



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE

16/1662

DERES REFERANSE

15/2982

UNNTATT OFFENTLIGHET

Offl. § 13 1. ledd, jf. fv1. § 13 1.
ledd nr. 2

DATO

19.12.2016

Søknad om tillatelse til fusjon - Nordea Bank Norge ASA

Finanstilsynet viser til brev av 9. februar 2016 fra Finansdepartementet med oversendelse av søknad om tillatelse til fusjon (filialisering) fra Nordea Bank Norge ASA.

Siden søknaden er sendt Finansdepartementet direkte, vedlegges denne ikke. Enkelte søknadsdokumenter er imidlertid oppdatert og vedlegges, jf. omtale avslutningsvis.

1. Innledning

Nordea Bank Norge ASA (heretter Nordea Bank Norge) har søkt om å filialisere Nordeas virksomhet i Norge gjennom en fusjon med det svenske morselskapet Nordea Bank AB (publ) (heretter Nordea Bank AB).

Søknaden omfatter alle Nordea Bank Norges aktiva og passiva og gjennomføres ved en fusjon av det heleide norske datterselskapet inn i det svenske morselskapet. Fusjonen skal gjennomføres etter den svenske selskapsloven av 2005. Virksomheten i Norge vil bli drevet videre i den eksisterende filialen av Nordea Bank AB, og Nordea Bank Norge vil bli oppløst.

Ved en filialisering vil svenske myndigheter overta ansvaret for tilsyn med Nordeas bankvirksomhet i Norge og fastsette kapital- og likviditetskrav for virksomheten. Enkelte nasjonale markedsadferdsregler vil gjelde for en filial og skal håndheves av norske myndigheter. Disse bestemmelsene regulerer blant annet forholdet mellom institusjon og kunde, markedsføring og anti-hvitvaskingstiltak.

Søknaden om filialisering av Nordea Bank Norge er en del av Nordea-konsernets plan om å omdanne datterbankene i Finland, Danmark og Norge til filialer av den svenske morbanken.

Søker opplyser at formålet med filialiseringen er å forenkle konsernets juridiske struktur med henblikk på å styrke virksomhetsstyringen, redusere administrativ kompleksitet og øke effektiviteten.

FINANSTILSYNET

Revierstedet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Telefon 22 93 98 00
Telefaks 22 63 02 26

post@finansstilsynet.no
www.finanstilsynet.no

Saksbehandler

Knut E. Lykke
Dir. tlf. 22 93 98 40

Nordea ønsker at endringene skjer med virkning fra 2. januar 2017. Den svenske Finansinspektionen godkjente den 16. mai 2016 Nordea Bank ABs søknad om å gjennomføre filialiseringen av de nordiske datterbankene.

I pressemelding av 8. desember opplyser Nordea at alle nødvendige tillatelser er gitt for å gjennomføre filialisering av datterbanken i Finland.

For så vidt gjelder Danmark, har Nordea opplyst at dansk selskapslovgivning hindrer Nordea Bank Danmark i å formelt søke før medio desember. Nordea hevder at det ikke er ukjent at den formelle godkjenning først kan foreligge etter at fusjonen er gjennomført i praksis.

Finanstilsynet vil i punkt 2 kort gjennomgå Nordeas historikk, før konsekvensene av en filialisering og hensynet til finansiell stabilitet søkes belyst i punktene 3 og 4. Det rettslige grunnlag for vurdering av søknaden vil bli gjennomgått i punkt 5. I punkt 6 omtales Norges Banks merknader til søknaden, mens Finanstilsynets vurderinger er inntatt i punkt 7.

2. Nordea-konsernet

2.1 Nordea-konsernet i Norge – dagens virksomhet

Samtlige aksjer i Christiania Bank og Kreditkasse ASA (Kreditkassen) ble ervervet av MeritaNordbanken Abp etter tillatelse gitt i Finansdepartementets brev av 18. desember 2000¹. Banken byttet navn til Nordea Bank Norge ASA i 2001. Salget av statens eierandel (v /Statens Bankinvesteringsfond) på 34,64 prosent var gjenstand for Stortingets behandling gjennom St. Meld. Nr. 38 (1999-2000). Regjeringens vurdering, som fikk bred støtte ved Stortingets behandling av meldingen, var å "konsentrere det statlige eierskapet i en nasjonal enhet, bygget rundt DnB."

Finansdepartementet satte blant annet følgende vilkår ved salget av statens aksjer: "Endringer i eierforholdet i Christiania Bank og Kreditkasse ASA krever Finansdepartementets samtykke".

I forbindelse med en omstrukturering av Nordea-konsernet i 2003 ble det opplyst at omstruktureringen utgjorde første trinn i en langsiktig plan der målet var at de nordiske bankene skulle fusjoneres til ett selskap.

Nordea Bank AB driver i dag virksomheten i Norge gjennom det heleide Nordea Bank Norge samt gjennom filial.

Nordea Bank Norge har på søknadstidspunktet ca. 2700 ansatte og driver 86 kontorer som dekker det meste av landet. Per 31. desember 2015 utgjorde årsresultat og samlet balanse henholdsvis MNOK 5 164 og MNOK 573 994.

Nordea Bank Norge har to større datterselskaper. Nordea Eiendoms kreditt AS utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) med sikkerhet i boliglån. Nordea Finans AS har forretningsansvaret for

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/brev-til-meritanordbanken/id90728/>

finansieringsprodukter i Norge. Disse vil forbli norske selskaper eiet av Nordea Bank AB. Det samme vil gjelde Livsforsikringsselskapet Nordea Liv Norge AS som er eiet av det svenske datterselskapet Nordea Life Holding AB.

Tabell 1 under viser Nordeas og utenlandske filialers andel av det norske finansmarkedet (banker og kredittforetak) ved siste årsskifte.

Tabell 1

	Utlån		Innskudd	
	Ikke-finansielle foretak	Husholdninger	Ikke-finansielle foretak	Husholdninger
Nordea Bank Norge	14,1 %	5,9 %	14,4 %	7,7 %
Utenlandske filialer i Norge (NUF)	21,9 %	9,6 %	15,8 %	8,9 %
Sum Nordea Bank Norge + NUF	36,0 %	15,6 %	30,2 %	16,7 %

Danske Bank og Handelsbanken er i dag de største utenlandske filialene med markedsandeler pr. 31. desember 2015 på henholdsvis █ prosent og █ prosent på utlån til ikke-finansielle foretak og █ prosent og █ prosent på utlån til husholdninger. Også på innskudd er disse filialene størst med henholdsvis █ prosent og █ prosent fra ikke-finansielle foretak og █ prosent og █ prosent fra husholdninger. Swedbank og SEB har fra █ prosent i disse markedssegmentene.

Som det fremgår av tabellen, kan en eventuell filialisering av Nordea Bank Norge gi en samlet markedsandel for filialer i det norske markedet på om lag 36 prosent av alle utlån til ikke-finansielle foretak og om lag 16 prosent av utlån til husholdninger. For innskudd vil markedsandelen være i overkant av 30 prosent i bedriftsmarkedet og i underkant av 17 prosent i husholdningsmarkedet².

Til sammenligning hadde Fokus Bank sammen med Danske Bank (før filialiseringen av Fokus Bank i 2006) en samlet andel av brutto utlån til næringslivet på 7,9 prosent og på 4,9 prosent til personkunder. For innskudd var markedsandelen samlet sett på 4,4 prosent. Etter CRD IV-direktivet artikkel 51, vil en filial med markedsandel over to prosent i innskuddsmarkedet anses som signifikant.

Nordea Bank Norge er, sammen med DNB og Kommunalbanken, utpekt av Finansdepartementet som systemviktig bank i Norge, jf. forskrift av 12. mai 2014 nr. 627 om identifisering av systemviktige finansinstitusjoner. Vedtak om dette ble senest fattet 20. juni 2016.

Nordea Bank Norge har konsesjon som verdipapirforetak, og er en betydelig aktør i verdipapirmarkedet. █

Nordea Bank Norge er også en betydelig aktør i markedet for betalingsformidling i Norge. Tall fra NICS viser at banken har en markedsandel på █ prosent målt i verdi og █ prosent målt i antall

² I Nordeas tall inngår ikke Nordea Eiendomskreditt eller Nordea Finans da disse vil forbli norske foretak. Inkluderes disse foretakene, var Nordea Bank Norges konsoliderte markedsandel for utlån til husholdningene █

transaksjoner. Til sammenligning har DNB henholdsvis ■ prosent og ■ prosent. Allerede før en eventuell filialisering skjer ca. ■ prosent av betalingsformidlingen i Norges Banks Oppgjørssystem i Norge gjennom utenlandske banker. Denne andelen vil øke til rundt ■ prosent ved en filialisering. Tallene fra NICS gjelder hovedsakelig mindre transaksjoner, herunder fra forbrukere. Tallene fra Norges Banks Oppgjørssystem gjelder betalingsstrømmer mellom banker.

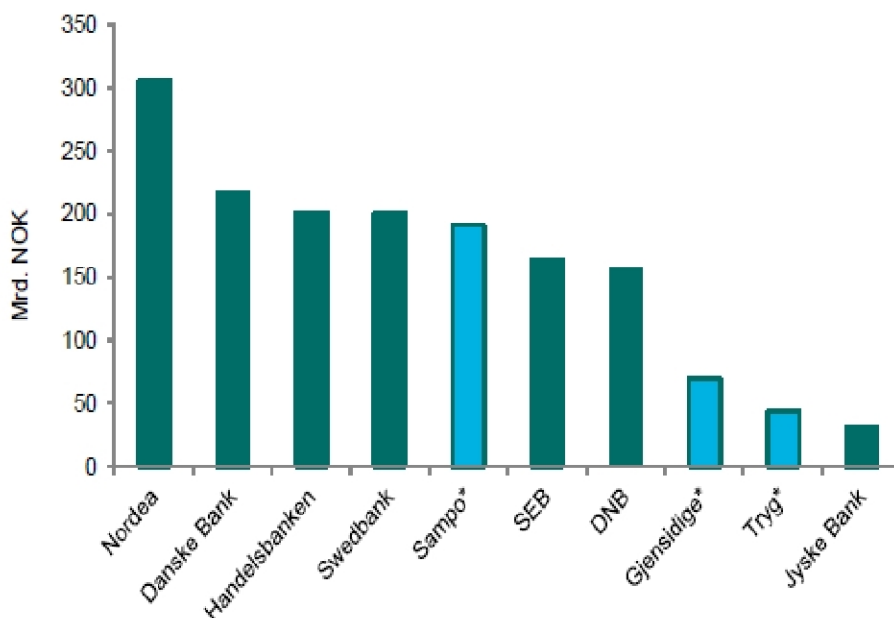
Nordea Bank Norge er også paneldeltager for fastsettelse av NIBOR.

