



Finansdepartementet

Dato: 17.09.2015
Vår ref.: 15-1010/PES
Deres ref.: 15/2529-3

Høringsuttalelse – Nye likviditetskrav for finansforetak

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 19.6.2015 med forslag til hvordan likviditetsdekningskrav og krav til stabil finansiering bør innføres i Norge.

Det EU-regelverk som norsk regulering skal tilpasses til er både omfangsrikt og komplisert. Det er også viktige særtrekk ved det norske markedet som det må tas hensyn til. Vi synes disse forhold er godt reflektert i den prosess som norske myndigheter har gjennomført. Finanstilsynet er av departementet blitt gitt tid til å utrede saken grundig, og tilsynet har levert et høringsnotat som gir et godt grunnlag for å avgi høringsvar.

Finans Norges hovedsynspunkter:

- Enig i at norsk regelverk nå kan utformes uten samme detaljgrad som i EU-regelverket. Det er imidlertid da viktig å sikre tilstrekkelige og transparente fortolkningsavklaringer.
- Likviditetskravet LCR bør ikke innføres raskere i Norge enn den tidsplan EU har fastsatt, spesielt av hensyn til likviditeten i OMF-markedet. Det viktige for finansiell stabilitet er at foretakene allerede har god likviditetsdekning.
- Tilsynet bør gå forsiktig frem ved fastsetting av pilar 2-krav til LCR i enkeltvalutaer, herunder også i norske kroner. Muligheten EU-regelverket gir til å forhindre misvisende lav LCR i utenlandske valutaer i OMF-foretakene må benyttes.
- Krav om 100 prosent vektning av "supplerende utbetalinger" harmonerer verken med EU-regelverket eller realistiske scenarioer. Uttaksfaktorene bør inntil videre fastsettes av det enkelte foretak.
- Krav om rapportering av dagstall for LCR vil gå utover EU-kravene og vil innebære betydelige ekstra kostnader for norske virksomheter.
- Forholdet mellom OMF-foretakenes lovpålagte likviditetsreserve og LCR må avklares. Den del av likviditetsreserven som oppfyller LCR-kravene bør kunne medregnes i LCR.

- Enig i at det ikke innføres krav til stabil finansiering, NSFR, nå. Også beslutningen om å kravet skal innføres senere bør avvete konklusjonen i EU.
- Markedet vil kreve offentliggjøring av LCR på totalnivå. Både hensynet til OMF-markedet og beregningstekniske forhold for OMF-foretakene tilsier varsomhet med krav til offentliggjøring av LCR i enkeltvalutaer nå.
- Det er overflødig at hvert foretak i en samarbeidende gruppe skal pålegges å rapportere informasjon om felleseide foretak, som selv er rapporteringspliktige.
- Obligasjonslån utstedt av norske kommuner bør sidestilles risikomessig med statspapirer. Dette er både faglig forsvarlig og ønskelig for å utvide beholdningen av godkjent nivå 1 LCR-likviditet i norske kroner.

Våre synspunkter utdypes i det følgende.

1. Generelt

Norsk finansnæring har gjennomgående støttet Basel III-reformen, som EUs nye likviditetsregulering er et svar på. Vi har imidlertid også pekt på viktigheten av at reguleringen harmoniseres på internasjonalt nivå, og at nasjonale tilpasninger i reguleringen begrenses til områder der det er påvist nasjonale særegenheter som gir behov for bruk av tilgjengelige nasjonale valg. Harmonisert regulering inkluderer innfasing i takt. Vi konstaterer at Finanstilsynet foreslår både raskere innfasing av regulatoriske minstekrav og bredere rapporteringskrav enn det som EU-reguleringen foreskriver og det som ventes som praksis i våre nærmeste naboland. Vi er ikke enig i at det er behov for dette. Derimot ser vi klare ulemper, både med tanke på konkurransevridende effekter og for likviditeten i markedet for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF).

Vi vil også trekke frem at ulike nasjonale regler er særlig krevende for grensekryssende virksomheter som må oppfylle krav både på solo- og konsolidert nivå. Det er viktig at berørte lands myndigheter søker å oppnå enighet både om regelverk og tilsynspraksis.

