



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 13.02.2019
Vår ref.: 18-1689/DHJ
Deres ref.: 15/1543 - 17

Norsk skjevregulering må avvikles

EUs kapitalkravsregler ventes snart inntatt i EØS-avtalen, og de vil da få full virkning for norske banker. Deler av regelverket ble tidlig innført i Norge, med strenge krav til bankers soliditet. Norske banker er blant Europas mest solide.

EØS-tilpasningen vil i utgangspunktet fjerne særnorske kapitalkrav. Norge vil innføre et lavere kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter (SMB-rabatten) og avvikle det såkalte Basel I-gulvet. Ifølge regjeringen kan SMB-rabatten ha positive virkninger på verdiskapingen og bidra til at bankene i Norge, både norske og utenlandske, konkurrerer på likere vilkår om de samme bedriftskundene. Avvikling av Basel I-gulvet har samme virkning. Stortingets finanskomite mener det er på tide å innføre SMB-rabatten for snarest å lette SMB-bedriftenes tilgang til finansiering.

Til tross for svært klare politiske føringer, har Finanstilsynet med ulike forslag varslet at det vil motvirke EØS-tilpasningens viktigste endringer. Finans Norge mener at norske myndigheter nå lojalt må gjennomføre EUs kapitalkravsregler. Dette er ikke til hinder for å stille strenge krav, men de må vurderes helhetlig, ikke stykkevis og delt. Dessuten må alle banker som opererer i Norge omfattes.

Det norske bankmarkedet er i dag sterkt skjevregulert, til fordel for filialer av utenlandske banker som i all hovedsak reguleres fra sine hjemland. Dersom summen av Finanstilsynets varslede tiltak gjennomføres, vil dagens skjevregulering bli videreført i ny form. Etter vår vurdering vil en nøytralisering av SMB-rabatten undergrave politiske myndigheters målsetting.

Banknæringen i Norge er mangfoldig og speiler næringslivets struktur og behov. Sterk skjevregulering har imidlertid svekket norske bankers konkurransevne, og de utenlandsk-regulerte bankene står nå for nær 40 prosent av utlånene til norsk næringsliv. Disse bidrar til økt konkurranse som kommer låntakerne til gode, men stabiliteten i norsk økonomi er neppe tjent med at norske bankers markedsandel stadig synker. Under finanskrisen erfarte

man at utenlandske aktører raskt reduserte sine utlån i Norge. Analyser viser at slik adferd blant utenlandske banker er generelt gjeldende ved negative internasjonale forstyrrelser.

Finansnæringen er i sin natur internasjonal. Det taler for likere regulering over landegrensene. Det bør være en selvfølge at alle aktørene i det samme markedet har de samme rammebetingelsene. En solid norsk finansnæring, som gis forutsigbare rammevilkår i samsvar med EU-reglene, er avgjørende for et velfungerende norsk kredittmarked i både gode og dårlige tider.

Finans Norges synspunkter på forslaget om et regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak utdypes i den vedlagte høringsuttalelsen.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

[sign.]

Idar Kreutzer
administrerende direktør



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 13.02.2019
Vår ref.: 18-1689/DHJ
Deres ref.: 15/1543 - 17

Høringsuttalelse – regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak

Det vises til Finansdepartementets brev 15.11.18 om Finanstilsynets forslag om innføring av et regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak. Finans Norge avgir her merknader til forslaget.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- EUs kapitalkravsregler bør snarlig inntas i EØS-avtalen, og innføring av et fullharmonisert regelverk vil bidra til like konkurransevilkår og underbygge finansiell stabilitet. Finans Norge forventer at norske myndigheter lojalt gjennomfører og etterlever EU-reglene. Etter vår vurdering utgjør Finanstilsynets ønske om å motvirke effektene av EØS-tilpasningen den reelle begrunnelsen for forslaget om regional systemviktighet.
- I vurderinger av eventuelle kompenserende tiltak mot EØS-tilpasningens effekter, bør norske myndigheter benytte EU-reglens nasjonale handlingsrom under pilar 1-kravene som innebærer eller legger til rette for resiprositet. Det motsykliske kapitalbufferkravet er del av dette handlingsrommet, og det er nylig besluttet å øke kravet med et halvt prosentpoeng fra 31.12.19. Med bruk av slike virkemidler unngås en videreføring av gjeldende norsk skjevregulering. Samtidig bør norske myndigheter nå gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for å beregne et riktig kapitalkravnivå, der en også tar hensyn til virkningene av nye krisehåndteringsregler.
- Selv om Finanstilsynet har varslet at det vil søke å kompensere for virkningene av EØS-tilpasningen, er Finans Norge overrasket over forslaget ettersom tilsynet allerede har vist til skjerpet tilsynspraksis for interne modeller (IRB) og pilar 2-krav som motvirkende tiltak. Relaterte reguleringsinitiativ bør fremmes samlet og vurderes helhetlig.
- Samtidig vil vi understreke at det foreslåtte tiltaket er mindre uheldig enn ytterligere IRB-skjerpelser og økte pilar 2-krav, siden en buffer for systemviktighet utgjør et generelt pilar 1-krav som synliggjør høy soliditet. Særnorske IRB-innstramminger tilslører derimot

høy soliditet, gir ulik risikomåling av norsk- og utenlandskregulerte IRB-banker, svekker kapitalkravenes risikosensitivitet og er til hinder for god risikostyring. Dessuten vil pilar 2-krav fastsatt som et kompenserende tiltak, det vil si utover å dekke opp for risiko som ikke er fullt ut dekket av pilar 1-kravet, avgi feilaktige signaler til markedet om bank-individuell risiko.

- Finans Norge legger til grunn at eventuelle ekstra bufferkrav for regionbankene ikke trer i kraft *før* EUs kapitalkravsforordning (CRR) er gjort gjeldende i norsk rett. Fravær av koordinert gjennomføring vil unødig vanskeliggjøre regionbankenes kapitalplanlegging og innebærer også risiko for at de markert trekker ned utlånskapasiteten overfor næringslivet.
- Etter vår vurdering bør systemviktighet utmåles på grunnlag av nasjonal, fremfor regional, systemviktighet. Dessuten bør norsk praksis samsvare med retningslinjene fastsatt av Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA).¹ Etter EBAs ordinære metode vil ikke de norske regionbankene bli vurdert som systemviktige.
- Innretningen av bufferkrav for systemviktighet bør følge intensjonen i EU-regelverket og Baselstandardene. Finanstilsynets tilnærming innebærer et betydelig paradoks når norske regionbanker etter forslaget skal måtte oppfylle et høyere bufferkrav for systemviktighet enn 25 av i alt 29 globalt systemviktige banker.
- Jo bredere virkeområdet for et eventuelt særskilt norsk bufferkrav blir, jo sterkere blir grunnlaget for en differensiering av kravet. Etter tilsynets forslag vil i alt hele 8 foretak omfattes, der graden av utmålt systemviktighet varierer betydelig. Prinsippet om forholdsmessighet tilsier dermed en klar differensiering. I EØS-området er dette bufferkravet, med få unntak, differensiert etter graden av målt systemviktighet.
- Én av bankene som omfattes av forslaget vil stå overfor en vesentlig utfordring uavhengig av når CRR trer i kraft i Norge ettersom banken benytter standardmetoden for risikovekting av eksponeringer. Samme bank rangeres som minst systemviktig av de 8 omfattede foretakene etter både gjeldende kriterier og EBAs metode. Dersom bufferkravets virkeområde gjøres så bredt at denne banken omfattes, taler det ytterligere for en betydelig differensiering av kravet.
- Etter vårt syn tilsier ikke Finanstilsynets anførte premisser en skjerpelse av regionbankenes kapitalkrav. Siden forrige vurdering av systemviktighetskriterier, for få år tilbake, kan vi verken se vesentlige endringer i regionbankenes betydning for utlån til små og mellomstore bedrifter eller i koblingene som følger av alliansesamarbeid. Nye krisetiltaksregler trådte riktignok i kraft 01.01.19, men disse bidrar isolert sett til å trekke ned det samlede behovet for ansvarlig kapital.