2.2 Nærmere om Nordea Bank AB (publ)

Nordea Bank AB er utpekt som globalt systemviktig (G-SIIB) og er systemviktig bank i seks land i tillegg til Norge (Sverige, Danmark, Finland, Estland, Latvia og Litauen). Datterbankene i Finland, Danmark og Norge er de største selskapene i Nordea-gruppen. Nordeas virksomhet i Baltikum drives per i dag gjennom filialer. Nordea Bank AB og DNB Bank ASA har planer om å slå sammen sine respektive virksomheter i Baltikum under et felles eiet holdingselskap i Sverige.

Nordea er det klart største finanskonsernet i Norden. Samlede eiendeler ved utgangen av 2015 var på 646 milliarder euro. I følge oversikt³ over verdens største banker målt i samlet balanse pr. 30. juni 2016 ligger Nordea på en 44. plass, mens DNB er på 82. plass med noe under halvparten av Nordeas balanse.

Figur 1: De største nordiske finanskonsernene målt ved markedsverdi (august 2016)



Antall kunderelasjoner og markedsposisjon i de nordiske land er i følge Nordea Bank ABs årsrapport for 2015*:

³ <http://www.relbanks.com/worlds-top-banks/assets>

Tabell 2

Land/segment	Antall kunderelasjoner	Markedsposisjon	Samlet balanse
Finland bedriftskunder	159 000	1	
Finland privatkunder	2 900 000	2	
Danmark bedriftskunder	49 000	1-2	
Danmark privatkunder	1 700 000	2	
Norge bedriftskunder	97 000	2	
Norge privatkunder	800 000	2	
Sverige bedriftskunder	220 000	2-3	
Sverige privatkunder	4 100 000	4	

I forbindelse med utpeking av Nordea som globalt systemviktig bank, skrev Finansinspektionen i 2015:

"Nordeas betydende beroende av marknadsfinansiering, inklusive sikkerställda obligationer, samt det därav följande beroendet av finansiering i utländsk valuta, bedöms som en systemrisk med globala kopplingar. Andelen marknadsfinansiering för Nordea tillhör den högsta kvartilen bland bruttolistans 75 banker. Nordea har en betydande gränsöverskridande verksamhet, med marknadsnärvaro i 20 länder och en hög utlandsandel av intäkterna. Nordea är en nationellt systemviktig bank i åtminstone 7 länder och är redan föremål för intensifierad tillsyn såväl på gruppnivå (genom tillsynskollegium) som på nationell nivå (av respektive tillsynsmyndighet). I en överblickbar framtid förutses inte bankens betydelse för det globala finansiella systemet minska."

I begynnelsen av oktober ble en mulig fusjon mellom Nordea Bank AB og Nederlands tredje største bank ABN Amro omtalt i media. Ryktene ble bekreftet av styreleder i Nordea Bjørn Wahlroos i et intervju med finsk fjernsyn. Selv om de opprinnelige forhandlingene ikke førte frem, antydet Wahlroos at det ville bli gjort nye forsøk etter det nederlandske valget i mars 2017. Wahlroos antydet også at det er aktuelt å flytte hovedkontoret for en fusjonert bank til Nederland. Samtalene viser at Nordea ser på muligheter både for vesentlig ekspansjon og mulig flytting ut fra Sverige om det anses hensiktsmessig. En framtidig flytting til et land utenfor EØS kan heller ikke utelukkes.

3. Virkninger av en filialisering

3.1 Fordeling av ansvar for tilsyn og krisehåndtering

Kapitaldekningsdirektivet (CRD IV) og kapitaldekningsforordningen (CRR) inneholder regler om virksomheten i, og tilsynet med, banker i EU.⁴

Direktivet regulerer fordeling av tilsynsansvar mellom hjemlandet, dvs. den stat der banken er gitt konsesjon, og vertslandet, dvs. den stat der banken har filial eller driver grensekryssende virksomhet basert på reglene om én konsesjon innenfor EU/EØS. Det er hjemlandsmyndigheten som har hovedansvaret for tilsynsvirksomheten, herunder tilsyn med soliditet og likviditet. Vertslandsmyndigheten fører tilsyn med adferdsregler, herunder reglene om hvitvasking.

⁴ Direktiv 2013/36/EU og forordning 575/2013/EU er formelt ikke gjennomført i norsk rett, men viderefører i det vesentlige reglene om tilsynsansvar i tidligere direktiv 2006/48, som er del av EØS-avtalen.

I samsvar med EU-regelverket, kan det også etableres datterbanker i andre medlemstater av banker eller holdingforetak etablert i en medlemsstat. Datterbanker har egne konsesjoner og er underlagt hjemlandstilsyn (på selskapsnivå) i den stat som har tildelt konsesjonen.

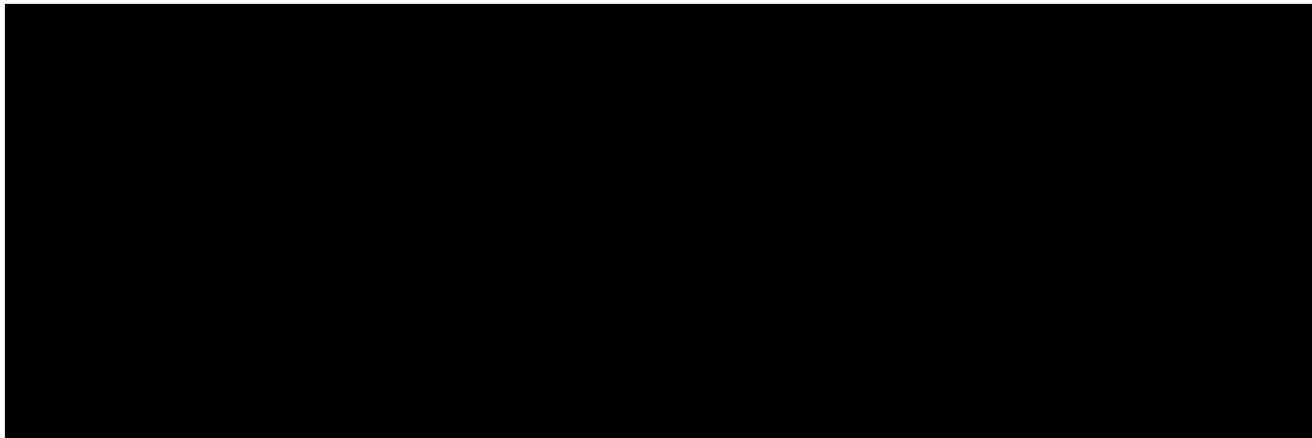
For bankgrupper med aktivitet i flere medlemstater, forutsetter direktivet at tilsynet med gruppen skal skje i et tett samarbeid mellom de relevante tilsynsmyndigheter. Finansinspeksjonen er som ansvarlig tilsynsmyndighet for det øverste nivået i gruppen, også ansvarlig for det samlede tilsynet med Nordea-gruppen. Av EU-reglene følger det imidlertid at det skal etableres tilsynskollegier bestående av gruppetilsynsmyndigheten og tilsynsmyndigheten i de land der banken har datterforetak. Kollegiet skal samarbeide om tilsynsplaner og ta beslutninger om soliditets- og likviditetskrav. Beslutningene skal, i samsvar med direktivet, søkes nådd gjennom såkalte "joint decisions" i tilsynskollegiet. Dersom felles enighet ikke oppnås, skal tilsynsmyndigheten for det konsoliderte tilsynet fastsette krav i samsvar med ovennevnte for gruppen, mens tilsynsmyndighetene for de respektive datterbankene skal fastsette krav for disse etter en nærmere prosedyre gitt i direktivet. Når det gjelder interne modeller (IRB), følger det at modeller som er godkjent på gruppenivå, også kan anvendes på foretaksnivå.

Ved filialisering vil Finanstilsynet være vertslandsmyndighet for Nordeas virksomhet i Norge. Finanstilsynet vil ikke lenger kunne stille krav til den norske delen av virksomheten, utover å kreve etterlevelse av generelle adferdsbestemmelser. I EU-regelverket er det lagt opp til at tilsynsmyndigheter for signifikante filialer skal kunne delta i tilsynskollegiet, men uten at dette påvirker rettigheter og plikter for hjemland og vertsland.

Tilsvarende følger det av krisehåndteringsdirektivet at det er hjemlandsmyndigheten som har ansvar for krisehåndtering. Det vises til nærmere beskrivelse i punkt 3.6.

3.2 Organiseringen av filialen i Norge

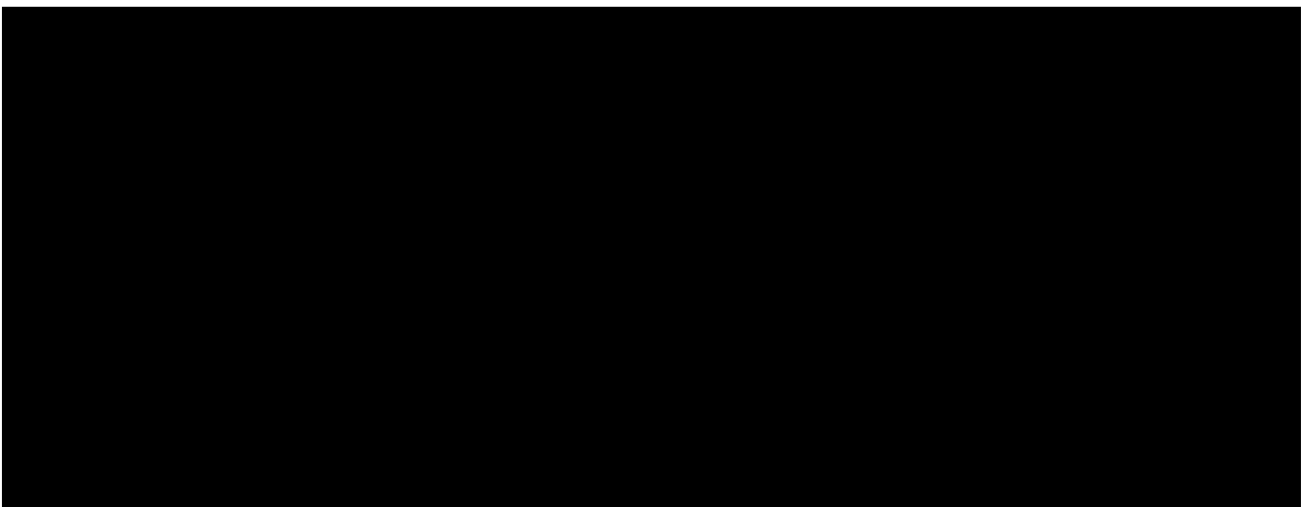
Finanstilsynet har bedt Nordea om utdypende redegjørelser for en rekke forhold knyttet til virkningene av en filialisering i konsernet. Finanstilsynet har dessuten hatt tilgang til tilsvarende korrespondanse mellom Finansinspeksjonen og Nordea Bank AB. I tillegg har Finanstilsynet mottatt notifikasjon om endringer i filialen fra Finansinspeksjonen i henhold til prosedyrene i CRD IV. Dokumentene er omfattende og detaljerte, og vedlegges ikke saken.