2. Lovteknisk gjennomføring (jf. høringsnotatet pkt. 5.8) - Transparens

EU-kravene til likviditet og finansiering nedfelles i et meget detaljert regelverk. Vi slutter oss til at det ikke er hensiktsmessig å utforme et norsk regelverk, som i stor grad må anses som midlertidig, med samme detaljgrad. Vi slutter oss også til tilsynets forslag om at utfyllende veiledning kan gis i rundskriv og veiledninger fra tilsynet, der det vises til konkrete bestemmelser i EU-regelverket. Vi mener at det er naturlig også å tolke dette slik at EU-regelverket i praksis vil utgjøre veiledning i fortolknings spørsmål dersom Finanstilsynet ikke eksplisitt har informert om noe annet, herunder om bruk av nasjonale valgmuligheter. Tilsynet har også i forbindelse med innføringen av rapporteringskrav på likviditetsområdet både vist til fortolkningsuttalelser fra den europeiske banktilsynsmyndigheten EBA og oppfordret våre medlemmer om å ta uavklarte spørsmål opp direkte med EBA.

Det kompliserer innføringen av LCR at kommisjonsforordningen som presiserer detaljer i LCR som kvantitativt minstekrav ikke er endelig innarbeidet i EU-regelverket som fastsetter hvordan LCR skal rapporteres. Innen EU er det likevel ikke tvil om at det er kommisjonsforordningen som er førende for det kvantitative LCR-kravet. I høringsforslaget til norsk regulering vises det imidlertid både til at den norske forskriften "vil støtte seg på de rapporteringsformatene som er utviklet av EBA for å rapportere LCR" og at "Finanstilsynet kan henvise til konkrete bestemmelser i forordningen og kommisjonsforordningen". Det synes således noe uklart om det er rapporteringsstandardene eller kommisjonsforordningen som vil være førende for de norske reglene inntil EU-regelverket er omfattet av EØS-avtalen.

Både fordi tilgjengelige norske bestemmelser og/eller veiledninger ikke gir like detaljert informasjon som EU-regelverket og fordi EU-regelverket naturlig nok ikke er like detaljert på enkelte områder som må anses som mer særegne for Norge, har det vært behov for bankene og kredittforetakene også å forholde seg til tilbakemeldinger gitt fra Finanstilsynet på enkeltspørsmål. Noen av disse tilbakemeldingene er blitt publisert i en oversikt over "spørsmål og svar". For å sikre et transparent regelverk og korrekt fortolkning av regelverket er det viktig at alle slike svar publiseres. Viktige fortolkningsspørsmål må avklares eksplisitt i regelverk eller veiledning. Fortrinnsvis bør slike spørsmål også diskuteres med næringen. Vi har flere eksempler på viktigheten av god dialog om fortolkning av EU-regelverket. For øvrig tar vi i punkt 3, i avsnittet vedrørende supplerende utbetalinger for andre produkter og tjenester, opp behovet for at flere forhold avklares som felles for foretakene og ikke som beslutninger som skal baseres på tilsynets vurdering fra sak til sak.

3. Innføring av LCR (jf. høringsnotatet pkt. 5.4)

Innfasing av LCR (jf. høringsnotatet pkt. 5.4.1) :

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet at likviditetskravet LCR innfases raskere enn det som følger av EU-regelverket for samtlige foretak med forvaltningskapital på mer enn 20 mrd. kroner. Tilsynet mener LCR-kravet for disse virksomhetene kan settes til 100 prosent allerede fra 1.1.2016. Etter EU-regelverket innfases LCR gradvis til 100 prosent 1.1.2018.

Vi er ikke enig i at det er behov for å forsere innføringen av likviditetskrav i Norge. Derimot er det sterke argumenter for å følge den innfasingsplan som EU har besluttet. Vi tenker da spesielt på utfordringen med lite tilgjengelige beholdninger av den type finansielle instrumenter som etter EU-regelverket godkjennes som likviditet i likviditetskravet LCR, i praksis statspapirer og obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Spesielt må en unngå at OMF-markedet, som i utgangspunktet er blitt mer likvid, blir mindre likvid fordi store deler av utestående beholdning blir innelåst i likviditetskrav til finansforetakene. Finanstilsynet viser også selv til hensynet til OMF-markedet som argument for å la virksomheter med forvaltningskapital under 20 mrd. kroner innfase LCR gradvis frem til 2018. Ifølge

høringsnotatet utgjør den gruppen som omfattes av forsert innføring en markedsandel på om lag 90 prosent målt ved forvaltningskapitalen.

Både i Sverige og i Danmark har en avgrenset førtidig innfasing av LCR til de virksomheter som myndighetene har definert som systemviktige. Avhengig av Finanstilsynets vurdering av hva tilstrekkelig høy LCR i norske kroner er, er det imidlertid spørsmål om også krav om 100 prosent LCR for de systemviktige vil kunne gi uheldige markedseffekter. Det som må anses som viktig for stabiliteten i det finansielle systemet er at foretakene allerede rapporterer meget god likviditetsdekning. Vår vurdering er derfor at LCR for samtlige foretak bør innføres etter den opptrappingsplan som er nedfelt i EU-regelverket.

