig kapasitet til å skaffe seg god forståelse av bankenes underliggende drift og etterlevelse av regelverk, og de siste tiårene har regelverket for bankene blitt mer omfattende og komplekst.

Med hilsen



Øystein Olsen
Sentralbanksjef



Torbjørn Hægeland
Direktør