



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Notat

Minstekrav til ansvarlige forpliktelser (MREL)

EUs krisehåndteringsdirektiv

DATO:
28. februar 2017

UNNTATT OFFENTLIGHET: OFFL § 15

Minstekrav til ansvarlige forpligtelser (MREL)

Innhold

1	Innledning	4
2	Beskrivelse av regelverket	5
2.1	Krisehåndtering kontra ordinær avvikling	5
2.2	Prioritetsregler for bankenes innskudd og gjeld	6
2.3	Nærmere om TLAC og MREL	7
2.4	Forordning om vurderingskriterier for MREL	8
2.5	EU-kommisjonens forslag til endringer i krisehåndteringsdirektivet og CRR/CRD IV	10
3	Nasjonale valg og fleksibilitet ved gjennomføring av MREL	12
3.1	Tapsabsorberings- og rekapitaliseringselementet	12
3.2	Lovfestet eller kontraktsfestet etterstillelse	12
3.3	Utstedelse fra holdingforetak (strukturell etterstillelse)	14
3.4	Overgangsbestemmelser	14
4	Innføring av MREL i andre land	15
4.1	Single Resolution Board (SRB)	15
4.2	Storbritannia	16
4.3	Sverige	17
4.4	Danmark	17
4.5	Finland	18
4.6	Andre land – særskilt om vurderinger rundt krav til etterstillelse	19
5	Mulige økonomiske konsekvenser av innføring av MREL i Norge	19
5.1	Nivå på MREL-krav for norske foretak	19
5.2	Konsekvenser av minstekrav til etterstillelse	21

1 Innledning

EUs direktiv 2014/59 om krisehåndtering (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)¹ gir kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, samt myndighetene, verktøy for å forebygge og håndtere kriser på et tidlig stadium. Et viktig formål med krisehåndteringsdirektivet er å begrense kostnadene for skattebetalerne som følge av krise i et foretak og unngå at krise i et foretak truer finansiell stabilitet. Direktivet legger vekt på at aksjonærer og kreditorer må bære sin andel av kostnadene når et foretak er i krise. Hoveddelen av direktivet trådte i kraft i EU 1. januar 2015.

Et av de mest omtalte delene av krisehåndteringsdirektivet er innføring av intern tapsdekning (bail-in) som krisetiltak. Ved intern tapsdekning nedskrives og/eller konverteres kapitalinstrumenter og gjeld til egenkapital. Reglene om intern tapsdekning trådte i kraft i EU 1. januar 2016. Norge har til dels regler om intern tapsdekning ved at kapitalinstrumenter (både egenkapital og ansvarlige lån) kan skrives ned eller konverteres ved solvenssvikt. Det nye er at visse obligasjonseiere og innskytere også skal ta del i tapsdekningen ved en krisehåndtering. En sentral del av krisehåndteringsdirektivet er krav til ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld som kan nedskrives eller konverteres til egenkapital (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL).

Krisehåndteringsdirektivet er i hovedsak basert på Financial Stability Boards (FSB) anbefaling fra 2011 om viktige funksjoner som bør være del av krisehåndteringsregimene i alle land. I november 2015 publiserte FSB sin endelige anbefaling om minstekrav til total tapsabsorberingskapasitet (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC) for globalt systemviktige banker² utarbeidet i samarbeid med Baselkomiteén.

Banklovkommisjonen foreslår i NOU 2016:23 regler om krisehåndtering³ som skal gjennomføre krisehåndteringsdirektivet i norsk rett. Forslaget til Banklovkommisjonen legger opp til å integrere krisehåndteringsdirektivet i eksisterende regelverk i finansforetaksloven kapittel 21. Utredningen ble sendt på høring 28. oktober 2016 med høringsfrist 9. januar 2017. Finanstilsynet har avgitt hørings svar.

Finansdepartementet ba i brev av 17. juni 2016 Finanstilsynet om å utarbeide en oversikt over hvordan andre land har anvendt handlefriheten i krisehåndteringsdirektivets MREL-regler, samt en økonomisk analyse av de ulike handlingsalternativer norske myndigheter står overfor i gjennomføringen og anvendelsen av MREL-reglene, herunder valg av kriterier og nivå på de individuelle MREL-kravene.

I notatet gis det en kort gjennomgang av reglene om TLAC og MREL, herunder om EU-kommisjonens forslag til innføring av TLAC som minstekrav i forordning 575/2013 (CRR)⁴ og endring av regler om MREL i krisehåndteringsdirektivet og direktiv 2013/36 (CRD IV)⁵. Videre beskrives de ulike handlingsalternativene og fleksibiliteten nasjonale myndigheter kan anvende i gjennomføringen av MREL. Deretter gis det en oversikt over gjennomføring av

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0059>

² <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-23/id2517190/>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0575>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0036>

MREL i andre land. Til sist gjøres en analyse av hvor godt rustet norske foretak er til å møte krav til MREL.