Krav til LCR i enkeltvalutaer (jf. høringsnotatet pkt. 5.4.3)

Vi er enig med Finanstilsynet i at EU-reguleringen er noe uklar med tanke på oppfyllelse av likviditetskravet pr. valuta. På den ene side er eventuelle begrensninger på "valutamismatch" definert som likviditetskrav hjemlet i direktivet, ikke i forordningen, mens det samtidig arbeides med regulatoriske standarder både for alternativer (derogations) for de land som har lite likvider denominert i egen valuta, og rammer for bruken av slike alternativer. Tilsynets forslag om oppfølging av valutafordeling i pilar 2, med krav om 100 prosent LCR i USD og EUR, og "høy" LCR i NOK synes i denne sammenheng fornuftig. Konsekvenser for markedslikviditet og reguleringskostnader vil imidlertid være avhengig av tilsynets vurdering av hva "høy" er. Her mener vi at det er grunn til å gå forsiktig frem.

Vi deler imidlertid ikke Finanstilsynets vurderinger når det gjelder betydningen av svingningene i nivået på strukturell likviditet i det norske pengemarkedet. Tilsynet fremholder at dette er bevegelser som er kjente på forhånd, og derfor i stor grad kan planlegges. Dette er etter vår vurdering en for enkel beskrivelse av problemstillingen. De aktuelle strukturelle bevegelsene er for det første meget store, de må anslås med betydelig usikkerhet og de er ulike på markedsnivå (makrolikviditet) og foretaksnivå. For det andre innebærer endringene i strukturell likviditet et skifte av type likviditet i markedet. For eksempel har likviditeten rett før skatte- og momsinnbetalinger form av private eller operasjonelle kundeinnskudd. Innskudd som trekkes ut av markedet og inn på statens konto i Norges Bank, må i første omgang erstattes av nedtrekk på bankenes likviditetsbeholdning i Norges Bank (folioinnskudd) ofte kombinert med annen netto tilførsel fra Norges Bank med relativt kort løpetid. Annen tilførsel fra Norges Bank ytes mot sikkerhet. Godkjent sikkerhet er i stor grad sammenfallende med det som godkjennes som likviditet i LCR. Konsekvensen er at LCR faller som følge av reduserte folioinnskudd i Norges Bank kombinert med enten reduserte F-innskudd eller annen godkjent LCR-likviditet som bindes som sikkerhet for økte F-lån fra Norges Bank.

Det er videre på forhånd ikke kjent hvilke banker som vil motta "erstatningslikviditet" direkte fra Norges Bank, da denne distribueres gjennom markedsmekanismer. Forventet adferd fra Norges Bank kan heller ikke hensyntas som forventede innbetalinger.

Opprettholdelse av nivået på LCR gjennom de særnorske store strukturelle likviditetsbevegelser vil således gi betydelige utfordringer knyttet til kontinuerlig oppfyllelse av LCR-kravet i NOK. Dette er effekter som ikke er hensyntatt ved utarbeidelsen av i Basel-standardene og EU-regelverket. Det fremstår som noe uklart ut fra formuleringen i høringsnotatet (siste setning 5.4.3 d)) om tilsynet tilrår å akseptere bevegelser i samlet LCR som følge av endringer i strukturell likviditet, eller om tilsynet forutsetter at eventuelt redusert LCR i NOK skal motvirkes av økt LCR i utenlandske valutaer. Vår antagelse er at foretakene da heller vil søke å opprettholde nivået på LCR i NOK, og dermed låse en større del av utestående beholdning av norske statspapirer og OMF i sine likviditetsbuffer. Vår vurdering er derfor at det enten må tillates at LCR underoppfylles i de perioder strukturell likviditet er lav som følge av statlige betalingstransaksjoner (vanligvis mellom rapporteringstidspunktene slik disse er fastsatt i EU) eller så må løsningen for statlig likviditetsstyring legges om på en slik måte at statlige inn- og utbetalinger ikke fører til så store bevegelser i beholdningen av likviditet i pengemarkedet som i dag.

For OMF-foretakene som i stor grad finansierer seg i utlandet, har fordringer denominert i NOK og har valuta- og rentesikring i form av derivater, er det videre av stor betydning hvordan regelverket for beregning av LCR i ulike valutaer fortolkes av norske myndigheter. På dette området er EU-regelverk og –veiledning ikke tilstrekkelig detaljert, antageligvis fordi problemstillingen ikke er like sentral for utstedere av "covered bonds" ellers i Europa. OMF-foretakenes finansieringsmodell vil, selv om total LCR er høy, i utgangspunktet gi meget lav beregnet LCR i de aktuelle (signifikante) utenlandske valutaer i perioder før rentebetalinger eller forfall på obligasjonslån når innbetalinger fra sikringsinstrument kun får medregnes opp til 75 prosent av forventet likviditetsutgang (hovedregelen).