¹ Finans Norge er kjent med at gjeldende forskriftskriterier og det foreslåtte kriteriet inngår blant EBAs mulige tilleggsindikatorer, men EBAs obligatoriske metode er ikke inntatt i norsk rett.

2. Forslagets begrunnelse

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier følgende forhold at kriteriene for identifisering av systemviktige finansforetak nå bør endres:

- Innføring av krisehåndteringsregelverket.
- Regionbankenes betydning for utlån til SMB-segmentet i regionene.
- Koblingene som følge av alliansesamarbeid.

2.1 Nye krisehåndteringsregler

Finanstilsynet viser til at høringsinstanser ved forrige vurdering i 2013/2014 uttrykte bekymring for at utpeking av regionbanker som systemviktige kunne bidra til å sementere markedstrukturen, siden systemviktighetsstatusen kunne bidra til en markedsforventning om statsstøtte ved krise i en bank, såkalt implisitt statsgaranti. Ifølge tilsynet er betydningen av en implisitt statsgaranti nå redusert med nye krisetiltaksregler, og det argumenteres for at regionbankene derfor bør pålegges et særskilt kapitalbufferkrav på linje med DNB og Kommunalbanken.

Finans Norge stiller seg for det første tvilende til at en mulig oppfatning om implisitt statsgaranti, som angivelig skulle ha bidratt til å sementere markedstrukturen, var avgjørende for beslutningen om ikke å innføre et regionkriterium i 2014. I så fall burde ingen foretak ha blitt identifisert som systemviktige. For det andre utgjør uansett ikke nye krisetiltaksregler en begrunnelse for å skjerpe kravet til ansvarlig kapital. Det var tvert imot det tidligere fraværet av tilstrekkelig effektive krisetiltak – som altså forårsaket mulige forventninger om statsstøtte ved krise i systemviktige foretak (too big to fail) – som utgjorde den sentrale begrunnelsen for et forhøyet kapitalkrav for systemviktighet.

Dersom slike statsstøtteforventninger tidligere gjorde seg gjeldende, bidro de til negative eksterne effekter som tilførte systemrisiko. Det hadde sammenheng med at forventningene om statsstøtte, den oppfattede investorbeskyttelsen, innebar at en systemviktig banks samlede finansieringskostnad avtok med en lavere egenkapitalandel, og dermed ga et insentiv til å redusere denne andelen. Og jo lavere egenkapitalandelen ble, jo sterkere ble insentivet til økt risikotaking, ettersom eiernes mulige gevinst var ubegrenset, mens tapet var begrenset til størrelsen på egenkapitalen, og hvor de samfunnsøkonomiske kostnadene langt oversteg de privatøkonomiske kostnadene for eierne dersom foretaket fallerte.

Som EBA har påpekt: «The root cause of moral hazard lies in the assumption of (implicit) government guarantees given to these systemically important institutions, eroding market discipline and stimulating excessive risk taking».² Videre har EBA fremhevet: «These negative

² Jf. EBAs [retningslinjer](#) for systemviktighetsidentifisering.

externalities can be mitigated by identifying the institutions that are systemic and imposing stricter requirements on these institutions». Det skjerpede kapitalkravet skulle således både gi incentiver til veloverveid risikotaking, sikre tilstrekkelig tapsabsorberingskapasitet i kraftige nedgangskonjunkturer og underbygge tilliten til det finansielle systemet.

Det er med andre ord den tidligere eksistensen av en oppfattet implisitt statsgaranti som utgjorde kjernen i begrunnelsen for et særskilt kapitalbufferkrav for systemviktighet. Etter vårt syn stiller Finanstilsynet det på hodet når nye krisetiltak, som reduserer eller eliminerer en implisitt garanti, fremsettes som argument for å skjerpe kapitalkravet for regionbankene.

Som tilsynet selv påpeker, er det et sentralt prinsipp i krisehåndteringsdirektivet at den økonomiske byrden som følger av en krise flyttes fra skattebetalerne til bankenes investorer. Regelverket innebærer altså at en banks investorer selv sitter med det fulle og endelige ansvar for bankens risikotaking. Dette endrer incentivstrukturen, hvilket trekker ned sannsynligheten for at en bank kommer i krise. Samtidig vil effektive krisetiltak sterkt redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene gitt at en krise først har inntruffet.

Britiske myndigheter har i vurderingen av et riktig kapitalkravnivå, der samlet nytte måles opp mot totale kostnader, overveid virkningen av kapitalkrav og nye krisetiltak under ett. Ifølge britiske myndigheter bidrar krisehåndteringsreglene til å redusere det riktige kapitalkravnivået med 5 prosentpoeng.³ Det illustrerer betydningen av å foreta en grundig samfunnsøkonomisk analyse av helheten i ny bankregulering, og Finans Norge savner en tilsvarende analyse og avklaring fra norske myndigheter.

Finanstilsynet viser til at forslaget vil skjerpe minstekravet til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (MREL) for regionbankene, ettersom kravet beregnes på grunnlag av kapitalkravene. Finans Norge vil påpeke at den reelle MREL-virkningen av å bli pålagt et ekstra kapitalkrav på 2 prosent er sterkere enn det tilsynets utsagn kan gi inntrykk av, ettersom det samlede MREL-kravet vil øke med hele 4 prosentpoeng.⁴ Det understreker viktigheten av å grundig vurdere kapitalkravene og krisetiltaksreglene i sammenheng.

Finans Norge vil samtidig presisere at det ikke bør etableres en direkte sammenheng mellom identifisert systemviktighet og MREL-krav utover tapsabsorberingsbeløpet. I vurderinger av samfunnskritiske funksjoner og behovet for et rekapitaliseringsbeløp, bør flere forhold overveies. Blant annet bør det vektlegges om et foretaks garanterte innskudd utgjør en betydelig andel av innskuddsgarantifondet slik at krisehåndtering er nødvendig for å beskytte innskyterinteresser.

³ Jf. Bank of Englands analyse av og syn på hva som utgjør et riktig kapitalkravnivå: «[The framework of capital requirements for UK banks](#)».

⁴ Om en bank eksempelvis skulle ha tilstrekkelig overskytende ansvarlig kapital til å umiddelbart oppfylle et nytt bufferkrav på 2 prosent, blir likevel effekten at behovet for etterstilte instrumenter øker med 4 prosentpoeng.