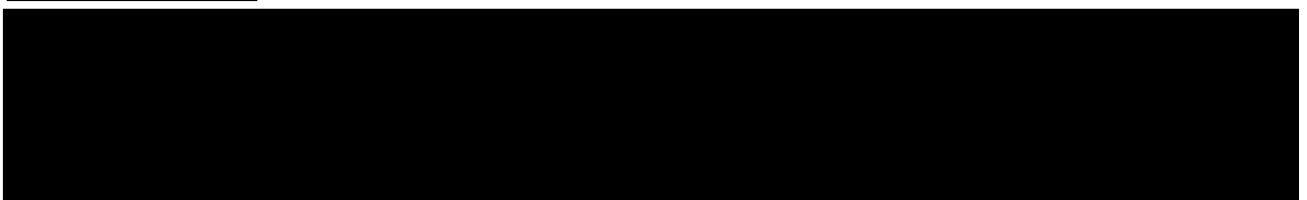


3.3 Styring og kontroll av eventuell norsk filial av Nordea Bank AB

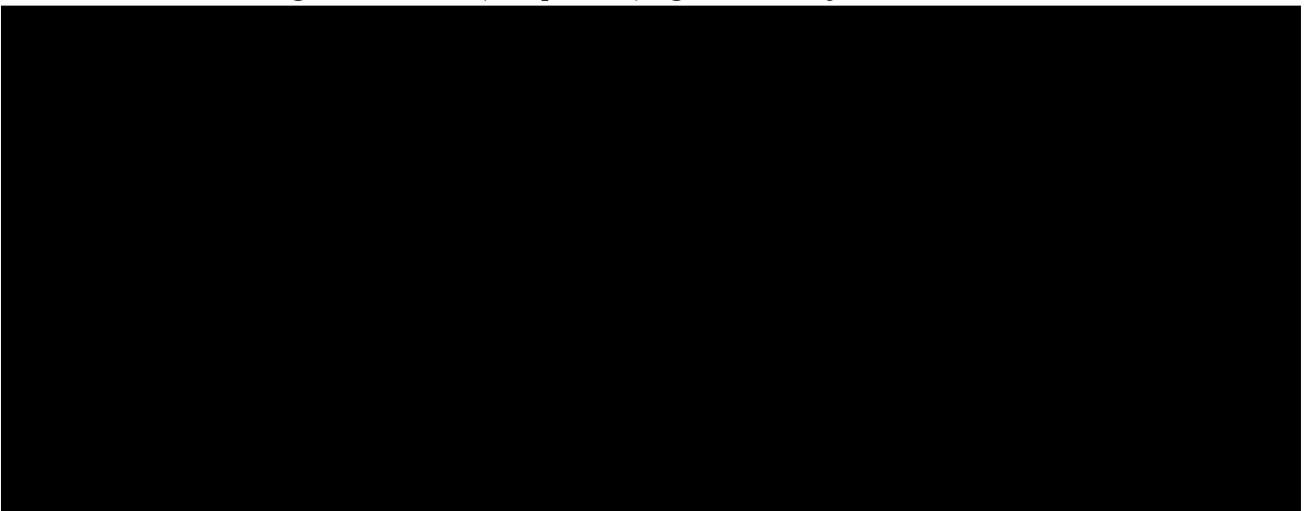
3.3.1 Rammestruktur for hovedrisikoer

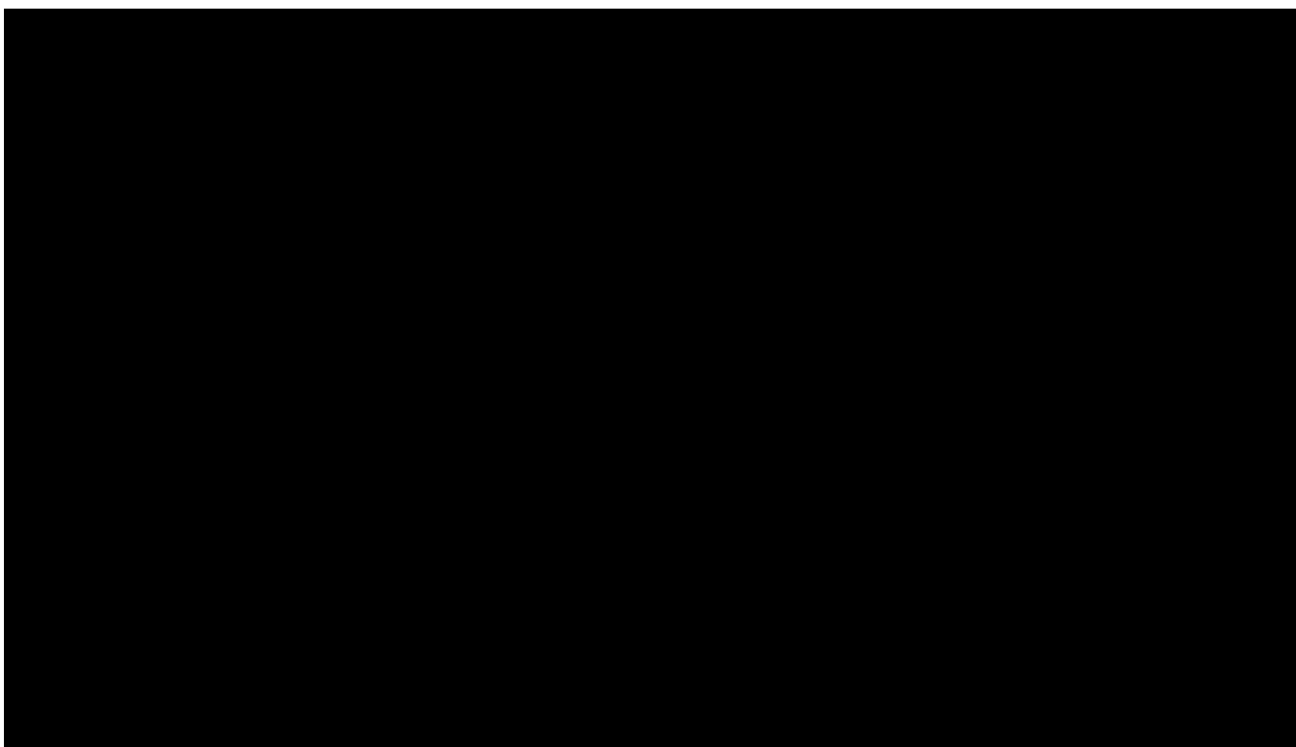


3.3.2 IKT-ressurser

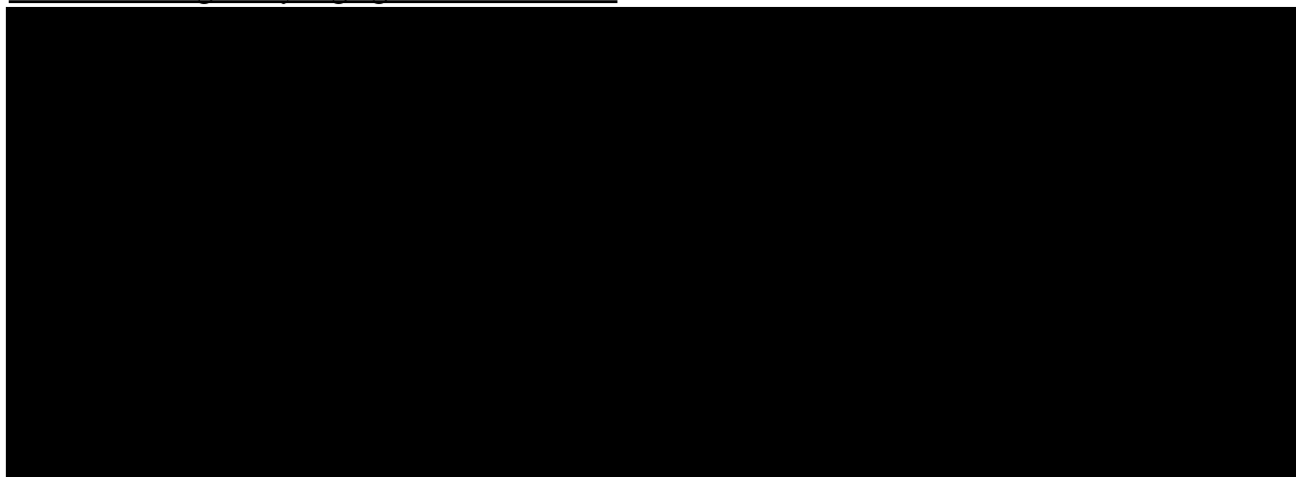


3.3.3 Risikoovervåking, etterlevelse (compliance) og internrevisjon






3.3.5 Vurdering av styring og kontroll i Nordea



3.4 Soliditet og likviditet i et fusjonert Nordea Bank AB og i filialen i Norge

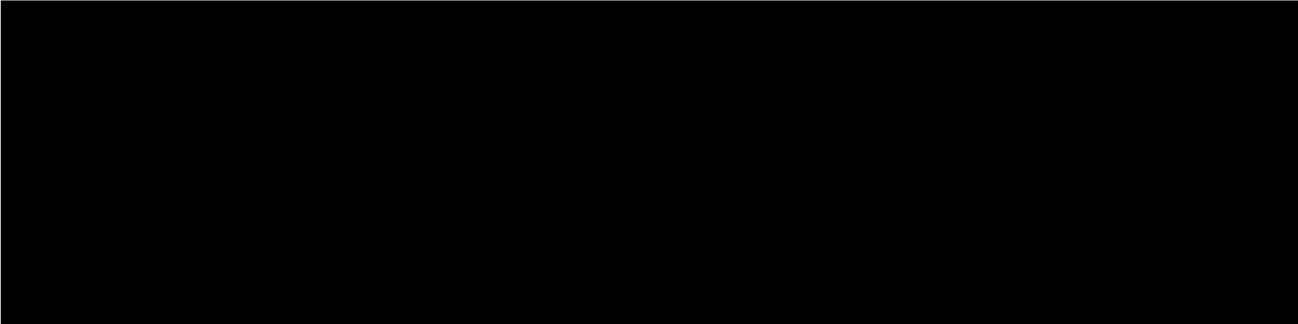


3.4.1 Kapitalkrav for svenske banker

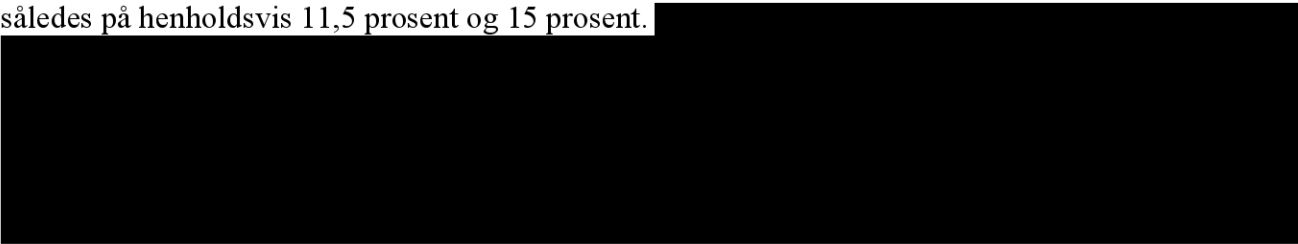
Norske systemviktige banker har fra 1. juli i år et krav til ren kjernekapital på 13,5 prosent, hvorav 9 prosent er bufferkrav (inkl. motsyklisk buffer på 1,5 prosent). Kravet gjelder både på konsolidert nivå og på foretaksnivå. 