Vår vurdering er at beregnet likviditetsbehov og -krav (LCR) da vil gi et helt feilaktig bilde av den faktiske situasjon. Fordi de aktuelle likviditetsstrømmene er knyttet til hverandre gjennom lovkrav om valutasikring og avtaler med derivatmotpartene, er det vår oppfatning at norske myndigheter bør definere denne typer likviditetsstrømmer som sammenkoblede ("interdependent") med henvisning til Artikkel 26 i forordningen fastsatt av EU-kommisjonen. Forventet likviditetsinngang fra derivatet vil da tilsvare likviditetsutgang i obligasjonslånet, og beregnet udekket likviditetsbehov vil være null. Vi forstår at en slik adgangen til "motregning" ikke vil være aktuelt for motgående derivatbetalinger som allerede er ført netto i henhold til kommisjonsforordningen artikkel 30 punkt 4.

Alternativet synes å være at foretakene for å oppnå en tilstrekkelig høy LCR i den aktuelle valuta, må gå til anskaffelse av separate likvider, til sikring av likviditetsutgang som allerede

er sikret. De vil dermed bli påført en valutakursrisiko som er helt unødvendig, og som eventuelt også igjen må sikres.

Øvrige nasjonale valg (jf. høringsnotatet pkt. 5.4.4)

Restricted-use Committed Liquidity Facility (RCLF):

RCLF er en av de alternative løsninger (derogations) som er skissert for land med lite tilgjengelig godkjent LCR-likviditet i egen valuta, og har form av en låneadgang i sentralbanken som er priset på en slik måte at den ikke er billigere å ha enn annen godkjent likviditet. Finanstilsynet viser til at Norges Bank har uttrykt at sentralbanken ser det som lite hensiktsmessig å opprette en slik fasilitet. Vår oppfatning er at knappheten i tilgangen til godkjente likvide instrumenter i NOK tilsier at alle muligheter må holdes åpne, og at RCLF i det minste bør utredes som mulig beredskapsløsning.

Supplerende utbetalinger for andre produkter og tjenester:

Finanstilsynet viser i høringsnotatet til at det etter artikkel 23 i kommisjonsforordningen er opp til nasjonale myndigheter å fastsette uttaksfaktorer for en del tjenester som ikke er omfattet av artiklene 27-31 i samme forordning. Tilsynet foreslår at det inntil videre skal benyttes uttaksfaktor på 100 prosent for disse produktene, men at tilsynet etter dokumentasjon på lavere sannsynlig likviditetsutgang kan godkjenne lavere uttaksfaktor.

Til dette må vi anføre at selv om det etter artikkel 23 (2) er opp til nasjonale myndigheter å fastsette uttaksfaktorene, skal dette skje på grunnlag av at foretakene etter artikkel 23 (1) regelmessig vurderer sannsynligheten for og det potensielle volumet på likviditetsutgangen knyttet til det enkelte produkt. Foretakene skal i sin vurdering ta særlig hensyn til mulig omdømmetap. Som grunnlag for tilsynsmyndighetenes fastsetting av uttaksfaktorer skal foretakene minst årlig rapportere de av de aktuelle produkter og tjenestene "for which the likelihood and potential volume of the liquidity outflow [...] are material [...]".

Kommisjonsforordningen artikkel 23 (1) lister opp følgende eksempler på aktuelle produkter og tjenester:

- (a) other off-balance sheet and contingent funding obligations, including, but not limited to uncommitted funding facilities,*
- (b) undrawn loans and advances to wholesale counterparties;*
- (c) mortgage loans that have been agreed but not yet drawn down;*
- (d) credit cards;*
- (e) overdrafts;*
- (f) planned outflows related to renewal or extension of new retail or wholesale loans;*
- (g) planned derivatives payables;*
- (h) trade finance off-balance sheet related products.*

For noen av disse eksemplene foreligger det ikke kontraktuelle avtaler som binder banken til å utbetale, men praksis og/eller omdømmehensyn kan medføre at banken likevel vil måtte velge å utbetale lån mv. I opprinnelige Basel-anbefalinger ble slike produkter omtalt som "betingede" forpliktelser. Det fremstår for oss lite logisk at betingende/ikke-forpliktete produkter skal belastes 100 prosent likviditetsutgang, mens det etter forordningen kan beregnes langt mindre likviditetsutgang for tilsvarende tjenester der foretaket faktisk har forpliktet seg. Vi viser i denne sammenheng til kommisjonsforordningens artikkel 31, som omhandler kreditt- og likviditetsfasiliteter. En kredittfasilitet er en eksplisitt kontraktuell avtale/forpliktelse til å låne ut. Eksempelvis skal en uttrukket kredittfasilitet til "retail" belastes med 5 prosent likviditetsutgang.

