



Norges Bank
post@norges-bank.no

Dato: 06.12.2019
Vår ref.: 19-975
Deres ref.: 19/00933

Høringsuttalelse – Ny låneforskrift

Det vises til Norges Banks høringsbrev 25.10.2019 om forslag til ny låneforskrift. Finans Norge avgir her sine merknader.

1. Hovedsynspunkter

- Finans Norge støtter forslaget til inndelingen mellom pengepolitiske- og øvrige motparter, herunder at bankene inngår i førstnevnte. Vi etterlyser imidlertid mer informasjon om krav for å inngå som pengepolitisk motpart.
- Hva gjelder andre motparter mener Finans Norge at kredittforetak som utsteder OMF bør gis tilgang til Norges Banks stående fasiliteter. Dette begrunnes med både hensynet til et effektivt oppgjør og finansiell stabilitet. Adgangen til fasiliteter over døgnskillet bør vurderes særskilt ved forfall på OMF-foretakenes gjeld.
- Hva gjelder andre motparter for øvrig er vår vurdering at dette ikke er tilstrekkelig belyst i høringsbrevet. Det anbefales at eventuell tilgang fra andre typer foretak bør diskuteres med næringen i det videre arbeidet med betalings- og oppgjørssystemet som Norges Bank har satt i gang.
- Forskriftens forslag innebærer brede fullmakter for Norges Bank til å endre, begrense, suspendere eller si opp adgangen til fasiliteter. Finans Norge oppfordrer til at forskriften utformes på en måte som bidrar til klarhet og forutberegnelighet for motpartene.

2. Inndeling av pengepolitiske og andre motparter

Bankene innehar en svært sentral rolle i det finansielle system. Som Norges Bank trekker frem i høringsbrevet er bankene essensielle i yting av kreditt og i betalingsformidlingen. Ved at Norges Banks styringsrente i stor grad «veltes over» i bankenes renter overfor kundene, bidrar bankene også med pengepolitisk gjennomslag.

I høringsbrevet foreslår Norges Bank at adgangen til fasiliteter baseres på en inndeling av motpartene i pengepolitiske og andre motparter, hvorav bankene inngår i førstnevnte. Inndelingen synes fornuftig gitt bankenes rolle som nevnt over. Imidlertid er det en viss

usikkerhet rundt Norges Banks omtale av nivå 2-banker¹ som «normalt» aktive i betalings- og kredittformidlingen. Begrepet «nivå 2-bank» benyttes gjerne i sammenheng med banker som deltar i Norwegian Interbank Clearing System (NICS), men med oppgjør gjennom en bank som deltar i NICS som nivå 1-bank, dvs. har oppgjørskonto i Norges Banks oppgjørssystem (NBO). Det er uklart hvorvidt Norges Bank med begrepet «nivå 2-bank» også mener banker som ikke deltar i NICS, men velger å opprette konto og benytte betalingstjenester i en bank for få dekket sitt behov for betalingstjenester og oppgjør mot andre banker.

Formuleringene kan også gi inntrykk av at Norges Bank ønsker et subjektivt handlingsrom som for den enkelte «nivå 2-bank» kan føre til stor usikkerhet om hvorvidt de vil være å regne som pengepolitisk motpart over tid. Det bør derfor tilstrebes en mer transparent og klar definisjon.²

Finans Norge mener at inndelingen i pengepolitiske og andre motparter er fornuftig. Imidlertid etterlyser vi mer transparens rundt kriteriene for å være klassifisert som pengepolitisk motpart.

3. OMF-foretak bør gis adgang til Norges Banks stående fasiliteter

Ny sentralbanklov åpner for at også andre foretak i finansiell sektor kan gis adgang til å åpne konto og få tilgang til Norges Banks fasiliteter. Som påpekt i høringsbrevet forutsetter adgangen at foretaket «bidrar til å fremme formålet for sentralbankvirksomheten ved å bidra til utvikling av mer effektive og sikre betalingssystemer, eller til stabilitet i det finansielle systemet.» I forslaget til ny forskrift er ikke andre motparter nærmere spesifisert.