^[1] Unntatt Nordea Bank Norge som benytter gulvregler på beregningsgrunlaget.

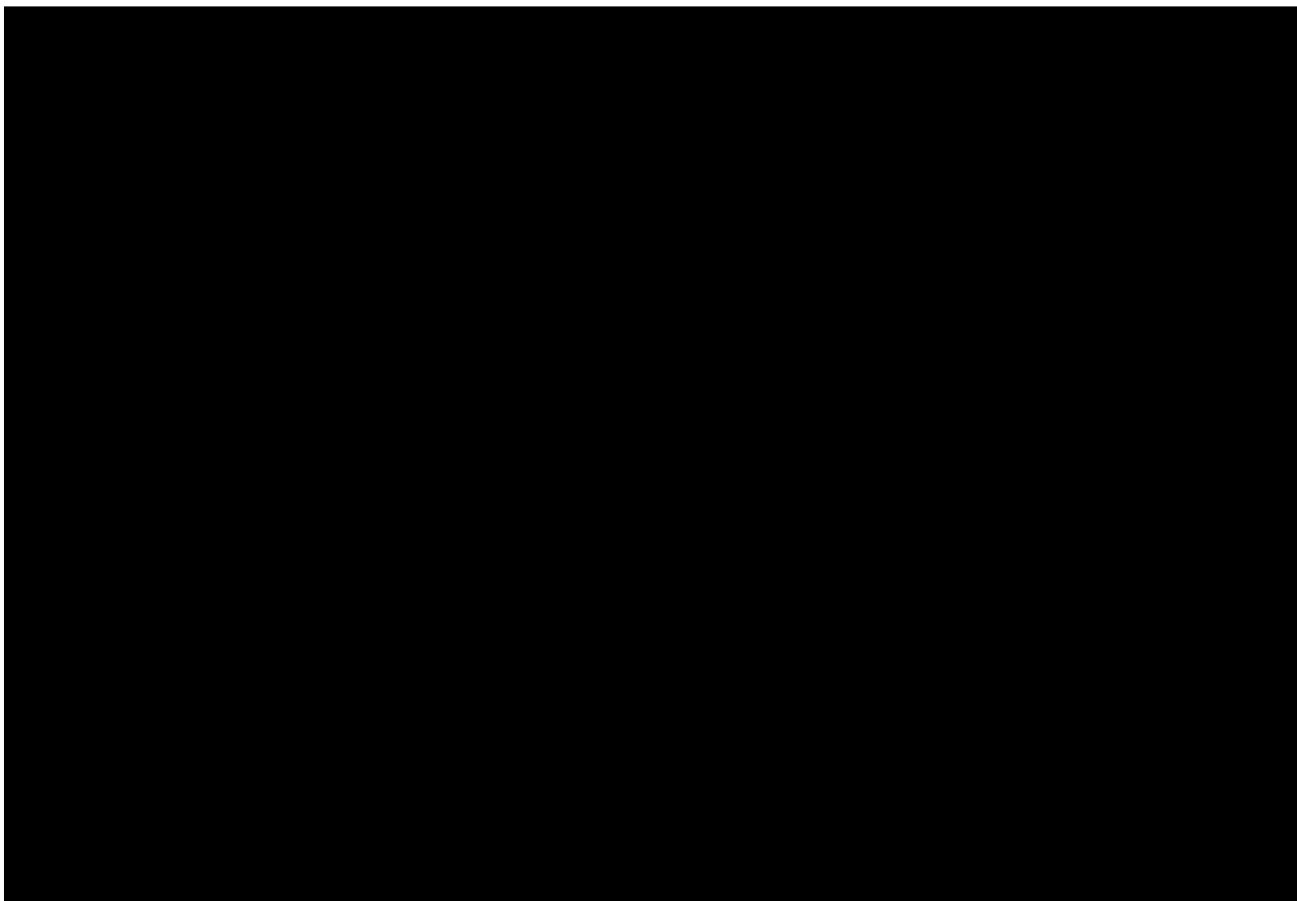


Nordea Bank AB er som nevnt utpekt som systemviktig i Sverige og globalt systemviktig, og Finansinspektionen stiller krav om en systemrisikobuffer på konsernnivå i pilar 1 på 3 prosent. Kravet til ren kjernekapital og samlet ansvarlig kapital i pilar 1 i Nordea Bank AB konsern er således på henholdsvis 11,5 prosent og 15 prosent.

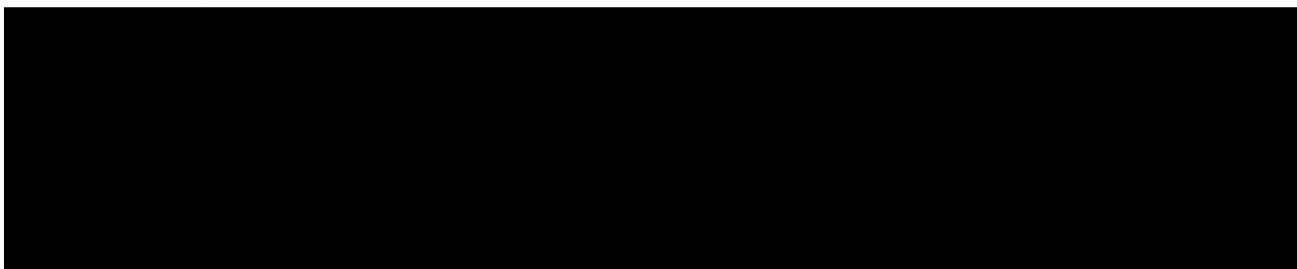


3.4.2 Nordeas prognose for kapitalisering





3.4.3 Likviditet



Finanstilsynets krav til LCR eller NSFR kan ikke gjøres gjeldende for en filial av Nordea i Norge. Finanstilsynet vil heller ikke kunne stille krav til likviditets- og finansieringsrisiko slik som i en datterselskapsstruktur.



Riksbanken har i sin vurdering av Nordeas søknad og i rapport om finansiell stabilitet 2016:1 påpekt at det må stilles krav til Nordeas likviditetsbuffer i norske og danske kroner og at dette spørsmålet må utredes nærmere av svenske myndigheter.

3.5 Forholdet til innskyttere og långivere

Nordeas norske innskuddskunder vil ved en filialisering være omfattet av den svenske innskuddsgarantiordningen. Nordea har imidlertid søkt om "topping up"-medlemskap i den norske

innskuddsgarantiordningen, slik at også Nordea-kunder vil ha dekning for to millioner kroner så lenge Norge har denne beløpsgrensen, jf. overgangsregler i nytt innskuddsgarantidirektiv⁵. Innskuddsgarantidirektivet er EØS-relevant, og skal tas inn i EØS-avtalen.

Nordeas kapital- og likviditetsstyring er sentralisert, men Nordea Bank Norge-konsernet utsteder egne obligasjoner, både med og uten fortrinnsrett.

3.6 Krisehåndtering

Krisehåndteringsdirektivet⁶ (BRRD), som vil bli inntatt i EØS-avtalen, gir regler for hvordan en mulig omstrukturering eller avvikling av banker m.v. skal skje. Blant annet skal det opprettes krisehåndteringskollegier etter mønster fra tilsynskollegiene etter CRD IV⁷.

Krisehåndteringskollegiet skal bl.a. vedta fellesbeslutninger om planene for en potensiell myndighetsstyrt omstrukturering og minstekrav til ansvarlig kapital og nedskrivbar/konverterbar gjeld som kan benyttes til tapsdekning og rekapitalisering (MREL). Krisehåndteringsdirektivet stiller også krav om etablering av nasjonale krisehåndteringsfond som skal finansieres gjennom avgifter fra banknæringen.

Norsk krisehåndteringsmyndighet vil, som vertslandsmyndighet for en filial, ikke formelt ta del i fellesbeslutningene i krisehåndteringskollegiene. For filialiserte banker vil ansvaret for krisehåndtering bero hos hjemlandets krisehåndteringsmyndighet etter samme mønster som det alminnelige tilsynsansvaret. Det svenske krisefondet skal dekke krisehåndtering av et filialisert Nordea etter nedskrivning og konvertering av kapital og gjeld ("bail-in").

Det internasjonale pengefondet (IMF) har i et Staff Discussion Note fra mars 2011⁸ konkludert med at valg av juridisk struktur for grensekryssende banker ikke i seg selv påvirker sannsynligheten for en krise. Erfaringene fra finanskrisen i 2008 var at underliggende svakheter i risikostyring, regelverk og tilsyn, koordinering av tilsyn og krisehåndtering i stor grad medvirket til krisen. Strengere kapitalkrav gjør imidlertid en institusjon bedre i stand til å unngå en krise. Dersom en krise oppstår, vil det uansett være av vesentlig økonomisk betydning for et vertsland hvordan krisehåndteringen gjennomføres, og hvem som fatter de avgjørende beslutningene.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:EN:PDF>

⁸ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1104.pdf>

Som følge av den forretningsmodellen Nordea-konsernet har i dag, der mange funksjoner er utkontraktert til andre enheter i konsernet, og finansiering og likviditetsstyring i stor grad skjer sentralt, må det allerede nå anses som utfordrende med krisehåndtering av Nordea Bank Norge som en selvstendig bank. Det kan i den anledning nevnes at den svenske krisehåndteringsmyndigheten, Riksgäldskontoret, i sin høringsuttalelse av 12. april 2016 til Finansinspektionen har vurdert at en filialisering samlet sett medfører en lavere grad av kompleksitet og en høyere sannsynlighet for en mulig og effektiv krisehåndtering.

Finansinspektionen har i sitt vedtak om å godkjenne filialisering av 16. mai 2016 sagt seg enig i denne vurderingen og legger til grunn at en krisehåndtering av datterbankene hver for seg er umulig.