Vi antar videre at bestemmelsene i artikkel 23 for eksempel vil gjelde for en andel av innvilgede finansieringsbevis og innvilgende byggelån. Det må anses som svært lite sannsynlig, basert på erfaring og historiske data, at denne type produkter vil trekkes opp med 100 prosent, og spesielt gjennom en så kort periode som 30 dager. Vi anser det som tilsvarende svært lite sannsynlig at alle innehavere av kredittkort vil trekke opp 100 prosent av sine maksimale kredittrammer.

Vår vurdering er at formuleringen av EU-bestemmelsen verken harmonerer med å kreve at samtlige av tjenestene skal håndteres likt eller at uttaksfaktoren settes til 100 prosent. Vi vil videre peke på at en løsning basert på at selskapene individuelt må godtgjøre en lavere faktor både vil gi lite forutsigbarhet, bidra til ulik håndtering av lik risiko og øke kompleksiteten i regelverket. For produkter og tjenester som fremstår som like på tvers av foretak, bør generelle uttaksfaktorer fastsettes av tilsynet, basert de vurderinger foretakene gjør (jf. artikkel 23 (2)). Konkret foreslår vi at foretakene inntil videre tillates å fastsette uttaksfaktorer basert på egne erfaringer, noe som vil gi et godt grunnlag for Finanstilsynet til å fastsette felles uttaksfaktorer basert på realistiske scenarier.

Finanstilsynet foreslår at det for utenom-balanseposter knyttet til trade finance legges til grunn en uttaksfaktor på fem prosent. Vi konstaterer at dette det høyeste som tillates som krav etter kommisjonsforordningen artikkel 23 (2).

Utbetalinger med innbyrdes avhengige innbetalinger

Finanstilsynet uttrykker i høringsnotatet at godkjenning av at enkelte utbetalinger kan reduseres basert på sammenknyttede innbetalinger, slik kommisjonsforordningen artikkel 26 åpner for, vil vurderes fra sak til sak basert på søknader. Etter vår vurdering bør tilsynet foreta en prinsipiell vurdering av hvilke tjenester/produkter som kan være aktuelle for flere foretak. For eksempel, jf. våre kommentarer til LCR i enkeltvalutaer, bør forventet likviditetsutgang knyttet til forfall og rentebetalinger på utstedte OMF kunne føres mot forventet likviditetsinnang fra tilknyttede sikringsinstrumenter (derivater). En felles

avklaring av dette vil både sikre en riktigere beregning av LCR, forenkle regelverksforståelsen og sikre lik behandling av foretak.

Fullt eller delvis fritak fra 75 prosent begrensningen på innbetalinger

Finanstilsynet vil ifølge høringsnotatet også vurdere fritak fra 75 prosent begrensningen på forventet likviditetsinngang i forhold til forventet likviditetsutgang basert på søknader fra sak til sak. Også på dette området er vi av den oppfatning at tilsynet bør foreta en prinsipiell avklaring knyttet til enkelte tjenester/produkter som er aktuelle og relevante for flere foretak, både for å lette regelverksforståelsen og sikre likebehandling.

Ny rapportering knyttet til LCR (jf. høringsnotatet pkt. 5.4.5)

Tilsynet foreslår at alle foretak med forvaltningskapital over 20 mrd. kroner skal rapportere dagstall for LCR månedlig. Tilsynet tilkjenner at foretakene må få tid til på "å sine systemer på plass for å håndtere dette". Vi må peke på at et slikt krav går klart ut over det som er besluttet i EU. Kravet vil medføre betydelige kostnader særegne for norske virksomheter. Rapportering av korrekt beregnede dagstall for LCR vil kreve full daglig regnskapsavslutning, både med hensyn til prising av verdipapirer, periodisering og forskjeller mellom handels- og oppgjørsdag, og dermed også dokumentasjonskrav. Kravet om rapportering av dagstall vil således også legge vedvarende beslag på menneskelige ressurser. Oppfølging av de rapporteringskrav som er innført og de krav om ytterligere rapportering som er under behandling i EU vil legge beslag på betydelige ressurser. Det er svært viktig at myndighetene kritisk vurderer behov for informasjon til tilsyn og statistikk .