2 Beskrivelse av regelverket

2.1 Krisehåndtering kontra ordinær avvikling

I krisehåndteringsdirektivet er det som hovedregel lagt opp til at alle foretaks virksomhet skal kunne avvikles. Imidlertid kan avvikling av større og mer komplekse foretak få negative konsekvenser for finansiell stabilitet. Da vil det være i allmenhetens interesse at foretaket underlegges krisehåndtering i stedet for en ren avvikling. For noen foretak vil det bare være aktuelt å underlegge deler av foretakets virksomhet krisehåndtering, mens øvrig virksomhet avvikles. Formålet med krisehåndtering er i første rekke å beskytte offentlige midler og innskytere gjennom å forhindre at foretakets insolvens forårsaker smitteeffekter og virker destabiliserende på markedet.

Det er nødvendig å kartlegge hvilke av foretakenes funksjoner som kan forårsake uønskede smitteeffekter ved avvikling av foretaket, såkalte kritiske funksjoner. Dette er avgjørende for hvilke foretak som skal krisehåndteres og hvilken krisehåndteringsstrategi som velges for foretaket. Jo større og mer kompleks virksomhet foretaket har, desto mer sannsynlig er det at foretaket har kritiske funksjoner og bør krisehåndteres.

Foretak som ikke er utpekt som systemviktige, men som likevel har samfunnskritiske funksjoner, skal også krisehåndteres. Dette kan for eksempel være foretak som er viktige for en region eller en spesiell kundegruppe. Det kan også være foretak hvis garanterte innskudd utgjør en betydelig andel av innskuddsgarantifondet slik at krisehåndtering er nødvendig for å beskytte innskyterinteresser. Slike foretak kan også krisehåndteres helt eller delvis. Ved delvis krisehåndtering vil enkelte deler av virksomheten krisehåndteres mens øvrig virksomhet avvikles.

Ved vurdering av hvilke foretak som skal krisehåndteres, pekes det på at en krisesituasjon i ett eller flere små eller mellomstore foretak også kan få negative konsekvenser for samfunnet som følge av redusert tillit og smitteeffekter. Dette gjelder spesielt dersom det inntreffer for flere foretak samtidig. Erfaringene fra forrige bankkrise viste nettopp at problemer i lokale og regionale banker kan spre seg til de større bankene og markedet generelt. Systemperspektivet bør derfor også hensyntas i vurdering av hvilke funksjoner som kan være kritiske.

Når det er besluttet at et foretak bør krisehåndteres, skal krisehåndteringsmyndigheten utarbeide en krisehåndteringsstrategi for foretaket. For bankgrupper må krisehåndteringsmyndigheten ta stilling til om krisehåndtering kun skal skje gjennom øverste holdingforetak, en såkalt "Single Point of Entry"-strategi (SPE) eller om det er hensiktsmessig å gjennomføre krisehåndtering via enkeltforetak eller delkonsern, en såkalt "Multiple Point of Entry"-strategi (MPE). I tillegg til å etablere en overordnet krisehåndteringsstrategi, må krisehåndteringsmyndigheten vurdere hvilke tiltak som er best egnet for å krisehåndtere det aktuelle foretaket. Krisehåndteringsdirektivet åpner for fire tiltak som kan benyttes hver for seg eller i kombinasjon. De fire tiltakene er:

Minstekrav til ansvarlige forpliktelser (MREL)

- salg av eiendeler,
- utskillelse av eiendeler⁶,
- opprettelse av brobank
- intern tapsdekning

Intern tapsdekning kan eksempelvis bli aktuelt å bruke i kombinasjon med brobank, hvor brobanken må oppkapitaliseres ved konvertering av kvalifiserende gjeld med tanke på videresalg. Det kan også være aktuelt å benytte intern tapsdekning i forbindelse med porteføljeoverdragelse og fusjon.

For foretak som skal krisehåndteres, vil MREL, i tillegg til å inneholde krav til tapsabsorberende kapital, også inneholde krav til at foretaket har nok ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld til å kunne gjennomføre krisehåndtering og gjenopprette kapitaldekningen etter at foretaket er krisehåndtert.

Foretakene må også ha tilstrekkelig kvalifiserende kapital og gjeld til å kunne tilfredsstillende vilkårene for finansiell støtte fra krisefondet og ekstraordinær statlig kapitaltilførsel, dersom dette skulle bli nødvendig som del av kriseløsningen. Størrelsen på rekapitaliseringselementet i MREL vil derfor være avhengig av hvor stor andel og hvilke type av foretakets virksomhet som skal videreføres etter krisehåndtering, og hvor kapitalkrevende krisehåndteringstiltakene er. Foretak som ikke vurderes å ha kritiske funksjoner, skal ikke krisehåndteres og vil derfor ikke ha behov for ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld til rekapitalisering.

Fastsettelse av MREL på solonivå for datterbanker av utenlandske foretak skal som hovedregel gjøres gjennom felles beslutning i krisehåndteringskollegiet. Interne MREL-instrumenter vil eies av det utenlandske morselskapet og sikre at tap forplanter seg oppover i konsernet.