Den svenske sentralbanken, Riksbanken, har sin uttalelse i tilknytning til den svenske søknadsbehandlingen påpekt at Nordeas filialisering vil medføre at den svenske staten eksponeres for en større del av risikoene i Nordeas virksomhet. Det foreligger pr. i dag ingen avtale om kostnadsfordeling, såkalt "burden sharing", mellom svenske og norske myndigheter. En slik avtale vil heller ikke være i tråd med systemet som ligger til grunn for BRRD om at krisehåndtering forutsetningsvis skal skje uten bruk av skattebetalernes midler.

Norges Bank har understreket at Nordea Bank Norge som filial vil ha ordinær låneadgang, men vil ikke ha tilgang til S-lån i sentralbanken. Den svenske Riksbanken vil være "lender of last resort" og således også være ansvarlig for å sikre tilgjengelig likviditet i norske kroner for Nordea i en eventuell likviditetskrise (innenfor de rammer som følger av Riksbankens mandat). Norges Banks høringsuttalelse er omtalt i punkt 6.

4. Filialisering og finansiell stabilitet – andre land

Bank of England gir i en uttalelse om filialvirksomhet⁹ uttrykk for at de aksepterer retten for EU/EØS-banker til å etablere filial i UK. Banken gir samtidig uttrykk for at den forventer at filialer fra tredjeland fokuserer på "wholesale banking" og at dette gjøres på en måte som ikke er kritisk for den britiske økonomien. Virksomhet i "retail"-markedet forventes å bli drevet som datterforetak. Dette begrunnes med at slik virksomhet er kritisk for finansiell stabilitet, og Bank of England vil for enheter som er under deres tilsyn, ha større mulighet til å forebygge uønskede hendelser.

I en vurdering fra Bank of England (Stability Paper No 22 fra juni 2013) ble det konkludert med at utlånene fra filialer av utenlandske banker var mer volatile enn utlån fra banker hjemmehørende i Storbritannia, enten disse var lokalt eid eller eid av en utenlandsk bank. Selv om dette delvis skyldtes at filialene fokuserte på mer konjunktursensitive bransjer, var veksten i utlån til de fleste sektorer høyere for filialer enn for hjemlige banker i årene som ledet opp til finanskrisen. I vurderingen konkluderes det med at det er viktig at risikoene utenlandske filialer kan medføre for finansiell stabilitet, overvåkes nøye. Bank of England peker imidlertid også på at filialer av utenlandske banker, som på det tidspunktet hadde mer enn en tredjedel av eiendelene i hele banksektoren, potensielt kunne bidra positivt til vertslandets finanssektor gjennom å bidra med alternative kilder for kreditt og til økt konkurranse i markedet.

⁹ <http://www.bankofengland.co.uk/pra/Documents/publications/ss/2014/ss1014.pdf>

I forbindelse med IMF's FSAP for Sverige, vurderes også filialiseringen og betydningen for svensk finanssektor. Svenske storbankers eiendeler utgjør i dag vel 350 prosent av BNP. Etter en eventuell filialisering av Nordea, vil alle de svenske storbankene (Nordea, Handelsbanken, SEB og Swedbank) operere i de andre nordiske landene gjennom filialer. Svenske myndigheter får ifølge IMF således et stort hjemlandsansvar. IMF påpekte at:

"The Swedish financial system is large and highly interconnected, putting a premium on the accompanying policy framework. Relative to the size of the domestic economy, the financial system is among Europe's largest. It features complex domestic and international linkages, reflecting Sweden's role as a regional financial hub. The systemic nature of the financial sector raises expectations for the quality of the policy framework and financial safety nets."

Videre pekte IMF på at:

"The FSAP reviews in 2002 and 2011 both raised concerns about the adequacy of supervisory resources, given such a large banking sector. Since the last FSAP, FI's banking supervision staff has increased. However, it remains under-resourced. Moreover, given new demands, including the prospective conversion of Nordea's Nordic banking subsidiaries into branches, resources will be even more stretched. The lack of experienced bank supervisors also substantially weakens supervisory capacity. (...)"

Enkelte land utenfor EØS-området har innført restriksjoner for filialer av utenlandske banker. I USA og i Canada er det begrensninger som innebærer at filialer ikke kan ta i mot innskudd under hhv. 250 000 dollar og 150 000 dollar. Myndighetene i New Zealand krever at alle utenlandske foretak som har systemviktig bankvirksomhet i landet, etablerer datterforetak. Tilsvarende har Singapore nylig innført krav om at systemviktig bankvirksomhet drives i et lokalt registrert foretak og ikke i form av en filial.

5. Rettslig utgangspunkt

5.1 Finansforetaksloven

Filialiseringen av Nordea Bank Norge reguleres av finansforetaksloven § 12-1, som krever tillatelse av departementet ved omdanning (fusjon), og samtykke ihht. Finansdepartementets vilkår for tillatelse til erverv av Kreditkassen fra 2000, jf. punkt 2.1. Verken forarbeidene eller vilkåret inneholder vesentlig veiledning om hvilke vurderinger som skal foretas.

5.2 EU-reglene

I EØS-området reguleres kredittinstitusjoner av CRD IV, som åpner for at institusjonene kan etablere seg i et annet medlemsland gjennom å etablere en institusjon med nasjonal konsesjon eller gjennom filial, som i så fall skal meldes til vertslandet etter nærmere angitte prosedyrer (passporting).

Nordea er allerede etablert i Norge gjennom kjøpet av Kreditkassen og har, som nevnt, [REDACTED] Etter sin ordlyd regulerer CRD IV oppstart av filial for ny virksomhet. Det er derfor ikke tvil om at Nordea Bank AB ville hatt rett til å etablere filial hvis den norske virksomheten skulle bygges opp fra grunnen i dag. Spørsmålet blir hvorvidt norske

myndigheter har anledning til å stanse en filialisering, eller om EU-retten begrenser norske myndigheters handlingsrom.

I NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor* vises det til at hovedreglene om de fire friheter er utformet som generelle forbud mot alle nasjonale tiltak som kan innebære hindringer for den frie bevegelsen av varer tjenester, arbeidskraft og kapital. Begrepet "tiltak" tolkes vidt og omfatter ikke bare nasjonalt regelverk, men også enkeltvedtak, forvaltningspraksis og enkeltstående handlinger fra offentlige myndigheter. Når det gjelder unntak fra hovedregelen uttaler utvalget:

"EU/EØS-retten åpner nemlig også for relativt omfattende unntak, som innebærer at nasjonale restriksjoner likevel kan godtas, på nærmere bestemte vilkår. Unntaksadgangen er snever dersom det gjelder nasjonale tiltak som direkte diskriminerer på grunnlag av nasjonalitet, men videre dersom dette ikke er tilfelle. De generelle kriteriene for unntak er for det første at tiltaket må være begrunnet i legitime hensyn, og for det andre at det må være forholdsmessig (proporsjonalt). Det siste innebærer at det må være egnet til å oppnå de legitime formålene, og nødvendig, i den forstand at de samme formålene ikke kan oppnås like effektivt ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen."

EU-kommisjonen utarbeidet i 1997 en tolkningsuttalelse om friheten til å yte tjenester og adgangen til nasjonale restriksjoner som følge av allmennhetens interesser. På bakgrunn av EU-domstolens praksis legger EU-kommisjonen til grunn at følgende spørsmål vil være relevant for å vurdere om en restriksjon kan aksepteres:

- Er tiltaket diskriminerende?
- Er tiltaket på et område som ikke er harmonisert?
- Er tiltaket i den allmenne interesse?
- Er ikke hensynet til den allmenne interesse ivaretatt i hjemlandet?
- Er tiltaket egnet til å sikre at hensynet blir oppnådd
- Går tiltaket lenger enn det som er nødvendig for å oppnå hensynet som ønskes oppnådd?

I EØS-rett (Sejersted m.fl., s. 404) legges det til grunn at det synes hensiktsmessig å sondre mellom tiltak som gjelder selve etableringsadgangen på den ene side, og tiltak som gjelder utøvelsen av virksomhet når man først er etablert på den annen. Videre vises det til at ordlyden i EØS-avtalen artikkel 31 (2) når det gjelder utøvelsen av virksomhet kan "invitere til den slutning at nasjonale tiltak som rettslig og faktisk rammer likt, ikke er å anse som etableringshindre".

I sak C-81/87 *Daily Mail* kom EU-domstolen til at Storbritannia kunne kreve at et foretak ble oppløst før det flyttet hovedkontoret ut av landet. Avgjørelsen var begrunnet i skattemessige forhold.

I Sejersteds bok vises det også til avgjørelsene i forente saker C-418-421/93 *Semeraro* om søndagsstengning av kjøpesentre og C-565/08 om advokatsalærer. I boken anføres det at disse avgjørelsene peker i retning av at medlemsstatene har et handlingsrom til å iverksette tiltak som medfører ulemper for foretak som opererer på tvers av landegrensene.

Felles for avgjørelsene, er at de omhandler områder som ikke var gjenstand for tilsvarende detaljert regulering og harmonisering som kredittinstitusjoner er. Finanstilsynet har ikke funnet avgjørelser

fra EU- eller EFTA-domstolen som gir noen direkte veiledning for spørsmålet om allmenne hensyn kan begrunne et forvaltningsvedtak som stenger for at den norske virksomheten i Nordea overføres til en filial av Nordea Bank AB.

Dersom norske myndigheter skulle nekte omdanning av Nordea Bank Norge med begrunnelse i bankens systemviktighet og det tilhørende behov for nasjonal regulering av systemviktige banker, vil likebehandlingshensyn være en sentral problemstilling. Spørsmålet blir da om norske myndigheter kan kreve omdanning av en utenlandsk filial til datterbank p.g.a. filialens systemviktighet. Dette kan gjelde både eksisterende filialer som allerede oppfyller nasjonale kriterier for systemviktighet, eller et krav som eventuelt utløses dersom en filial vokser slik at den oppfyller slike kriterier. Etter Finanstilsynets vurdering er det svært vanskelig å se at EU-reglene kan gi norske myndigheter en slik adgang til å kreve omdanning av eksisterende filialer til datterbanker. Heller ikke Finanskriseutvalget anså at det forelå en slik hjemmel, og i *NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser*, anbefalte utvalgets flertall at norske myndigheter skulle arbeide for en slik adgang. Det som skiller disse situasjonene, er at filialisering gjennom fusjon er en omorganisering som krever at det aktivt søkes tillatelse etter finansforetaksloven. Hensynet til likebehandling taler uansett, etter Finanstilsynets vurdering, mot at det er adgang til å nekte filialisering etter EU-reglene.