Forhold som ikke er tatt opp i høringsnotatet

To parallelle likviditetskrav til OMF-foretakene:

OMF-foretakene er etter finansieringsvirksomhetslov §2-32 og tilsvarende bestemmelser i ny finansforetakslov §11-12 pålagt å holde en likviditetsreserve. Finansforetaksloven §11-12 lyder som følger:

- (1) Kredittforetaket skal påse at betalingsstrømmene fra sikkerhetsmassen til enhver tid gjør kredittforetaket i stand til å innfri sine betalingsforpliktelser overfor eiere av obligasjoner med fortrinnsrett og motparter i derivatavtaler som nevnt i § 11-8 første ledd bokstav e. Kredittforetaket kan inngå rente- og valutakontrakter for å oppfylle dette kravet.*
- (2) Kredittforetaket skal opprette en likviditetsreserve som inngår i sikkerhetsmassen som fyllingssikkerhet. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om likviditetsreserve, herunder om tillatt avvik mellom fremtidige inn- og utbetalinger og om tillatt avvik mellom innfrielsesvilkårene for obligasjoner med fortrinnsrett og for fordringer som inngår i sikkerhetsmassen som er avsatt for dem. Departementet kan i forskrift gi regler om tillatt rente- og valutarisiko og om adgangen til å inngå rente- og valutakontrakter.*

Det fremgår ikke av høringsnotatet hvordan lovverkets bestemmelse om likviditetsreserve skal håndteres i forhold til det nye likviditetskravet LCR. På den ene side er formålet med de to kravene nært sammenfallende. På den annen side fastslår loven av likviditetsreserven skal inngå i fyllingssikkerheten som obligasjonseierne og derivatmotpartene har fortrinnsrett til, mens likviditetsbeholdningen i LCR skal være fritt tilgjengelig både i praksis og legalt. Selv om OMF-foretakenes innretning innebærer både lite usikkerhet knyttet til utgående betalingsstrømmer og at foretakets utgående likviditetsstrømmer i all hovedsak er til de som har fortrinn i fyllingssikkerheten, kan likviditeten antageligvis formelt sett ikke uten videre håndteres som "unencumbered". Det er nødvendig med en nøye avklaring av forholdet mellom de to likviditetskravene.

Et OMF-foretak er i all hovedsak et "single purpose vehicle" der sikkerhetsmassen typisk er hele eller det alt vesentlige av eiendelssiden. Denne sikkerhetsmassen har det store flertall av investorer - både i antall og ikke minst i volum - sammen med derivatmotpartene en fortrinnsrett til. Dette skiller OMF-foretak vesentlig fra for eksempel banker, der de fleste eiendeler ikke er båndlagt. Likviditetsreserven kan konverteres til kontanter og benyttes til nedbetaling av OMF, uten at det er i strid med lovkrav eller andre forpliktelser. Dette er en vesentlig forskjell fra andre "encumbered assets". Således er definisjonen av "encumbered" upresis i anvendelsen på OMF-foretak.

Et OMF-foretak kan også utstede usikret gjeld, som sammen med foretakets egenkapital kan finansiere overpantsettelsen som OMF-investorene nyter godt av. Det forventes at forskriftene til den nye Finansforetaksloven vil stille som krav en minimum overpantsettelsesgrad i sikkerhetsmassen på to prosent. Vi antar at dette minimumskravet hovedsakelig vil bli finansiert av egenkapital. Som forutsetning for god rating vil et OMF-foretak som regel ha et krav til overpantsettelse som går ut over to prosent. Dette kravet vil antageligvis i større grad bli finansiert gjennom utstedelse av usikrede obligasjoner.

Spørsmålet blir da hvorvidt likvide midler som skal oppfylle LCR knyttet til forfall av usikrede obligasjoner i et OMF-foretak skal måtte ligge utenfor sikkerhetsmassen. Slik OMF-foretakene er organisert, synes det lite hensiktsmessig både med tanke på investorenes innsikt i foretakenes balanse og praktiske forhold å kreve separate likviditetsporteføljer. Midler utenfor sikkerhetsmassen ville også bety en kompliserende faktor for ratingbyråer å forholde seg til når disse beregner graden av overpantsettelse i OMF-foretaket. Det er videre ikke restriksjoner på å bruke likvide midler som er en del av sikkerhetsmassen til å betale tilbake også usikrede obligasjoner. Dette vil være en naturlig del av foretakets virksomhet. Det vil ikke tjene foretakets eller investorenes interesse om foretaket ikke betaler senior gjeld og annen gjeld ved forfall.

Vår konklusjon er derfor at det avgjørende for oppfyllelsen av LCR-kravet bør være størrelsen på de totale likvide midler som oppfyller de krav som stilles til likvide midler i LCR, uavhengig av om disse ligger i eller utenfor sikkerhetsmassen.