Hva gjelder type fasiliteter legges det opp til at andre motparter kan få tilgang til de stående fasiliteter (intradaginskudd, intradaglån, døgninnskudd og døgnlån), men ikke F-lån og F-innskudd.

OMF-foretak er kredittforetak som har som hovedformål å finansiere eiendeler med OMF, og er enten heleid av en bank eller eid sammen av en gruppe banker. Siden introduksjonen av OMF i 2007 har instrumentet vokst til å bli den viktigste delen av bankenes markedsfinsiering. OMF er å regne som det mest sentrale finansieringsinstrumentet av særlig norske boliglån, hvilket har medført at OMF-foretak har blitt en viktig del av kredittsystemet. Erfaringer fra finanskrisen viste at OMF også er et viktig instrument med hensyn til finansiell stabilitet. Som følge av OMF-modellen og finansiering av primært eiendeler med lav risiko, må det forventes at OMF-markedet i stor grad er beskyttet mot markedsure og vil være åpent selv i perioder med markedsstress. Utfordringene i Norge

¹ Banker som ikke deltar direkte i Norges Banks oppgjørssystem.

² Se punkt. 5 for ytterligere omtale av behovet for transparens knyttet til endring av adgang til fasiliteter mv.

under finanskrisen viste dessuten at OMF kan være et viktig instrument som en del av alternative støttetiltak.

Bruk av fasiliteter

OMF-foretakenes tilgang til de stående fasilitetene i Norges Bank vil slik Finans Norge ser det særlig kunne medføre en mer effektiv gjennomføring av betalingsoppgjørene av selskapenes obligasjoner og bidra til å redusere risiko for finansiell ustabilitet.

Hva gjelder førstnevnte ventes det at OMF-foretakene normalt vil benytte adgangen i forbindelse med transaksjoner som oppstår ved utstedelser eller tilbakebetaling av obligasjonslån samt betalingsstrømmer for eventuelle tilhørende derivatavtaler. Derivatene benyttes av OMF-foretak i sikringsøyemed, for å minimere valuta- og renterisiko, i tråd med lovpålagte krav. For norske OMF-foretak er over halvparten av utestående volum utstedt i utenlandsk valuta og store deler av dette med fast rente (som skiller seg fra norske boliglån med typisk flytende rente). Per Q3 2019 er det utstedt totalt 1 281 mrd. OMF målt i norske kroner.³

Det er særlig obligasjoner i utenlandsk valuta som er utfordrende oppgjørsmessig. Både den ekstra kompleksiteten fra bytte av hovedstol i forbindelse med valutabytteavtaler og de normalt større volumene i slike utstedelser bidrar til dette (typisk 500 – 1 500 mill. euro). Kravene til store engasjement danner en grense for hvor store plasseringer et OMF-foretak kan ha i sin(e) oppgjørsbank(er).

Videre vil ikke tidspunktet for overføring av midler ved kjøp av utlån (typisk boliglån) fra eierbank og betalinger (inn og ut) på derivatavtaler mv. nødvendigvis sammenfalle. Dette kan gi opphav til rekkefølgeproblematikk for eksempel dersom man har kjøpt boliglån fra eierbank(er) (oppgjøret for disse skjer typisk tidlig på morgenen) og mottar midler fra derivatmotpart først på ettermiddagen. Dersom et OMF-foretak ikke har mottatt midler på tidspunktet for utbetaling, vil oppgjørsbanken være nødt til å stille ekstra sikkerhet for OMF-foretakets oppgjør i tillegg til sine egne «vanlige» oppgjør. Selv om OMF-foretaket har tilstrekkelig beholdning av verdipapirer godkjent som sikkerhet for oppgjør i Norges Bank vil det typisk ikke være mulig å gjøre disse tilgjengelig for oppgjørsbanken slik at den kan benytte denne sikkerheten i oppjøret i Norges Bank, uten samtidig å komme i brudd med bestemmelsene om store engasjement.