5.3 Forvaltningspraksis

Finanstilsynet vurderte spørsmålet om myndighetenes adgang til å sette vilkår om drift i datterbank i forbindelse med Danske Banks oppkjøp av Fokus bank i 1999. I tilrådningsbrevet til Finansdepartementet het det:

"Et konsesjonsvilkår om at virksomheten i Fokus Bank skal drives videre i datterselskaps form vil mest hensiktsmessig måtte utformes som et krav om godkjenning til å avvikle banken. Et krav om godkjenning fra myndighetene til avvikling finnes allerede i forretningsbankloven § 31 og vil kunne innarbeides i konsesjonen.

Kredittilsynet legger til grunn at EØS-forpliktelsene i første rekke omhandler fri adgang til å yte tjenester og fri etableringsadgang. Det er ikke gitt at EØS-forpliktelsene i samme utstrekning regulerer erverv og eie av Fokus Bank gjennom DDB Fokus Invest AS.

Forvaltningspraksis på området dreier seg i stor grad om relativt små og nisjepregede bankvirksomheter med delvis relativt kort historie i Norge. Et eventuelt spørsmål om å avvikle Fokus Bank som en selvstendig bank og overføre virksomheten til en filial vil reise andre spørsmål enn det som har vært oppe til behandling i de aktuelle saker. Det vil måtte bli en reell og selvstendig vurdering på det tidspunktet saken eventuelt blir aktualisert. Selv om EU- og EØS-retten likestiller ulike virksomhetsformer som datterselskap og filial, opphever ikke den de nasjonale myndigheters fullmakter etter nasjonal konsesjonslovgivning til å foreta selvstendige beslutninger forutsatt bl.a. at det ikke skjer på et diskriminerende grunnlag. Det vil imidlertid kunne herske tvil om EU-bestemmelsene kan legge begrensninger på skjønnsutøvelsen ved behandlingen av en eventuell søknad om å nedlegge en datterbank. Kredittilsynet legger for øvrig til grunn at bestemmelsene i finansinstitusjonsloven § 2a-3 er til hinder for å overføre en hovedtyngde av virksomheten fra datterbanken til en filial uten tillatelse fra myndighetene."

Finanstilsynet viste til disse vurderingene i tilrådingen om oppkjøpet av Kreditkassen i 2000. Norske myndigheter har hittil ikke nektet en søknad om filialisering av en norsk bank som allerede var heleid av utenlandske kredittinstitusjoner. Fokus Bank-saken er den som både ligger nærmest i tid, og ligner mest. Også Danske Banks virksomhet ville oppfylt ett av dagens kriterier for systemviktighet, selv om den er klart mindre enn Nordea Bank Norge. Da Fokus Bank ble omdannet til filial av Danske Bank i 2006, var det ikke etablert nasjonale kriterier for å peke ut systemviktige banker. Selv om banken var vesentlig mindre enn Nordea Bank Norge, var den en relativt stor bank i Norge.

5.4 Finansdepartementets vilkår fra 2000

Det er et spørsmål om i hvilken grad vilkåret om at endringer i eierforholdet krever Finansdepartementets samtykke, som ble fastsatt ved MeritaNordbankens oppkjøp av Kreditkassen i 2000, gir norske myndigheter et handlingsrom utover det EU-retten gir.

Tradisjonell norsk forvaltningsrett åpner for at offentlige myndigheter setter rettslig bindende vilkår knyttet til offentligrettslige vedtak som i utgangspunktet begunstiger en privat part. Også i EU kan utøvende myndigheter inngå juridisk bindende avtaler i tilknytning til offentlig myndighetsutøvelse, med den virkning at disse regulerer forholdet mellom myndighetene og den private part på en annen, eller i det minste klarere måte enn EU-retten gjør.

MeritaNordbanken aksepterte vilkåret som ble satt av Finansdepartementet i 2000. Banken var en profesjonell part og bekreftet på spørsmål fra Kredittilsynet uttrykkelig og skriftlig under saksbehandlingen at den norske virksomheten ville forbli i et norsk foretak. MeritaNordbanken må på bakgrunn av dette spørsmålet ha forstått at vilkåret var ment å være en reell skranke dersom det likevel senere ble søkt om samtykke til f.eks. en filialisering. I tilbudsdokumentet som ble utarbeidet i forbindelse med kjøpet, ble det dessuten i punkt 3.5 (ii) tatt forbehold om at Finansdepartementet ikke fastsatte "vilkår eller restriksjoner som etter Tilbyderens skjønn er urimelig byrdefulle". Dersom det allerede i 2000 hadde vært klart at Kreditkassen ville bli innlemmet som filial i en utenlandsk bank, må det ha vært betydelig tvil om budet hadde blitt akseptert på de vilkårene som ble tilbudt for statens aksjepost. Ønske om norsk eierskap av, og kontroll med, banker og kredittinstitusjoner var trolig en viktig forutsetning for å selge aksjeposten. I St. Meld. Nr. 38 (1999-2000) fremkommer det at soliditets- og konkurransehensyn skulle sikres gjennom regelverket for banker.

Betydningen av Finansdepartementets vilkår fra 16 år tilbake bør likevel ikke trekkes for langt. Vilkåret krever en fornyet vurdering ved en omdanning, men gir ikke føringer på resultatet av denne. Et overordnet forvaltningsrettslig prinsipp er at saksbehandlingen skal være saklig og forsvarlig, og at det ikke skal tas utenforliggende eller vilkårlige hensyn ved forvaltningsavgjørelser. Utviklingen i EU-retten vil være et sentralt hensyn. Etter Finanstilsynets syn, vil vurderingstemaene etter både EU-retten og norsk rett og vilkåret fra 2000, i det vesentlige være de samme.

5.5 Finansinspektionens vurdering

I Finansinspektionens beslutning av 16. mai 2016 legger Finansinspektionen til grunn at den ville hatt grunnlag for å nekte filialisering av de nordiske datterbankene dersom filialiseringen hadde medført en svært alvorlig situasjon eller risiko, herunder ut i fra hensynet til finansiell stabilitet.

Den svenske lovgivningen som tilsvarer finansforetaksloven § 12-1 finnes i lag (2004:297) om bank- og finansieringsr relse § 22 nr. 5. Denne bestemmelsen krever at en søknad om fusjon skal avslås dersom hensynet til allmennhetens interesser tilsier det. I forarbeidene (Prop. 2008/09:180 om Gr ns verskridande fusioner f r finansiella f retag, m.m. s. 68 flg.) er allmennhetens interesser utdypet til f.eks.   gjelde hensynet til finansiell stabilitet, herunder et fungerende betalingssystem og velfungerende kapitalmarkeder. Det presiseres der at den innskrenkning i etableringsfriheten en nektelse av fusjon innebærer, tilsier at retten til å avslå bare bør benyttes der det dreier seg om svært alvorlige situasjoner eller risikoer. Videre presiseres det at inngrepet skal være nødvendig og proporsjonalt.

Svensk rett antas i stor grad å være overensstemmende med det som ligger i finansforetaksloven § 12-1 sett i sammenheng med begrensningene som ligger i læren om allmenne hensyn. Den svenske bestemmelsen bekrefter at det i EU ikke er noe *absolutt forbud* mot at medlemslandene beholder en adgang til å nekte finansinstitusjoner å fusjonere over landegrensene, men samtidig at tillatelse bare kan nektes n r svært alvorlige situasjoner eller risikoer foreligger.

5.6 MOU for tilsynssamarbeid for signifikante og store filialer

Den 2. desember 2016 ble det inngått en Memorandum of Understanding (MoU) mellom finanstillsynene i Sverige, Norge, Danmark og Finland, samt den Europeiske Sentralbanken. MoUen omhandler hvordan henholdsvis hjemlandstilsynet og vertslandstilsynet skal samarbeide, herunder:

- generelle prinsipper for hvordan samarbeidet skal foregå
- informasjonsutveksling
- konsultasjon ved beslutninger om soliditet og likviditet
- prosedyrer for stedlig tilsyn
- håndtering av forskjeller i regelverk og tilsynspraksis

MoUen legger opp til at vertslandet involveres noe mer og får mer informasjon enn det som følger av EU-regelverkets minimumskrav. I MoUen legges det også opp til at hjemlandet i større grad enn det som følger av EUs minimumskrav, skal ta hensyn til regelverk, og til en viss grad også tilsynspraksis, i vertslandet (resiprositet) i de tilfellene EU-regelverket åpner for nasjonale valg. Dette gjelder blant annet makrotilsynsvirkemidler.

Som et supplement til MOUen ble det samme dag signert et Letter of Understanding mellom de fire nordiske tilsynsmyndighetene som fastslår at risikorapporter og internrevisjonsrapporter på konsernnivå, som er utarbeidet årlig eller hyppigere, er av den type informasjon som skal utveksles for store filialer.

Avtalene danner grunnlaget for et tilsynssamarbeid som gir tilgang til informasjon og involverer Finanstillsynet, som tilsynsmyndighet i en vertsstat, mer enn det som er utgangspunktet etter CRD IV. Det må likevel presiseres at en MoU, til tross for at det er en klar forventning om at den etterleves, ikke er et rettslig bindende dokument.

Etter Finanstillsynets vurdering, vil MoUene på departementsnivå av 9. desember 2016 og mellom sentralbankene av 15. desember 2016 ikke vesentlig påvirke grunnlaget for regulering av, og tilsyn med, filialer utover det som følger av MoUen som er inngått mellom berørte tilsynsmyndigheter.

6. Mottatte uttalelser

Søknaden er forelagt Norges Bank og Konkurransetilsynet for eventuelle uttalelser. Konkurransetilsynet har ikke avgitt noen uttalelse, men i brev av 12. mai 2016 har Norges Bank gitt sine merknader. Brevet er sendt Finansdepartementet i kopi.

Norges Bank bemerker at en omdanning fra datterbank til filial ikke vil innebære noen vesentlig endringer i hvordan banken normalt fungerer i finansmarkedene og norsk økonomi. Norges Bank presiserer imidlertid at norske myndigheters ansvar for finansiell stabilitet og forbrukerbeskyttelse i Norge tilsier at de fortsatt må få full informasjon om Nordeas virksomhet. Videre understrekes det at Finanstilsynet bør få en sterkere rolle i tilsynskollegiet enn det minimum som følger av CRD IV for signifikante filialer.

Som følge av at en filial i Norge vil ha samme tilgang til Norges Banks likviditetsfasiliteter og deltar i oppgjørssystemet, er det også viktig at Norges Bank får samme informasjon om solvens og likviditet i Nordea Bank AB som de i dag får om Nordea Bank Norge.

Norges Bank presiserer at Nordea Bank AB med norsk filial vil være en svensk bank og at svenske myndigheter vil ha ansvaret for banken også i en eventuell krise. Ved særskilte likviditetsproblemer som medfører behov for ekstraordinær likviditetstilførsel, må dette være Riksbankens ansvar. S-lån fra Norges Bank vil ikke være aktuelt.