Risikovekt norske kommuner:

Finans Norge har både når det gjelder kapitalkrav til banker og kredittforetak og solvensreguleringen av forsikringsselskapene tidligere tatt opp utfordringene knyttet til at Norge er et av få land som ikke benyttet nasjonal valgmulighet til å klassifisere kommunene som likestilt risikomessig med stat (0-vekt)¹. Problemstillingen er nå også aktuell på likviditetsområdet, da 20-prosentvektingen av kommunene innebærer at verdipapirer utstedt av kommuner ikke kan godkjennes som nivå 1-likviditet i LCR.

Vår vurdering er at spørsmålet om 0-vekting av norske kommuner bør tas opp på nytt. Norske kommuner har mulighet til å påvirke egne inntekter og må anses som minst like sikre som kommunene i flere av de land som allerede har tilordnet 0-vekt til eksponeringer mot kommuner. Det bør i vurderingen tillegges vekt at det er behov for å utvide tilgjengelig volum av godkjent likviditet denominert i norske kroner.

4. NSFR (Jf. høringsnotatet pkt. 5.5)

Finanstilsynet anbefaler at innføring av minimumskrav til stabil finansiering, NSFR, avventes til EU har besluttet endelig utforming av indikatoren (forventes 01.01.2017), og at NSFR da innføres som minimumskrav for foretak med over 20 mrd. kroner i forvaltningskapital.

Vi deler Finanstilsynets vurdering av at en bør vente med å innføre NSFR som kvantitativt minstekrav. Det er imidlertid etter vår vurdering også for tidlig å konkludere med at NSFR faktisk skal innføres som kvantitativt minstekrav i Norge, og det er spesielt for tidlig å beslutte at kravet skal innføres før tidlig. Om NSFR skal innføres som minstekrav i EU er fortsatt ikke besluttet, og et eventuelt minstekrav vil først gjøres gjeldende fra 01.01.2018. Det er i høringsnotatet opplyst at foretakenes rapportering av NSFR skal bidra med nødvendig informasjon for endelig kalibrering av kravene. Denne informasjonen skal også benyttes i vurderingen av om NSFR faktisk skal innføres som minstekrav.

Videre vil vi stille spørsmål ved behovet for å fortsette å benytte Likviditetsindikator 1 i tillegg til den informasjon som Finanstilsynet får gjennom innrapporteringen av NSFR. Som vi pekte på i høringsvar 13.02.2014 vedrørende forslag til krav til systemviktige foretak, har Likviditetsindikator 1 faglige svakheter i forhold til NSFR, herunder spesielt "klippeeffekter" knyttet til finansiering med løpetid over og under ett år. Vår vurdering er at det er utviklingen i rapportert NSFR som tilsynet bør knytte sin oppfølging av foretakene til.

¹ Jf. bl.a. våre høringsvar 01.07.2010 om endringer i kapitalkravforskriften mm., 15.05.2014 om forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv. og 20.03.2015 om forskrift om gjennomføring av Solvens II.

5. Offentliggjøring av likviditetsinformasjon (Jf. høringsnotatet pkt. 5.6)

Finanstilsynet foreslår at foretakene skal offentliggjøre LCR på totalnivå og i signifikante valutaer, hvert kvartal f.o.m. 4. kvartal 2015. Vår vurdering er at offentliggjøring av LCR også vil bli ansett som et krav fra markedet, selv om dette ikke kreves etter EU-regelverket. Vi slutter oss derfor til at det bør stilles krav om offentliggjøring av LCR på totalnivå.

Vi er imidlertid sterkt i tvil om det bør kreves offentliggjøring også av LCR i signifikante valutaer, herunder også LCR i NOK. LCR i signifikante valutaer vil etter høringsforslaget være å anse som Pilar 2-krav. Tilsynet har overfor Finansdepartementet² pekt på at offentliggjøring av kapitalvurderingene i SREP kan være krevende, og redusere rommet for fleksibilitet og skjønnsuttøvelse. Tilsvarende argumentasjon kan knyttes til bankenes LCR i signifikante valutaer. Dersom markedet reagerer negativt på lav LCR i NOK må man forvente at bankene vil søke å øke LCR i NOK, med de negative konsekvenser for markedene for godkjent NOK-likviditet som tilsynet selv er opptatt av i høringsnotatet. For OMF-foretakene vil det, som tidligere nevnt, også være spørsmål om beregnet LCR i signifikante utenlandske valutaer vil gi et misvisende bilde av den faktiske likviditetssituasjonen, såfremt ikke "motregning" av sammenknyttede likviditetsstrømmer godkjennes med henvisning til kommisjonsforordningen artikkel 26.

For øvrig slutter vi oss til tilsynets vurdering av at det ikke er hensiktsmessig å utarbeide egne anbefalinger om offentliggjøring av NSFR før det foreligger anbefaling fra EBA.