2.2 Regionbankenes betydning for SMB-lån

Finanstilsynet oppgir at utlånstall for bedriftsmarkedslån (der SMB-lån er en delmengde) viser at regionbankenes markedsandeler i bedriftsmarkedet har økt i perioden fra 2013 til 2017. Samtidig viser tilsynet til en [analyse](#) utført av Menon Economics som illustrerer at de utenlandske bankenes andel av bedriftsmarkedet utenfor de store byene har falt. Med dette som utgangspunkt konkluderer tilsynet med at regionbankenes betydning for SMB-segmentet i regionene har økt. Det anføres at det er krevende å erstatte utlånsvirksomhet overfor små og mellomstore bedrifter på kort sikt, og at dette tilsier at regionbankene bør defineres som systemviktige.

Finans Norge vil påpeke at analysen og de data tilsynet fremhever i seg selv *ikke* gir holdepunkter for en konklusjon om at regionbankene skal ha fått økt betydning for utlån til SMB-segmentet i regionene. Hypotetisk kan regionbankenes SMB-utlånsandel like gjerne ha falt selv om man observerer at filialenes bedriftsmarkedsandel i storbyene tar seg opp og regionbankenes samlede regionmarkedsandeler i bedriftsmarkedet øker. Det har naturligvis sammenheng med utviklingen i markedsandelene til de øvrige norskregulerte bankene, ikke kun regionbankene og de utenlandske filialene, og det følger også av at regionene inkluderer storbyene mens SMB-lånene bare er en delmengde av bedriftslånene.

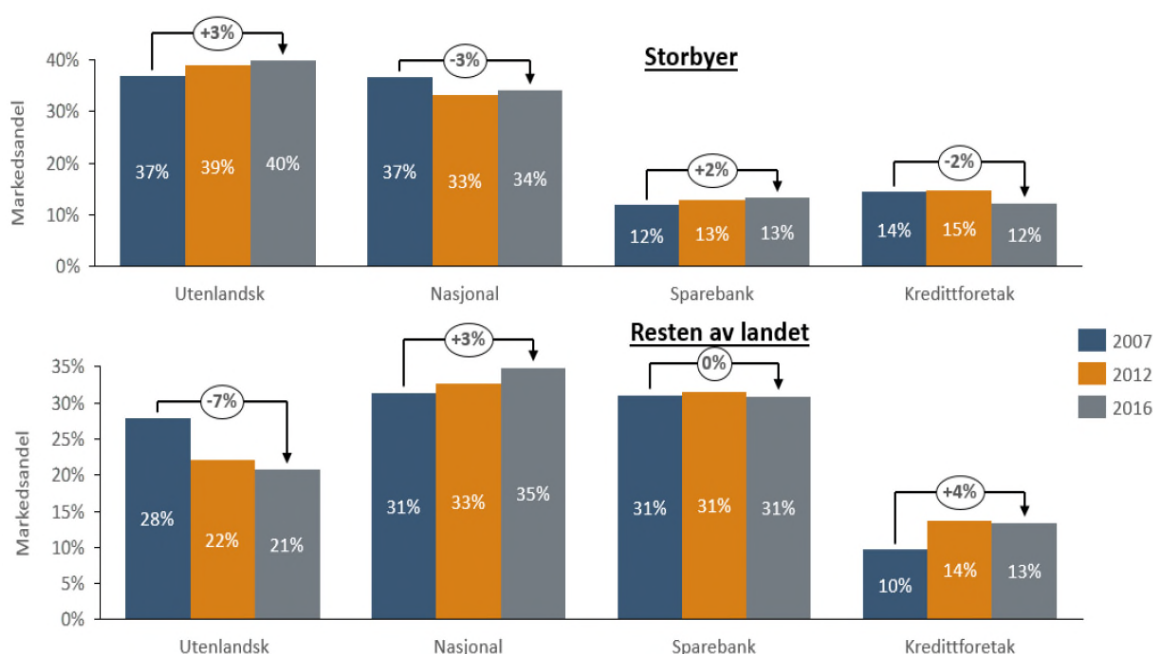
En konklusjon om regionbankenes betydning for SMB-segmentet må således baseres på en nærmere analyse som direkte tar utgangspunkt i de forskjellige bankenes SMB-markedsandeler i ulike distrikter. Finans Norge kan verken se at tilsynet har foretatt en slik analyse eller at det vises til data som konkret belyser dette. Dersom tilsynets fremførte premisser i realiteten er basert på regionbankenes samlede bedriftslån i regionene, jf. foreslått kriterium, burde tilsynet i beregningen av markedsandeler og vurderinger av erstattbarhet også ha hensyntatt (de større) bedriftenes obligasjonsfinansiering.

I Menon Economics' analyse skiller det mellom fire typer kredittinstitusjoner: (i) utenlandske banker (filialer og datterbanker), (ii) banker med nasjonalt nedslagsfelt (her inkluderes blant annet DNB og Kommunalbanken), (iii) sparebanker (både regionale og de mindre) samt (iv) kredittforetak. Som påpekt av tilsynet, og slik det også fremkommer av figuren nedenfor, har de utenlandske bankene etter Menons beregning økt sin markedsandel i bedriftsmarkedet i de store byene, mens deres markedsandel i resten av landet er redusert. Noe figuren også illustrerer, men som *ikke* blir påpekt av Finanstilsynet, er at markedsforskyvningen til de utenlandske bankene i stor grad er speilet av en motsatt forskyvning i markedsandelene til de nasjonale bankene, med reduksjon i storbyene og økning i distriktene. I perioden siden forrige vurdering av kriterier for systemviktighet, synes sparebankenes markedsandeler i

både storbyene og distriktene å ha vært svært stabile.⁵ Imidlertid, og som nevnt ovenfor, belyses ikke regionbankenes SMB-markedsandeler i denne rapporten.

Regionbankene er selv ikke kjent med at deres markedsandel i SMB-segmentet skal ha endret seg vesentlig siden 2013/2014, og både den største norskregulerte banken samt enkelte filialer av utenlandske banker har høye bedriftsmarkedsandeler på regionalt nivå. Samtidig er mindre sparebanker i distriktene generelt viktige for utlånsvirksomheten overfor SMB-segmentet. Det er dessuten tiltakende aktivitet i fintech-selskaper rettet mot SMB-finansiering. Samlet sett kan dette tale for at regionbankenes erstattbarhet for SMB-lån er minst den samme som ved forrige vurdering.

Figur 1 Utvikling i de ulike aktørgruppenes markedsandel i bedriftsmarkedet fordelt på storbyer og resten av landet. Prosent



Kilde: Menon-publikasjon nr. 69/2017 «Hvem finansierer Norge?»

2.3 Alliansesamarbeid

Tilsynet viser videre til at strukturell sammenveving gjennom alliansesamarbeid kan forsterke graden av systemviktighet, men gir ingen vurderinger av eventuelle endringer

⁵ Sparebankene står bak en ikke uvesentlig andel av kredittforetakenes utlån. Siden forrige vurdering av systemviktighetskriterier har imidlertid kredittforetakenes samlede bedriftsmarkedsandel i både storbyer og distriktene avtatt noe etter Menons beregning.

siden 2013. To av de seks regionbankene som er foreslått omfattet er for øvrig heller ikke del av et slikt alliansesamarbeid.