Norges Bank forutsetter at forholdene som er omtalt i merknadene blir behandlet i nye MoUer mellom tilsynsmyndighetene i Norden og Baltikum. Det vises til omtalen i punkt 5.6. over.

7. Finanstilsynets vurderinger

I det følgende redegjøres det for Finanstilsynets vurderinger av mulige konsekvenser av en filialisering av en systemviktig bank. Deretter drøftes det rettslige handlingsrommet.

7.1 Konsekvenser for det norske finansmarkedet og finansiell stabilitet

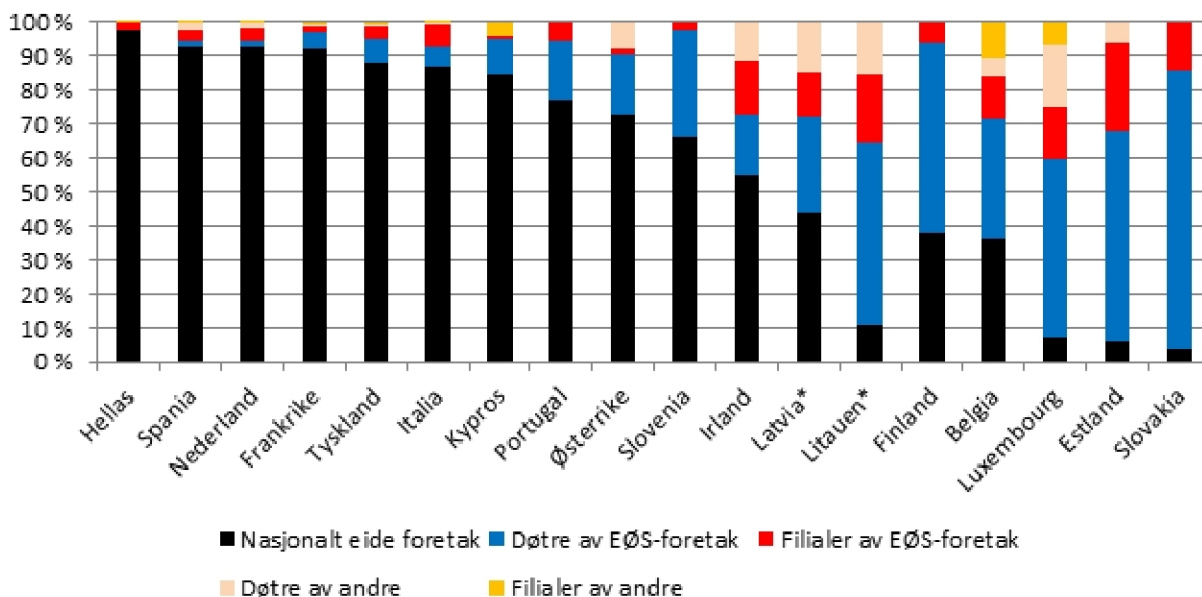
Filialer av utenlandske banker kan utgjøre viktige deler av finansmarkedene i vertslandet, men uten at myndighetene i vertslandet kan regulere eller føre tilsyn med disse bankenes soliditet. Videre kan banker som ekspanderer i utlandet gjennom filialer, innebære risiko for finansiell stabilitet i bankens hjemstat.

Erfaringene fra noen land (se punkt 4), herunder erfaringene fra Norge, har vist at utenlandske banker i større grad kan opptre medsyklisk enn hjemlandets banker. Veksten i utlån var større fra filialer enn norske banker før og etter finanskrisen, mens veksten ble vesentlig lavere den nærmeste tiden etter at krisen startet. Samtidig kan innslag av filialer bidra til at aktørene som tilbyr kreditt i det norske markedet, blir mindre ensartede, og at ikke alle er like sårbare for svingninger som særlig rammer norsk økonomi. Det norske finansmarkedet er tjent med et strukturelt mangfold av banker og at lokale og regionale sparebanker, norske forretningsbanker og et innslag av utenlandske banker fyller ulike roller, i tillegg til å konkurrere med hverandre.

Det norske finansmarkedet har allerede et større innslag av utenlandske datterbanker og filialer enn mange andre europeiske land. Dersom Nordea Bank Norge omdannes til filial, vil filialene øke sin markedsandel til 36 prosent for utlån til foretak og til 16 prosent for utlån til husholdninger, mens tilvarende for innskudd vil være henholdsvis 30 og 17 prosent.

Norge, Danmark og Finland vil etter en eventuell filialisering av Nordea ha en markedsandel for filialer som er blant de høyeste i Europa. Beregninger Finanstilsynet har foretatt, viser at markedsandelen i Norge for filialer vil være en del høyere enn i Danmark og Sverige, men noe mindre enn i Finland. Figur 2 viser tall fra ESB når det gjelder utenlandske bankers andel av samlede eiendeler i banksektoren i de enkelte euro-landene, herunder filialenes andel.

Figur 2: Andel av samlede eiendeler i banksektoren for hhv. utenlandske datterbanker og filialer fra hhv. EU og tredjeland i land innenfor eurosonen pr 2015.



Kilde: ECB

*= tall for 2014

Nordea er også en sentral aktør i den finansielle infrastrukturen.

En filialisering av Nordea vil kunne svekke norske myndigheters mulighet til å forebygge, og i noen grad avdekke, risikoen for finansiell ustabilitet. Informasjon om utviklingen i Nordeas virksomhet i Norge vil bli svakere når norske tilsynsmyndigheter ikke har hjemlandstilsyn med bankens virksomhet. Det er gjennom soliditets- og likviditetstilsynet med banker at myndigheten har det beste grunnlag for å vurdere bankenes stilling på bakgrunn av en vurdering av risiko, soliditet og likviditet. Dette er særlig viktig fordi Nordea Bank Norge er en systemviktig bank, noe som reflekterer at en krise i banken vil kunne ha betydning for finansiell stabilitet i Norge.

Nasjonale myndigheter har det beste utgangspunkt for å vurdere systemrisiko i det nasjonale finansmarkedet. Dette krever grundig innsikt i utviklingen i økonomi og markeder, husholdninger og foretak, men også i den systemrisikoen institusjonene er eksponert for og selv representerer for det finansielle systemet. Når det gjelder det generelle informasjonsgrunnlaget for vurdering av systemrisiko i det norske finansielle systemet, må det legges til grunn at dette kan bli svekket som følge av en økt markedsandel for filialer, og i særdeleshet dersom en eller flere filialer er systemviktige.

Stort innslag av utenlandske bankfilialer kan svekke norske myndigheters muligheter for å iverksette tiltak for å forebygge risiko i det norske finansmarkedet. Dette gjelder i første rekke muligheten til å iverksette nødvendige soliditets- og likviditetstiltak. Selv om reguleringene i EU/EØS er basert på prinsippet om full harmonisering ("single rulebook"), er det fortsatt forskjeller mellom land, også mellom de nordiske land. Dette gjelder særlig på soliditetsområdet, både hva angår utformingen av pilar 1 og pilar 2 innenfor gjeldende europeiske kapitaldekningsregelverk. Dette skyldes dels at EU-lovgivningen gir noe rom for nasjonale regler på enkelte punkter, og dels at regelverket tolkes ulikt og tilsynspraksis kan variere mellom ulike nasjonale tilsynsmyndigheter. Det må imidlertid antas at rommet for ulik regelverks- og tilsynspraksis vil bli mindre som følge av det pågående harmoniseringsarbeidet i EU.

Nasjonale ulikheter vil også ha betydning for konkurranseflatene mellom nasjonale banker og filialer av utenlandske banker. Et økende innslag av filialer kan, med begrunnelse i hensynet til like konkurransevilkår, sette press på nasjonale regler i retning av reglene i det land som bankene finner mest gunstig.

Det europeiske regelverket inneholder en rekke bestemmelser om resiprositet som skal bidra til at nasjonale myndigheters tiltak mot systemrisiko skal gjelde for all aktivitet i det nasjonale markedet. Dette skal øke effektiviteten av tiltakene ved å begrense risikoen for regelverksomgåelse og at foretakene søker tilstedeværelse der kravene er svakest. Økende markedsandeler for filialer øker betydningen av resiprositet. Obligatoriske resiprositetsbestemmelser gjelder på flere områder, slik som for motsyklisk buffer (opp til 2,5 prosent), bestemmelser for enkelte parametere for risikovekter på eiendom og ikke minst for tiltak i boliglånsforskriften. For deler av regelverket er resiprositet frivillig f.eks. systemrisikobuffer og nasjonale tiltak etter CRR artikkel 458. Videre vil det være slik at Norges Bank ikke lenger vil være "lender of last resort" for Nordeas virksomhet i Norge, og Nordea vil i en likviditetskrise måtte be om kronelikviditet fra den svenske sentralbanken.

Det er som omtalt over, inngått en MoU som skal bidra til økt samarbeid og informasjonsflyt i tilsynet med store filialer. Samtidig gis det i MoUen uttrykk for at nasjonale myndigheter skal anerkjenne makrotilsynsvirkemidler og, så langt det passer, også "mikrotilsynsvirkemidler" for virksomheten som drives i de ulike landene. MoUen legger opp til full resiprositet på områder der CRD IV/CRR har frivillig resiprositet. MoUen endrer imidlertid ikke prinsippene i EU-regelverket om at det er hjemlandet som har tilsynsansvaret og bestemmer hvilke krav som skal stilles til soliditet og likviditet.

Finansinspeksjonen har i sitt samtykke til filialisering lagt til grunn at filialiseringen forenkler krisehåndteringen, selv om den potensielt medfører et større ansvar for den svenske staten.

Dette er ikke bare fordi man formelt tar del i fellesbeslutninger og gjennom det kan virke for at nasjonale hensyn ivaretas, men også fordi man gjennom direkte rapportering og tilsyn basert på egne risikovurderinger vil få bedre innsyn og innsikt til å gjøre egne risikovurderinger av virksomheten i en datterbank forut for en krisesituasjon.

Ved en eventuell krise i Nordea-konsernet, er det i praksis vanskelig å tenke seg at ikke alle land der Nordea har bankvirksomhet, vil bli berørt. Dette gjelder uansett om virksomheten i de nordiske landene er organisert som datterselskaper eller filialer av den svenske banken, og alvorlige problemer i ett eller flere av landene kan få smittevirkninger i hele konsernet. Når virksomheten i Norge drives som filial, er ansvaret for krisehåndteringen, og ansvaret for om nødvendig å tilføre konsernet ny kapital, et ansvar for svenske myndigheter alene. Etter Finanstilsynets vurdering vil det norske krisefondet, i verste fall også staten, også reelt sett være bedre beskyttet ved en slik krise. På den annen side er det en risiko for at også svenske myndigheter i en krisesituasjon vil prioritere finansiell stabilitet i Sverige og i mindre grad ha kapasitet til å ivareta nasjonale hensyn i de andre nordiske landene.