Dette kan medføre en uheldig belastning på bankenes oppgjør. Tilgang på en intradagfasilitet for OMF-foretakene vil derfor kunne bidra til mindre kostnader og risiko for manglende dekning i oppjøret i Norges Bank, i tillegg til å redusere den finansielle sammenkoblingen mellom OMF-foretak og eierbank(er). For øvrig bør det i forbindelse med

³ Kilde: Finans Norges OMF-statistikk: <https://www.finansnorge.no/en/covered-bonds/statistics/>

en eventuell tilgang vurderes hvilken rolle OMF-foretakene skal ha, herunder hva slags tekniske systemer man bør være en del av.

Utover adgang til intradagfasiliteter vil også fasiliteter over døgnskillet være aktuelle for OMF-foretakene. I tilfeller hvor større oppgjør i forbindelse med OMF-er sammenfaller med andre store oppgjør i banksystemet er de operasjonelle og risikomessige utfordringene knyttet til at likviditetsstrømmene alene må håndteres basert på bankene likviditetstilgang ikke ubetydelige. Dette kan illustreres med et eksempel:

OMF-foretak X har, i tråd med forsvarlig likviditetsstyring og LCR-regelverket, plassert NOK til dekning av forfall på NOK-ben i EUR/NOK valutaswap. Dette er gjort i forbindelse med forfall på en EUR-obligasjon og tilhørende sikringsderivater. Midlene er plassert i norske statspapirer (NST) og depo/repo med ulike motparter. OMF-foretaket (og deres oppgjørsbank(er)) er avhengig av å ha NOK-likviditeten tilgjengelig på konto på oppgjørsdagen. Dersom oppgjørsdagen sammenfaller med f.eks. skattetermin ønsker ikke bankene, hvor NOK-midlene er plassert, å gjennomføre tilbakebetaling på samme dag som forfallet. For bankene vil det altså i utgangspunktet være lite ønskelig å inngå avtaler som medfører utbetaling på den aktuelle dagen. I tillegg kan det være utfordrende å få solgt store volum NST på en gitt dag. Dette medfører at OMF-foretaket må dele oppgjøret for de plasserte midlene over to dager og plassere midlene mottatt dagen før obligasjonsforfallet over natten i ulike banker. Dette er en generell operasjonell utfordring, men kan vise seg å være særskilt krevende i situasjoner med stress i markedet. Adgang til overnatteninnskudd vil derfor være ønskelig for OMF-foretakene. Det understrekes at dette vil måtte ses i forbindelse med forfall på egen gjeld (som er kjent i god tid før forfallsdatoen) for det enkelte foretak slik at tilgangen ikke bidrar til å svekke likviditetsstyringen til Norges Bank.

Hva gjelder finansiell stabilitet vil det faktum at et OMF-foretak, allerede før en eventuell krisesituasjon, har en konto i Norges Bank kunne bidra til en mer effektiv bruk av tiltak. Dette gjelder særlig dersom Norges Bank i tråd med loven skulle beslutte å tilby lengre likviditetsfasiliteter direkte til disse foretakene, for eksempel ved forstyrrelser i markedet som medfører at eierbankene ikke har tilstrekkelig mulighet til å bidra med likviditet til OMF-foretak.

Finans Norge er for øvrig positive til at det åpnes for tilgang basert på søknad. Det er ikke uten betydning at tilgang til Norges Banks stående fasiliteter vil føre med seg kostnader. Ved at OMF-foretakene selv kan avgjøre om de skal sende søknad kan de på selvstendig grunnlag avgjøre om fordelene oppveier ulempene i det enkelte tilfellet.

Finans Norge mener at hensynet til et effektivt oppgjør og finansiell stabilitet taler for at OMF-foretak bør kunne regnes som annen motpart og få adgang til konto og tilgang til de stående fasilitetene i Norges Bank. Adgangen til fasiliteter over døgnskillet bør vurderes særskilt ved forfall på OMF-foretakenes gjeld.