Finans Norge kan for SpareBank 1-alliansen ikke se klare og markerte omslag i graden av strukturell sammenveving. Bankene i denne alliansen benytter i noe mindre grad enn før de felleseide OMF-foretakene (relativt til balansestørrelse), slik at graden av sammenvevd finansiering har avtatt. Den felleseide BN Bank er om lag 25 prosent mindre i dag enn i 2013, målt etter forvaltningskapital, og Bank 1 Oslo Akershus er ikke lenger felleseid.

2.4 Virkninger av innlemmelse av EUs kapitalkrav i EØS-avtalen

Etter Finans Norges vurdering er det nærliggende å se Finanstilsynets forslag i sammenheng med tilsynets varslede ønske om å motvirke effektene av den ventede EØS-tilpasningen av norske kapitalkrav. I brev til Finansdepartementet 27.04.18, om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk (CRR/CRD IV), anførte Finanstilsynet at tilpasning til forordningen (CRR) ville medføre en mer lempelig beregning av kapitalkrav i pilar 1 enn gjeldende norske krav. Tilsynet anga videre at det er viktig at tilpasningen av norske kapitaldekningsregler til CRR/CRD IV ikke bidrar til en generell svekkelse av norske bankers reelle soliditet. Som motvirkende tiltak ble det vist til skjerpet tilsynspraksis for interne modeller og pilar 2-krav. Dette budskapet gjentas i tilsynets rapport «Finansielt utsyn – desember 2018».

Tiltakene som Finanstilsynet viser til omfattes ikke av bestemmelser for resiprositet, og de vil således ikke få virkning for den norske virksomheten til utenlandskregulerte banker. Det innebærer at norsk skjevregulering vil kunne bli videreført i ny form. Forslaget om et utvidet virkeområde for det særskilte bufferkravet for systemviktighet vil heller ikke omfatte utenlandskregulerte banker med virksomhet i Norge. Allerede oppfyller hele tre utenlandske (nordiske) filialbanker de gjeldende kriteriene for å bli utpekt som systemviktige, men de blir altså ikke utpekt som systemviktige i Norge ettersom de er filialer. Disse bankene er likevel vurdert som systemviktige i sine hjemland, og de blir følgelig pålagt et ekstra kapitalkrav, men andre regulatoriske forskjeller mellom de nordiske landene innebærer at en slik sammenlikning av ett enkelt bufferkrav har begrenset verdi (blant annet som følge av en konservativ norsk tilsynspraksis for IRB-metoden).

Etter Finans Norges primære syn må skjerpede kapitalkrav i Norge generelt innrettes etter EU-regelverkets nasjonale handlingsrom som forplikter eller legger til rette for resiprositet. Da sikres like konkurransevilkår i det norske markedet mens en også tar høyde for nasjonal system- og makrorisiko. Samtidig vil vi presisere at forslaget om et regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak har færre uheldige virkninger enn skjerpet tilsynspraksis for interne modeller og pilar 2-krav, ettersom førstnevnte utgjør et generelt pilar 1-krav og bidrar til å synliggjøre høy soliditet.

En særnorsk kalibrering av IRB-modeller trekker derimot ned kapitaldekningen, gir ulik risikomåling av norsk- og utenlandskregulerte IRB-banker og reduserer norske bankers

konkurransesevne i internasjonale markeder hvor de henter finansiering. Dessuten svekkes risikosensitiviteten i kapitalkravene, og det er til hinder for god risikostyring. Generelt bør det være et rimelig samsvar mellom en banks målte regulatoriske risiko og dens faktiske risiko. IRB-bankene har lenge erfart at effekten av risikoreduserende tiltak, som å endre kundesammensetningen i retning av lavere risiko, har blitt motvirket av Basel I-gulvet. Det at de negative utslagene ikke har blitt enda større, skyldes trolig at gulvet har blitt vurdert som midlertidig og at bankene i noen grad har sett gjennom de negative effektene i påvente av at det skal bortfalle. Tiltak som endrer det prosentvise kapitalkravet er derfor klart å foretrekke fremfor tiltak som rettes mot beregningsgrunnlaget (gitt *enten* fravær av resiprositet for begge typer tiltak *eller* resiprositet for begge typer tiltak).

Pilar 2-kapitalkrav har således en mindre negativ innvirkning enn IRB-skjerpelser, men dersom det benyttes som et motvirkende tiltak, altså utover å dekke risiko som ikke er fullt ut dekket av pilar 1-kravet, vil det avgi feilaktige signaler om bankspesifikk risiko til bankenes investorer.

Finans Norge mener

Finansdepartementet valgte i 2014 å ikke innføre et regionkriterium for identifisering av systemviktige banker, til tross for at Finanstilsynet hadde foreslått dette. Vi kan ikke se at premissene for beslutningen i 2014 er vesentlig endret, og etter vårt syn har tilsynet nå anført en meget svak begrunnelse. Det er krevende å finne belegg for påstandene om en klar økning i regionbankenes SMB-betydning samt vesentlige endringer i koblingene som følger av alliansesamarbeid. Nye krisetiltaksregler er riktignok innført, men disse trekker isolert sett ned det samlede behovet for ansvarlig kapital.

Trolig har forslaget sammenheng med tilsynets uttrykte ønske om å motvirke effekter av EØS-tilpasningen av kapitalkrav. Vi er likevel overrasket over forslaget i lys av tiltakene som tilsynet allerede har varslet. Etter prinsipper om forutsigbarhet og transparens bør relaterte reguleringsinitiativ foretas samlet og koordinert, og begrunnelser bør være både reelle og etterprøvbare. Vi vil samtidig understreke at forslaget er å foretrekke fremfor ytterligere IRB-skjerpelser og økte pilar 2-krav.

3. Identifiseringsmetode og differensiering av systemviktighet

3.1 Global systemviktighet – differensiert nivå

Etter Basel III-standardene har det blitt innført strengere kapitalkrav for globalt systemviktige banker, og per i dag er [29 banker](#) identifisert som globalt systemviktige av Financial Stability Board, jf. tabell 1 nedenfor. Disse bankene blir rangert etter graden av systemviktighet, beregnet på grunnlag av 12 indikatorer fordelt på kategoriene grensekryssende virksomhet, størrelse, sammenkobling, erstattbarhet og kompleksitet. I henhold til Basel-rammeverket øker kapitalbufferkravet for systemviktighet etter graden av utmålt system-

viktighet, blant annet for å gi foretakene et insentiv til å redusere eller i det minste ikke øke sin systemviktighet.

Som det fremkommer av tabell 1, er banken som vurderes som mest systemviktig på global basis, JP Morgan Chase, ilagt en systemviktighetsbuffer på 2,5 prosent av beregningsgrunnlaget. Citigroup, Deutsche Bank og HSBC blir pålagt en buffer for systemviktighet på 2 prosent, mens de øvrige 25 må oppfylle systemviktighetsbufferne på enten 1½ eller 1 prosent. Med andre ord må de aller fleste globalt systemviktige banker oppfylle et ekstra bufferkrav for systemviktighet som er på et lavere nivå enn det som foreslås for norske regionbanker.