I forbindelse med krisen i 2008, fastsatte Finansdepartementet en forskrift som åpnet for at norske myndigheter kan sette en filial under offentlig administrasjon og "båndlegge" alle eiendeler og forpliktelser i den norske delen av virksomheten som om det var et datterforetak. Forskriften ble anvendt for håndteringen av Kaupthing. Tiltaket må ses i sammenheng med at islandske myndigheter signaliserte at de bare ville dekke innskudd på Island. I samsvar med prinsippene i winding up-direktivet forutsetter forskriften at hjemlandets myndigheter gjennom sin krisehåndtering forfordeler norske kunder eller at hjemlandets tiltak ikke omfatter virksomheten ved filialen. Ved en eventuell krise i Nordea Bank AB, kan det ikke forventes at noe tilsvarende lar seg gjennomføre, blant annet på grunn av innføring av krisehåndteringsdirektivet.

Tilsynsansvaret for en filial skal i prinsippet bli ivaretatt av svenske myndigheter basert på et felles rammeverk for virksomhetsutøvelse og tilsyn. EBA har blant annet som formål å bidra til harmonisering av tolkning av EU-regelverk og tilsynspraksis. IMF har i sin FSAP som nevnt påpekt at et tilfredsstillende tilsyn av en så stor banksektor som i Sverige, forutsetter økte ressurser og kompetanse i Finansinspektionen. IMF viser videre til at ved en filialisering av Nordea, bør det inngås avtaler med vertslandene som innebærer at disse kan være en støtte i tilsynsarbeidet.

7.2 Rettslig grunnlag

Basert på de ulike grunnlag som det er redegjort for under punkt 5, har Finanstilsynet ikke funnet støtte for at EU retten åpner for å avslå søknaden basert på at Nordea allerede anses å ha benyttet sin etableringsrett gjennom kjøpet av Kreditkassen. Etter ordlyden regulerer CRD IV oppstart av filial for ny virksomhet, og EØS-avtalens artikkel 31 regulerer etableringsrett. En formålsorientert tolkning tilsier, etter Finanstilsynets vurdering, at CRD IV åpner for ulike etableringsformer, og at et forbud mot senere endringer vil måtte anses som et hinder for etableringsretten som EU-retten ikke åpner for.

Tilsvarende anses ikke vilkåret som ble satt i forbindelse med ervervet av Kreditkassen i 2000 å være et grunnlag for nekte filialisering. Finanstilsynets oppfatning er at vilkåret er gitt av staten som konsesjonsmyndighet i forbindelse med godkjenning av ervervet, og kan ikke anses som et vilkår

for avtalen om salg av aksjene i Kreditkassen fra staten som eier. Det vises til beskrivelsen av St. Meld. Nr. 38 (1999-2000) i punkt 5.4 over.

Spørsmålet er imidlertid om søknaden kan avslås ut i fra hensynet til allmennhetens interesser. Dette krever, som nevnt over under punkt 5, at det både argumenteres med at området ikke er harmonisert, og dessuten at et avslag ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå finansiell stabilitet i Norge.

Reglene knyttet til systemviktige institusjoner er fastsatt etter at retten til å etablere filial ble fastsatt i bankdirektivene. CRD IV inneholder bl.a. krav til ekstra kapitalbuffer for systemviktige institusjoner. Problemstillingen rundt behandlingen av filialer som ville vært systemviktige i vertslandet dersom de var gitt konsesjon der, er ikke regulert i CRD IV. CRD IV har imidlertid særlige regler om tilsyn med "signifikante" filialer. Definisjonen av "signifikante" filialer, på to prosent eller mer av samlede innskudd, er vesentlig lavere enn definisjonen av systemviktige institusjoner. Også EUs krisehåndteringsdirektiv har tilsvarende regler om særskilte prosedyrer for "signifikante" filialer. Selv om det har vært økt oppmerksomhet knyttet til systemviktige banker og signifikante filialer, er det ikke gitt EU-regler som er til hinder for etablering av filial som vil ha virksomhet av et slikt omfang at den ville vært ansett som systemviktig i vertslandet. EU-regelverket gir heller ikke adgang til å kreve omdanning av en eksisterende filial til datterbank begrunnet med filialens systemviktighet.

7.3 Oppsummering

Nordea Bank Norge er definert som systemviktig på grunnlag av bankens størrelse, virksomhetens kompleksitet, bankens rolle i den finansielle infrastrukturen og i hvilken grad banken er sammenvevet med resten av det finansielle systemet. Banken er dermed ansett å ha særlig stor betydning for finanssystemet og norsk økonomi. En krise i banken kan få betydelig negative konsekvenser for finansiell stabilitet i Norge.

Norske myndigheter vil ved en filialisering av Nordea miste adgangen til å stille soliditetskrav for, og føre soliditetstilsyn med, en systemviktig institusjon i det norske markedet. Det samme gjelder muligheten til å stille krav og gripe inn i tilfeller der en krise er under utvikling. Selv om svensk tilsyn og regler for bankvirksomhet følger av felles EU-regelverk, er det en fare for at hjemlandsmyndigheten ikke vil ha samme oppmerksomhet og prioritet på norske forhold og norske interesser som norske myndigheter vil ha når aktiviteten drives gjennom en datterbank. Det vises her til at EU-regelverket ikke har noe særskilt regulering av tilsynssamarbeid eller virksomhet for systemviktige filialer som kan sikre vertslandets interesser. Som nevnt under punkt 2.2 viser fusjonssamtalene med ABN Amro at en videre ekspansjon og flytting fra Sverige ikke kan utelukkes.

Finanstilsynet mener prinsipielt at hensynet til finansiell stabilitet ville ha vært best ivaretatt dersom utenlandsk bankvirksomhet i Norge var organisert som datterbanker og i liten grad finansielt integrert i det utenlandske eierforetaket. Dette gjelder særlig for større virksomheter. Selv om svenske myndigheter alene har ansvaret for å håndtere en krise i et filialisert Nordea, herunder om nødvendig yte finansiell støtte, er det likevel en risiko for at svenske myndigheter i en krise som involverer én eller flere store banker, i begrenset grad vil kunne ivareta finansiell stabilitet i Norge. Norges Bank vil ikke lenger tilby likviditet i norske kroner i en krisesituasjon, og Nordea vil være avhengig av at Riksbanken kan stille opp med dette. En avveining av økonomiske hensyn alene,

tilsier, etter Finanstilsynets vurdering, alt i alt at norske interesser vil være best tjent med om Nordea Bank Norge ikke omdannes til en svensk filial.

Finanstilsynet anser imidlertid at det er tvilsomt om EU-reglene åpner for å avslå Nordeas søknad. Finanstilsynet legger imidlertid til grunn at det i samsvar med norsk forvaltningsrett og EU-reguleringen gjennom CRD IV/CRR¹⁰ er adgang til å sette vilkår som bidrar til å sikre finansiell stabilitet.

Finanstilsynet kan ikke se at det er mulig å fastsette særskilte vilkår for en tillatelse som kan oppveie de ulemper som er knyttet til fordelingen av regulerings- og tilsynsansvaret ved en filialisering. Det bør likevel stilles krav som sikrer norske myndigheter direkte og oppdatert informasjon på vesentlige områder av betydning for filialens virksomhet tilsvarende de som omfattes av den generelle MoUen for store filialer. Dette gjelder som et minimum tilgang til årlige internrevisjonsrapporter og risikorapporter på gruppenivå og all intern ledelsesrapportering fra filialleder til hovedkontoret. I tillegg bør rapporteringskravene dekke filialens IKT-virksomhet og filialens betalingstjenester og –systemer.

Finanstilsynet mener det utover de krav som følger av finansforetaksloven § 5-2 (om EØS-filialers virksomhet i Norge), bør settes som vilkår at Finanstilsynet skal godkjenne organiseringen av virksomheten ved filialen, og at det i tillegg til de tilsynsaktiviteter som eventuelt planlegges i regi av tilsynskollegiet i Nordea, minimum skal gjennomføres et årlig møte mellom Finanstilsynet og ledelsen i Nordea-filialen samt med ledelsen på gruppenivå. Disse tiltakene vil bidra til at tilsynet har tidlig og direkte informasjon om filialens aktiviteter.

Finansdepartementet tilrås å fatte slikt vedtak:

1. Nordea Bank Norge ASA, org. nr. 911 044 110 gis tillatelse til å fusjonere med Nordea Bank AB (publ) 516406-0120, jfr. tillatelse av 18. desember 2000 og finansforetaksloven § 12-1.
2. Det gis tillatelse til å endre eier av kvalifiserte eierandeler i Nordea Eiendomskreditt AS og Nordea Finans Norge AS etter finansforetaksloven § 6-1.

Tillatelsene gis på følgende vilkår:

1. Nordea Bank AB v/filialen i Norge skal rapportere direkte til Finanstilsynet:
 - årlige internrevisjonsrapporter og risikorapporter på gruppenivå
 - ledelsesrapportering fra filialleder til hovedkontoret
 - årlig rapportering som dekker filialens IKT-virksomhet og filialens betalingstjenester og -systemer
 - hendelser i samsvar med forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) § 9 med relevans for virksomheten i filialen
2. Finanstilsynet skal godkjenne organiseringen av Nordea Bank AB's virksomhet ved filialen for å sikre forsvarlig organisering og drift i Norge. Filialen skal ha en klar organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling samt klare og hensiktsmessige kontrollordninger,

¹⁰ Jf. fortalen til CRR, paragraf (3): As stated in the de Larosière group's report of 25 February 2009 (the "de Larosière report"), "a Member State should be able to adopt more stringent national regulatory measures considered to be domestically appropriate for safeguarding financial stability as long as the principles of the internal market and agreed minimum core standards are respected".

herunder hensiktsmessige retningslinjer for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko og etterlevelse (compliance).

3. Det skal gjennomføres et årlig møte mellom Finanstilsynet og Nordea Bank AB representert ved ledelsen på gruppenivå og i filialen. Møtet skal dekke gruppens samlede virksomhet og aktivitetene i filialen.

Hvis ovennevnte tillatelse gis, vil Finanstilsynet godkjenne opptaket av Nordea Bank AB ved dens norske filial som medlem av innskuddsgarantiordningen i Bankenes Sikringsfond jf. finansforetaksloven § 19-2 og forskrift om EØS-filialers medlemskap i innskuddsgarantiordningen i Bankenes sikringsfond § 1 femte ledd.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Emil R. Steffensen
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:

- Vedlegg 4, Nordea Bank ABs årsrapport for 2014 er erstattet med årsrapport for 2015. Denne vedlegges ikke, men er tilgjengelig her: https://www.nordea.com/Images/36-102774/2015-12-31_Arsredovisning-2015-Nordea-Bank-AB_SV.pdf
- Vedlegg 7 til søknad av 4. februar i oppdatert versjon datert 1. mars 2016