4. Øvrige motparter er ikke tilstrekkelig belyst

Som nevnt over er ikke andre motparter nærmere spesifisert i forslaget. Det er derimot presisert at andre motparter vil være en mer heterogen gruppe av foretak enn bankene som inngår som pengepolitiske motparter. Videre har Norges Bank anført at samme type virksomhet vil få tilgang til det samme på like vilkår.

I visesentralbanksjef Jon Nicolaisens tale⁴ på Finans Norges betalingsformidlingskonferanse 14. november, ble vertikal integrasjon i betalingsmarkedet og endringer i eierskapet til viktige deler av betalingssystemet nevnt som viktige utviklingstrekk. Betydningen av god, felles infrastruktur for betalinger og utfordringer for utviklingen fra teknologiske og strukturmessige endringer ble også understreket. Videre ble det uttalt at Norges Bank vil vurdere om det bør settes i verk tiltak for å motvirke en fragmentering og oppløsning av systemet. Regulatoriske endringer som PSD2, kan medføre at nye aktører får innpass i betalingslandskapet, hvilket vil kreve tilpasninger i underliggende infrastruktur og regelverk. I talen ble det vist til at Norges Bank i denne sammenheng vurderer muligheten for en nøytral plattform og regelverk i sentralbanken for direkte oppgjør av alle typer betalinger.

Visesentralbanksjefens uttalelser, sammen med de foreslåtte endringene i adgang til konto og tilgang til fasiliteter i Norges Bank, kan tyde på at Norges Bank gjennom forslaget til ny låneforskrift ønsker å åpne for tilgang til oppgjørssystemet for andre motparter enn de «tradisjonelle». Det er uklart hvilke konsekvenser dette vil kunne få, særlig ettersom Norges Bank legger opp til at foretak i finansiell sektor med samme virksomhet vil få lik tilgang til de samme fasiliteter.

Det kan synes som Norges Bank er av den oppfatning at PSD2 kan kreve endringer i underliggende infrastruktur og regelverk. Finans Norge vil peke på at tredjepartsaktører skal kunne få tilgang til å initiere transaksjoner (på kundens vegne) fra kundens konto i bank, og/eller få tilgang til informasjon fra kundens betalingskonto. Introduksjonen av disse tredjepartsaktørene representerer ikke nye rammevilkår for den grunnleggende betalingsformidlingsstruktur mellom bankene. Pengeoverføringene vil fortsatt gå fra bankkonto til bankkonto.

Foretakstypen «betalingsforetak» ble introdusert flere år tilbake med PSD1. Den virksomheten som da ble klassifisert inn under betalingsforetak hadde tidligere falt inn under andre bestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven.

Siden det bare er banker (kredittinstitusjoner) og betalingsforetak som kan tilby betalingstjenester vil en eventuell utvidelse av gruppen av foretak som eventuelt kan få

⁴ Kilde: <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Foredrag-og-taler/2019/2019-11-14-nicolaisen>

tilgang til konto i NBO og fasiliteter i Norges Bank (ut fra effektivitetshensyn i betalingsformidlingen) måtte være betalingsforetak.

Et annet moment i denne forbindelse er at det er uklart i hvilken grad tilgang for visse typer foretak til Norges Banks fasiliteter får konsekvenser for samme foretaks adgang til oppgjørssystemer (som NBO), interbanksystemer (eksempelvis NICS) eller systemer for transaksjonsutveksling. Det er ikke gitt at tilgang til fasiliteter i Norges Bank skal føre til at et foretak får tilgang til hele verdikjeden i betalingsformidlingen. Eksempelvis faller betalingsforetak utenfor de institusjonstyper som kan inngå i avregningsavtaler etter lov om betalingssystemer § 4-2. Det må derfor gjøres en helhetlig vurdering av aktører i betalingssystemet sin deltakelse i hele eller deler av verdikjedene i betalingsformidlingen sett opp mot den tilknyttede regulering av deltakere og systemene som sådan.