Tabell 1 Globalt systemviktige banker per november 2018

Bucket ¹²	G-SIBs in alphabetical order within each bucket
5 (3.5%)	(Empty)
4 (2.5%)	JP Morgan Chase
3 (2.0%)	Citigroup Deutsche Bank HSBC
2 (1.5%)	Bank of America Bank of China Barclays BNP Paribas Goldman Sachs Industrial and Commercial Bank of China Limited Mitsubishi UFJ FG Wells Fargo
1 (1.0%)	Agricultural Bank of China Bank of New York Mellon China Construction Bank Credit Suisse Groupe BPCE Groupe Crédit Agricole ING Bank Mizuho FG Morgan Stanley Royal Bank of Canada Santander Société Générale Standard Chartered State Street Sumitomo Mitsui FG UBS Unicredit Group

Foreslått plassering av norske regionbanker

Kilde: Financial Stability Board

Banker som er identifisert som globalt systemviktige, og som dessuten er hjemmehørende i EU, kan riktignok i tillegg til bufferkravet for global systemviktighet (G-SII-buffer) også formelt sett bli pålagt bufferkravet for nasjonal systemviktighet (O-SII-buffer). Etter Finans Norges forståelse av EUs kapitalkravsdirektiv, er det i dette tilfellet det høyeste av de to kravene som faktisk skal komme til anvendelse (enten G-SII- eller O-SII-buffer), og bufferkravet for nasjonal systemviktighet (O-SII) kan ikke settes høyere enn 2 prosent.⁶ Med andre ord vil et systemviktighetskrav på 2 prosent for norske regionbanker uansett være på et meget høyt nivå relativt til de største bankene i EU som vurderes som globalt systemviktige.⁷

3.2 Retningslinjer for tilsynsmyndigheter i EU

EBA har fastsatt [retningslinjer](#) for hvordan nasjonalt systemviktige finansforetak i EU skal identifiseres. Formålet med retningslinjene er å bidra til en hensiktsmessig grad av regulatorisk konvergens mellom EU-land, samt styrket transparens, i identifiseringen av systemviktige banker.⁸ I omtalen av retningslinjenes status understreker EBA følgende: «In accordance with Article 16(3) of the EBA Regulation, competent authorities and financial institutions must make every effort to comply with the guidelines.» Det må følgelig notifiseres til EBA om retningslinjene etterleves, og dersom medlemslandet ikke har informasjon om etterlevelse må det gis en begrunnelse for dette.

EBA's retningslinjer inneholder en to-trinns-prosedyre. I det første trinnet skal foretakenes systemviktighet rangeres etter en score på grunnlag av en metode som baseres på 10 obligatoriske indikatorer. Disse fanger opp størrelse, betydning/erstattbarhet, kompleksitet/grensekryssende virksomhet og sammenvevdhet. Foretak som får en score høyere enn 350 (basispunkter) skal automatisk bli utpekt som systemviktige. Denne terskelverdien kan av nasjonale myndigheter heves til 425 eller senkes til 275 (basispunkter). I det neste trinnet kan metoden i første trinn suppleres med tilleggsindikatorer, og retningslinjene angir de mulige tilleggsindikatorer som kan benyttes. Imidlertid kan ingen foretak bli identifisert som systemviktige dersom de får en score på 4,5 basispunkter eller mindre i første trinn.

⁶ Jf. artikkel CRD 131 (14) og (15). Etter disse bestemmelsene er det det høyeste av enten G-SII-bufferen eller O-SII-bufferen som skal få faktisk anvendelse dersom begge krav er formelt ilagt. I tilfellet der både en G-SII-buffer, en O-SII-buffer og en systemrisikobuffer er pålagt formelt sett, er det det høyeste av de tre kravene som faktisk skal gjelde. I spesialtilfellet der systemrisikobufferens beregningsgrunnlag begrenses til hjemlandeksponeringer, kan systemrisikobufferen få virkning i tillegg til enten G-SII-bufferen eller O-SII-bufferen.

⁷ Deutsche Bank er et eksempel på en bank hjemmehørende i EU som formelt sett er pålagt både en G-SII-buffer (jf. tabell 1) og en O-SII-buffer. Av bankens årsrapport for 2017 fremkommer det at det bare er G-SII-bufferen som faktisk får anvendelse.

⁸ Med systemviktige finansforetak menes her det som etter EU-regelverket betegnes som «other systemically important institutions, O-SII». De globalt systemviktige foretakene omtales i samme regelverk som «G-SII».

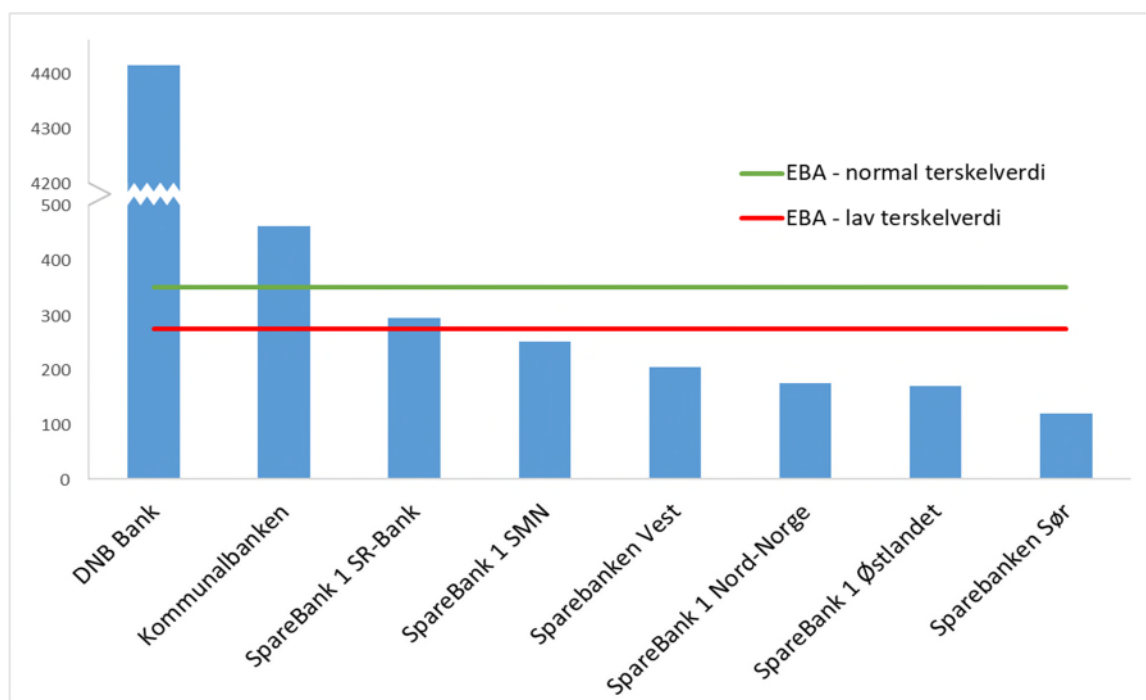
Selv om både de gjeldende norske forskriftskriteriene og det foreslåtte regionkriteriet er omfattet av listen for mulige tilleggsindikatorer, er ikke EBAs obligatoriske metode del av den norske CRR/CRD IV-forskriften. Etter Finans Norges vurdering blir dermed ikke EBAs retningslinjer etterlevd av norske myndigheter. Finanstilsynet fremhever at det har vurdert om kriteriene i forskriften bør endres slik at de i større grad bygger på EBAs retningslinjer, men det hevdes at EBAs kvantitative metode er unødig komplisert og lite passende for norske regionale forhold. Tilsynet anfører videre at graden av etterlevelse av EBA-retningslinjene vil være den samme som i dag dersom det foreslåtte kriteriet inkluderes.