6. Foretak som bør omfattes av likviditetskravene (jf. høringsnotatet pkt. 5.7)

Konsolideringsbestemmelser:

Tilsynet viser i høringsnotatet til at hvilke regler som skal gjelde på foretaksnivå for holdingselskap kan besluttes av nasjonale myndigheter. Finanstilsynet forslag til soliditetsregler for finansielle grupper, der det er foreslått konsolideringsplikt av likviditetskrav, har nylig vært på høring.

Vi viste i vårt hørings svar (10.08.2015) til nevnte høring til at Finansforetakslovens § 13-7 om likviditet generelt skal oppfylles på konsolidert basis. Ved anvendelse av § 13-7 (5) skal det likevel kun foretas konsolidering for datterforetak. Det er uklart hvilke konsekvenser det vil ha for eierforetak i samarbeidende gruppe at 13-7 (1-4) skal gjelde på konsolidert basis. Det fremstår for eksempel som overflødig at hvert enkelt foretak i samarbeidende gruppe rapporterer gjenstående løpetid for poster i balansen og ikke-balanseførte finansielle instrumenter i de felleseide foretakene til Finanstilsynet etter § 13-7 (3). Dette rapporteres

² Jf. brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet 26.06.2015 "Offentliggjøring av pilar 2-krav".

direkte fra de aktuelle selskapene i dag. § 13-7 bør derfor i sin helhet kun gjelde for datterforetak.

Vi vil her tilføye at delkonsolidering av de felleseide foretakene heller ikke faglig sett synes å være hensiktsmessig på likviditetsområdet. Likviditetsstyringen i de felleseide enhetene er separert fra eiernes, og eierne har ikke tilgang til eller innflytelse over likviditetsbufferen i det felleseide foretaket. Det følger av kapitalkravforordningen (CRR) artikkel 19 (2) at tilsynsmyndigheten kan avvike fra forholdsmessig konsolidering dersom dette vil gi et misvisende bilde med tanke på formålet med tilsynet av det aktuelle foretak.

7. Vedlegg 3 om Kommunalbanken som mulig "promotional lender"

Finanstilsynet beskriver i vedlegg 3 til høringsnotatet hvordan obligasjonslån utstedt av "promotional lenders" kan regnes med som nivå 1-eiendel uten avkorting i LCR. Tilsynet gir videre en vurdering av Kommunalbanken som "promotional lender". Tilsynets konklusjonen synes imidlertid ikke klar.

Finanstilsynet har i sin fremstilling fått frem de særtrekk ved Kommunalbankens hensikt og funksjon som tilsier at det er naturlig å vurdere om banken tilfredsstillere kriteriene for å bli definert som "promotional lender", men også at saken har en konkurransemessig side. Etter det vi forstår ser kommunene selv det som meget positivt av det er flere aktører i det aktuelle markedet. Dette tilsier at en bør tillegge uheldige konkurransevridende effekter vesentlig vekt.

Vår vurdering er at både hensynet til kommunenes finansieringskostnader og knappheten på NOK-denominerte nivå 1-LCR-likvider tilsier at Finansdepartementet isteden vurderer muligheten EU-regelverket gir til å gi norske kommuner 0-vekt i risikoberegningene, jf. våre vurderinger avslutningsvis i punkt 3.

8. Utkast til forskrift (jf. høringsnotatet pkt. 6)

Vi har i pkt. 2 gitt vår tilslutning til Finanstilsynets vurdering av at norsk regelverk i denne omgang kan utformes uten samme detaljeringsgrad som i EU-regelverket. Gitt dette har vi få konkrete forslag til endringer i utkastet til forskrift.

Som påpekt i pkt. 5 er vi av flere grunner sterkt i tvil om det bør kreves offentliggjøring også av LCR i signifikante valutaer. Vi foreslår derfor at siste setning i forskriftutkastet § 7 tas ut.

I pkt. 3 har vi argumentert for at LCR bør innføres etter den opptrappingsplan som er nedfelt i EU-regelverket. Vi foreslår derfor at siste ledd i forskriftsutkastet § 9 tas ut.

Vi har for øvrig ingen konkrete forslag til endringer i utkastet til forskriftstekst.

9. Avsluttende merknader

Som anført innledningsvis ser norsk finansnæring pågående kapital- og likviditetskravreform som fornuftig. Vi ønsker å bidra konstruktivt til at norsk regulering utformes på en god måte, under hensyntaken både til hvordan regelverket utformes og implementeres i andre land innen EØS-området og til de norske særegenheter som tilsier at en benytter muligheter å gjøre visse nasjonale valg.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Idar Kreutzer
adm. direktør



Erik Johansen
fagdirektør