Finans Norge er av den oppfatning at endringene som foreslås i forbindelse med andre motparter og konsekvensene av disse ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet. Det er derfor ikke mulig for næringen å vurdere og ta stilling til endringene som foreslås. Norges Bank har satt i gang et prosjekt for å vurdere betalings- og oppgjørssystemet som helhet og som visesentralbanksjefen påpekte i nevnte tale skal man i nær fremtid gå i dialog med næringsaktørene. Vi mener denne problemstillingen bør være en sentral del av dette arbeidet.

Finans Norge mener at vurderingen av den foreslåtte utvidelsen av motpartsbegrepet til andre foretak i finansiell sektor (utover OMF-foretak) utsettes inntil videre. En potensiell tilgang for «utradisjonelle» aktører bør adresseres i arbeidet med betalings- og oppgjørssystemet og en konklusjon bør først fattes etter at dette arbeidet har konkludert. En slik utsettelse skal imidlertid ikke være til hinder for Norges Banks virksomhet og løpende tilpasning til teknologisk endring.

5. Klarere regler og mer informasjon rundt endring og oppsigelse

I likhet med den gjeldende låneforskriften §11 gir ny låneforskrift §7 Norges Bank adgang til å endre adgangen til fasilitetene. I forslaget har man dessuten lagt opp til en utvidelse av Norges Banks vilkår for endringer. Fra å være betinget av overtredelse av forskriften eller andre vilkår for fasilitetene og motpartens økonomiske situasjon foreslås det nå å inkludere en vurdering av om motparten tilfredsstillende kravene til å være pengepolitisk motpart eller at motpartens virksomhet ikke lenger fremmer sentralbankvirksomhetens formål.

Forskriften synes ikke å spesifisere det prosess- eller tidsmessige ved brudd på de foreslåtte vilkårene. Videre anser vi vilkårene som til en viss grad subjektive, hvilket bidrar til usikkerhet rundt Norges Banks anledning til å endre adgangen til fasilitetene. Finans Norge ønsker å påpeke at kravene i forslaget gjør regelverket mindre transparent enn ønskelig. Dette vil være uheldig i særlig en situasjon hvor det kan tenkes at det kan komme til anvendelse. Vi foreslår derfor at Norges Bank utformer forskriften på en slik måte at det

bidrar til større klarhet og forutberegnelighet for Norges Banks motparter, jf. også kommentarene i pkt. 2 foran.

Vi vil peke på at forskriftsutkastet definerer «oppgjørslag»: slik dette er definert i Vilkår for kontohold i Norges Bank. Der er det vist til oppgjørslag slik dette er definert i regelverket for VPO NOK. Vi antar at Norges Bank vil benytte «virkedag» slik dette er definert i Norges Banks vilkår for kontohold.

Finans Norge mener at forskriftens bestemmelse om endring av adgang til fasiliteter bør justeres for å gi aktørene mer klarhet rundt kriteriene og eventuelle brudd på disse.

6. Avsluttende merknader

Forslaget om ny låneforskrift omhandler sentrale forhold for oppgjørs- og betalingsystemet i Norge. Finans Norge støtter arbeidet med å videreutvikle systemet og tilpasse det til den teknologiske utviklingen og sikre gjennomføring av sentralbankens formål. Norges Banks adgang til å utvide gruppen av foretak i finansiell sektor som gis adgang til sentralbankens fasiliteter kan i så måte være en fornuftig utvikling. Finans Norge er likevel av den oppfatning at en utvidelse til å også omfatte «utradisjonelle» aktører bør sees i sammenheng med, og komme i etterkant av, prosjektet for vurdering av betalings- og oppgjørssystemet som helhet.

Finans Norge deltar gjerne inn i dette prosjektet og den videre dialogen om aktører som kan få adgang til Norges Banks fasiliteter og konsekvenser for det finansielle system.

Vi stiller oss samtidig til rådighet for å utbrodere våre synspunkter i denne høringsuttalelsen i et møte.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

sign.

Idar Kreutzer
administrerende direktør

sign.

Erik Johansen
direktør