Finans Norge vil påpeke at EBAs metode ikke er mer komplisert eller upassende for norske forhold enn at den allerede har blitt benyttet og rapportert av Finanstilsynet. I brev til departementet 23.03.18, vedrørende råd om systemviktige foretak, fremviser tilsynet graden av systemviktighet for de 15 foretakene som scorer høyest ved bruk av EBAs obligatoriske metode (med bruk av data for utgangen av 2017). Denne rangeringen er vist i figuren nedenfor, der dagens systemviktige foretak samt de som omfattes av tilsynets forslag er inkludert. Som det fremkommer av figuren, ville regionbankene som omfattes av tilsynets forslag i utgangspunktet ikke blitt identifisert som systemviktige etter EBAs metode. Senkes terskelverdien til det laveste nivå som det nasjonale handlingsrommet åpner for, blir kun én av disse seks bankene omfattet.

Selv om EBAs retningslinjer gir et visst nasjonalt handlingsrom, er det likevel Finans Norges vurdering at det kan stilles spørsmål ved om Finanstilsynets forslag støtter opp om en enhetlig regulering i EU (Single Rulebook), og om det samsvarer med intensjonen etter internasjonale standarder. Det utgjør et betydelig paradoks dersom banker som er mellomstore etter en norsk målestokk skal måtte oppfylle et høyere bufferkrav for systemviktighet enn hva de aller fleste globalt systemviktige banker må. Sammenliknet med øvrige vest-europeiske land er dessuten banknæringen i Norge nokså liten.⁹

⁹ Jf. Norges Bank Staff Memo [nr. 9/2018](#).

Figur 2 Systemviktighetsrangering etter EBAs metode. Basispunkter. 2017



Kilde: Finanstilsynet

3.3 Differensiering av bufferkravet for systemviktighet

Finanstilsynets forslag innebærer ikke bare at virkeområdet for systemviktighetskravet gjøres meget bredt, men også at nivået settes likt for samtlige og i den aller strengeste enden. Som det fremgår av figuren ovenfor, er det betydelig forskjell på graden av systemviktighet mellom de norske foretakene. Jo flere foretak som blir utpekt som systemviktige, og jo større variasjon det er i graden av systemviktighet, jo sterkere blir grunnlaget for å differensiere bufferkravet. I nær samtlige EU/EØS-land pålegges systemviktige finansforetak et særskilt bufferkrav, og i de aller fleste tilfeller er kravet differensiert, jf. EBAs [oversikt](#).

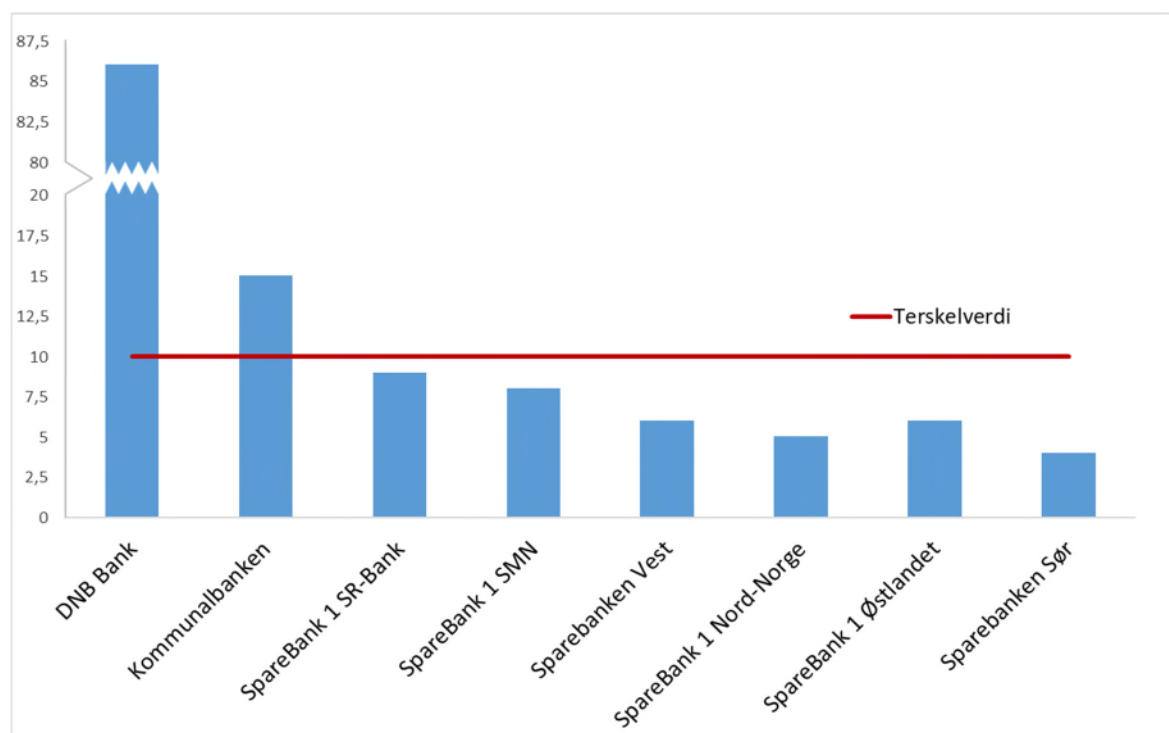
En differensiering kan for eksempel være å benytte buffere på ½, 1, 1½ og 2 prosent etter graden av systemviktighet (fra minst til størst). Det vil gi foretakene incentiver til å ikke bli ytterligere systemviktige. I Sverige er nå tre banker, av nokså lik størrelse, pålagt det samme bufferkravet for systemviktighet. I Danmark er seks foretak vurdert som systemviktige, og deres utmålte systemviktighet etter EBAs metode er svært ulik. Det tilknyttede bufferkravet er differensiert, fra 3 til 1 prosent (der det er systemrisikobufferen som anvendes).

Finanstilsynet anfører at av EU/EØS-land er Norge det landet som har definert færrest antall finansforetak (2) som systemviktige. Finans Norge kan ikke se at dette utgjør et selvstendig argument for å identifisere flere systemviktige foretak, særlig ettersom det er vesentlige

forskjeller på ulike lands bankstrukturer. Som nevnt er det for eksempel identifisert tre systemviktige foretak i Sverige, mens det er seks i Danmark.

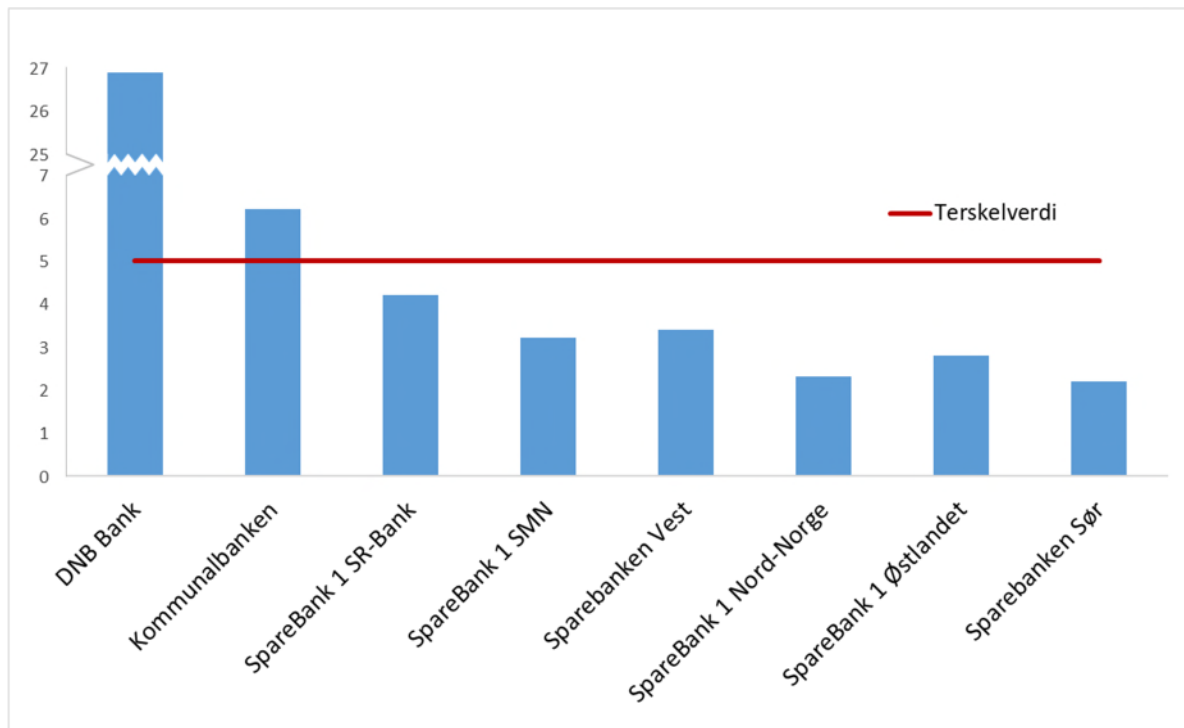
Etter både gjeldende norske forskriftskriterier samt EBAs metode blir graden av systemviktighet for de to nåværende systemviktige norske foretakene målt på et klart høyere nivå enn terskelverdiene, mens flere av regionbankene ligger godt under de samme verdiene, jf. figurene 2, 3 og 4. Samtlige figurer illustrerer de vesentlige forskjellene mellom foretakenes målte systemviktighet.

Figur 3 Forvaltningskapital i prosent av Fastlands-BNP. 2017



Kilde: Finanstilsynet

Figur 4 Utlån i prosent av samlet utlån til publikum. 2017



Kilde: Finanstilsynet

Finans Norge mener

Det utgjør et betydelig paradoks dersom norske regionbanker skal måtte oppfylle et høyere bufferkrav for systemviktighet enn hva de aller fleste globalt systemviktige banker må. Etter vår vurdering etterlever ikke norske myndigheter EBAs retningslinjer ettersom metoden ikke er inntatt i norske forskriftsbestemmelser. Prosedyren for utpeking av systemviktige foretak bør fullt ut samsvare med EBAs retningslinjer, og resultatet av identifiseringen bør harmonere med intensjonen i både EU-reglene samt Baselstandardene. Jo flere norske foretak som blir vurdert som systemviktige, jo større blir variasjonen i graden av foretakenes systemviktighet. Prinsippet om forholdsmessighet tilsier da en sterk differensiering av bufferkravet. En slik differensiering er generell praksis i EØS-området.

4. Regionkriteriet og systemviktighet

Ifølge Finanstilsynet er det krevende å definere et godt kriterium med hensiktsmessig geografisk inndeling og tilhørende minimumsgrense for utlånsandel. Tilsynet viser til foreslått regioninndeling i 2013, og at denne var basert på en vurdering «med vekt på de store regionbankenes geografiske virkeområde». Tilsynet fulgte ikke Norges Banks tilråding om at banken med størst BM-markedsandel i hver region skulle utpekes som systemviktig, men valgte heller en fast grenseverdi som identifiserte regionbankene. Med andre ord synes

det som om tilsynets mål, den gang som nå, er å pålegge regionbankene et ekstra kapitalkrav for systemviktighet, og hvor valget av geografisk sone og grenseverdi tilpasses dette formålet. Foreslått regioninndeling er noe endret sammenliknet med forslaget i 2013, jf. tabell 2 nedenfor, men i hovedsak blir de samme regionbankene omfattet.

Tabell 2 Finanstilsynets foreslåtte regioninndeling

Region	2013	2018
Nord	Nordland, Troms og Finnmark	Nordland, Troms og Finnmark
Midt	Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag	Møre og Romsdal og Trøndelag
Vest	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
Sør	Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark	Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark og Vestfold
Øst	Vestfold, Østfold, Buskerud, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark	Østfold, Buskerud, Akershus og Oslo
Innlandet	-	Oppland og Hedmark

Kilde: Finanstilsynet

Ved vurderingene i både 2013 og 2018 har Finanstilsynet angitt at et alternativ er å identifisere økonomisk viktige regioner, slik at ikke bare disse regionene vil rammes av en reduksjon i kreditttilgangen, men også norsk økonomi totalt sett. Med et slikt utgangspunkt ville det vært den realøkonomiske betydningen som lå til grunn for regioninndelingen og identifiseringen av systemviktige finansforetak, og altså ikke en forhåndsopfatning av hvilke banker som burde omfattes av bufferkravet. Tilsynet mener imidlertid at det blir for krevende å foreta en analyse av økonomisk viktige regioner, og foreslår derfor heller å ta utgangspunkt i samme regioninndeling som i 2013, men med enkelte justeringer «for å ta hensyn til regionreformen». Finans Norge stiller seg undrende til at regionreformen skulle ha en selvstendig relevans for identifiseringen av systemviktige finansforetak.

Finans Norge mener

Systemviktige finansforetak bør være nasjonalt systemviktige. I den grad et regionkriterium skulle ha relevans, er det fordi store forstyrrelser i kreditttilbudet i en økonomisk betydningsfull region får vesentlige ringvirkninger for norsk økonomi. Etter vårt syn er likevel erstattbarheten i kredittmarkedet i de ulike delene av landet på et slikt nivå at et region-

kriterium ikke bør ligge til grunn for systemviktighetsvurderinger. Vi vil samtidig minne om at nær sagt de fleste av de godt over 100 norske bankene kan bli utpekt som «systemviktige» etter tilsynets terskelverdi så lenge det geografiske området tilpasses hver banks lokalmarked. Det synes åpenbart at soner og terskelverdi er valgt slik at de seks største regionbankene skal bli pålagt et særskilt bufferkrav for systemviktighet.

5. Vurdering av alternativer og forslagens virkninger

I det som anføres som en vurdering av økonomiske konsekvenser, gjentar tilsynet selve forslaget om skjerpede kapitalkrav, viser til dets påvirkning på MREL-kravet og refererer til formålet med et ekstra kapitalkrav for systemviktige foretak. Finans Norge kan imidlertid ikke se at det gis avveininger av ulike tiltak eller vurderinger av økonomiske effekter. Det kan være noe av bakgrunnen for at Finansdepartementet, i høringsbrevet, til en viss grad supplerer tilsynets konsekvensvurderinger. Blant annet sammenlikner departementet regionbankenes faktiske kapitaldekning med totalkravet som følger av forslaget og det vises til nasjonalbudsjettet for 2017 som inneholder generelle betraktninger av samfunns-økonomiske virkninger av bankers kapitalkrav.

I en rekke høringer, der Finanstilsynet har utarbeidet beslutningsgrunnlaget og hvor det er særlig viktig å vurdere alternative tiltak, har Finans Norge vist til [utredningsinstruksen](#) for statlige tiltak. Instruksen fastsetter minimumskrav til en utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger. Blant annet skal det utredende statlige forvaltningsorganet alltid angi de ulike tiltakene som er relevante, begrunne tiltaket som anbefales, identifisere positive og negative virkninger samt hvem som blir berørt. Etter Finans Norges vurdering har tilsynets utredning, i form av brevet til departementet 19.10.18, svakheter sett opp mot utredningsinstruksens krav, især hva gjelder vurderinger av økonomiske virkninger og overveieelse av alternative tiltak. Regelrådet har konkludert med at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

I Finans Norge [hørings svar](#) om forslaget til norsk gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk, avgitt 29.08.18, ble det fremhevet at tilpasning til et fullharmonisert regelverk ikke er til hinder for å stille forhøyede nasjonale kapitalkrav, men det bør gjøres innenfor rammen av EU-regelverkets nasjonale handlingsrom under pilar 1-kravene som legger til rette for eller automatisk medfører resiprositet. I en vurdering av kompensierende tiltak mot EØS-tilpasningens effekter, burde dette handlingsrommet ha inngått blant alternativene i en utredning. Etter vårt syn er dessuten dette alternativet å foretrekke ettersom det vil omfatte både norsk- og utenlandskregulerte banker med virksomhet i Norge.

Tilsynets forslag vil derimot bidra til å sementere norsk skjevregulering, som har bidratt til at de utenlandskregulerte bankene nå står for nær 40 prosent av utlånene til norsk næringsliv. De makroøkonomiske virkningene av en svært høy filialmarkedsandel, når norsk økonomi utsettes for internasjonale og kraftige negative forstyrrelser, er nærmere drøftet i Finans

Norges høringsuttalelse (29.08.18) nevnt ovenfor. Filialmarkedsandelen i Norge er blant de høyeste i Europa, og Norges Bank har nylig vist til at Norge er en liten åpen økonomi med et betydelig internasjonalt innslag i vår finansielle sektor.¹⁰ Videre har Norges Bank uttalt følgende: «Skal norske myndigheter over tid opprettholde nasjonalt styringsrom over det norske finansmarkedet, er det avgjørende at andre land anerkjenner norsk regulering på de områdene hvor det europeiske regelverket gir rom for nasjonale forskjeller».

Dersom et ekstra kapitalbufferkrav på to prosent skal måtte oppfylles før EUs kapitalkravsforskrift (CRR) har trådt i kraft i Norge, vil det trolig innebære at flere av regionbankene velger en tilpasning der de markert trekker ned utlånskapasiteten overfor næringslivet. Dersom man legger Finanstilsynets premiss til grunn, det vil si at regionbankenes SMB-utlån vanskelig kan erstattes av andre långivere, vil forslaget få markerte og langvarige negative samfunnsøkonomiske ringvirkninger. Etter Finans Norges syn er regionbankenes SMB-utlån i større grad erstattbare enn hva tilsynet antar, men med tilsynets eget premiss som utgangspunkt, burde dette ha blitt pekt på som en sentral økonomisk effekt.

Hvis kapitalkravsskjerpelsen gjøres gjeldende etter at CRR har trådt i kraft, vil den trolig ikke utløse et generelt kapitalbehov i regionbankene (som følge av innføring av SMB-rabatten og bortfallet av Basel I-gulvet). Én av bankene som omfattes av forslaget benytter imidlertid standardmetoden, og dens beregningsgrunnlag vil derfor ikke påvirkes av bortfallet av Basel I-gulvet. Et ekstra kapitalkrav på to prosent vil altså for denne banken utgjøre en betydelig utfordring, uavhengig av når CRR får virkning i norsk rett. Sammenliknet med de øvrige foretakene som i dag er vurdert som systemviktige, samt de som identifiseres etter forslaget, er denne banken den som rangeres som minst systemviktig etter gjeldende kriterier og etter EBAs metode, jf. figurene 2-4. Hvis det besluttes at banken skal anses som systemviktig, vil dens utfordringer avdempes dersom det tilknyttede kravet differensieres markert etter graden av systemviktighet. En slik differensiering bør gjennomføres dersom kravets virkeområde utvides, og EBAs metode bør ligge til grunn.

Finans Norge mener

I utredninger av finansmarkedsreguleringer bør utredningsinstruksen følges. Finanstilsynets utredning har svakheter, og etter vår vurdering finnes det alternativer til forslaget som har færre uheldige virkninger. Finans Norge viser her til avgitt høringsuttalelse om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk. Dersom forslaget likevel vurderes gjennomført, bør det ikke tre i kraft før etter at CRR er gjort gjeldende i norsk rett. Én av bankene som omfattes av forslaget vil imidlertid møte store utfordringer uavhengig av når CRR trer i kraft. Dersom det besluttes å gjøre bufferkravets virkeområde så bredt at denne banken omfattes, taler det for en betydelig differensiering av kravet, og denne bør baseres på EBAs metode.

¹⁰ Jf. Norges Banks [høringssvar](#) om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk, avgitt 30.08.18.

6. Avsluttende merknader

Forslaget om et regionkriterium for systemviktighet ble ikke tatt til følge av Finansdepartementet i 2014, og Finans Norge kan ikke se at Finanstilsynets anførte premisser nå tilsier en skjerpelse av regionbankenes samlede kapitalkrav. Forslaget fremmes kort tid før den ventede gjennomføringen av EUs kapitalkravsregler i norsk rett, som tilsynet har uttrykt at det vil motvirke effektene av. Dette utgjør etter vår vurdering den reelle begrunnelsen, og vi legger til grunn at departementet vil foreta en samlet vurdering av både dette forslaget, tilsynets øvrige varslede tiltak og EØS-tilpasningen av kapitalkravene. I denne vurderingen bør departementet også ta hensyn til at det nylig har besluttet å øke det motsykliske kapitalbufferkravet, der det i begrunnelsen også vises til virkninger av EØS-tilpasningen.

Finans Norge mener at det ikke bør gjennomføres tiltak som i praksis viderefører gjeldende norsk skjevregulering. Slik skjevregulering bidrar til å gjøre norsk økonomi mer sårbar overfor negative, internasjonale forstyrrelser, mens like konkurransevilkår understøtter finansiell og realøkonomisk stabilitet. En solid norsk finansnæring, som gis forutsigbare rammevilkår i samsvar med EU-regelverket, er avgjørende for et velfungerende norsk kredittmarked i ulike konjunkturfaser.

Samtidig vil vi understreke at i en vurdering av Finanstilsynets varslede og foreslåtte tiltak, vil et ekstra bufferkrav for systemviktighet, som sterkt differensieres etter foretakenes faktiske systemviktighet, utgjøre det minst uheldige virkemidlet. Denne konklusjonen forutsetter at bufferkravet trer i kraft tidligst samtidig med eller etter at EUs kapitalkravsforordning får virkning i Norge, og den forutsetter at det ikke gjennomføres andre kompenserende tiltak i form av økte pilar 2-krav eller ytterligere IRB-skjerpelser.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

[sign.]

Idar Kreutzer
administrerende direktør

[sign.]

Erik Johansen
direktør