2.2 Prioritetsregler for bankenes innskudd og gjeld

De alminnelige prioritetsreglene for fordringer er inntatt i dekningsloven og gir blant annet fortrinnsrett for fordringer som lønn, skatt og avgifter. Reglene i artikkel 108 i krisehåndteringsdirektivet innfører enkelte særlige prioritetsregler for innskudd i banker. Reglene er foreslått innført for norske banker i NOU 2016:23 om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren, jf. § 20-29 i lovutkastet. Det følger av de foreslåtte prioritetsreglene for innskudd at innskudd som er garantert av innskuddsgarantiordningen og fordringer som tilkommer innskuddsgarantiordningen fordi den har utbetalt garanterte innskudd, har bedre prioritet enn øvrige innskudd. Den delen av innskudd fra fysiske personer og små- og mellomstore bedrifter⁷ som overstiger garantibeløpet, har dårligere prioritet enn garanterte innskudd, men bedre prioritet enn ordinære, usikrede fordringer uten særskilt prioritet. Innskudd fra store bedrifter som overstiger garantibeløpet, og bankenes utstedte sertifikater og obligasjoner, har samme prioritet som andre ordinære, usikrede fordringer uten særskilt prioritet.

Tabell 1 viser prioritetsrekkefølgen.

⁶ Kan kun benyttes i kombinasjon med andre tiltak.

⁷ Definisjonen av små ikke-finansielle foretak (SMB) følger av anbefaling [2003/361/EC](#) fra EU-kommisjonen.

Tabell 1: Gjeld og egenkapital - Prioritetsrekkefølge:

Garanterte innskudd og fordringer som tilkommer innskuddsgarantiordningen fordi den har utbetalt garanterte innskudd.
Innskudd fra fysiske personer og små- og mellomstore bedrifter som overstiger garantibeløpet
Obligasjoner, sertifikater og annen ordinær, usikret seniorgjeld uten særskilt prioritet samt innskudd fra store bedrifter som overstiger garantibeløpet.
Gjeld med prioritet mellom ansvarlig lånekapital og ordinær, usikret seniorgjeld ("Tier 3")
Ansvarlig lånekapital
Fondsobligasjonskapital
Ren kjernekapital

Selv om bare ansvarlig kapital og usikret gjeld med lengre gjenværende løpetid enn ett år oppfyller krav til MREL-instrumenter, kan for eksempel også bankenes utstedte sertifikater med gjenværende løpetider under ett år og ikke-garanterte innskudd fra store bedrifter, bli benyttet til intern tapsdekning.

En sentral begrensning i krisehåndteringen er at det ikke kan anvendes krisetiltak som medfører at kreditorer og eiere oppnår en dårligere dekning for sine krav enn den dekningen de ville ha oppnådd om foretaket hadde blitt avvirket ("no creditor worse off" (NCWO)-prinsippet). Dersom krisehåndteringsmyndigheten ønsker å unnta for eksempel ikke-garanterte innskudd fra store bedrifter fra intern tapsdekning, kan ikke dette gjøres dersom kreditorer med lik eller bedre prioritet som blir gjenstand for intern tapsdekning, får større tap enn de ville ha fått ved en avvikling av banken.

2.3 Nærmere om TLAC og MREL

Krav til TLAC⁸ og MREL skal bidra til å forhindre at foretak strukturerer sin gjeld på en måte som kan være til hinder for en effektiv intern tapsdekning og andre kriseløsninger, samt å sikre at foretakene har tilstrekkelig tapsabsorberings- og rekapitaliseringskapasitet til å videreføre kritiske funksjoner ved at aksjeeiere og kreditorer primært tar tap.

TLAC defineres som et minstekrav (pilar 1-krav) til total tapsabsorberingskapasitet. Kravet skal utgjøre det høyeste av 16 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitaldekning eller 6 prosent av uvektet kapitalandel (leverage ratio) fra 1. januar 2019, og henholdsvis 18 og 6,75 prosent fra 1. januar 2022. Ved behov kan det i tillegg fastsettes et høyere foretaksspesifikt krav i pilar 2.

TLAC kan oppfylles med kjernekapital, tilleggskapital og gjeld med dårligere prioritet enn foretakets øvrige gjeld. Det stilles videre utfyllende krav til kapital og gjeld som kan benyttes til å oppfylle TLAC, blant annet må gjenværende løpetid på lånene være minst ett år.

TLAC er rettet mot globalt systemviktige banker og skal anvendes på konsolidert nivå avhengig av strategi for krisehåndtering. Anbefalingene om TLAC inneholder også krav til såkalt intern TLAC slik at tapene i en krise absorberes oppover i systemet i samsvar med

⁸ <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>

krisehåndteringsstrategien for bankgruppen. FSB sendte i desember 2016 prinsipper om fastsettelse av intern TLAC på høring. Høringsfristen var 10. februar 2017⁹.

MREL er et foretaksspesifikt krav (pilar 2) til tapsabsorberende kapital og gjeld. Nivået på MREL skal fastsettes av krisehåndteringsmyndigheten (i samarbeid med tilsynsmyndigheten) og består av et tapsabsorberingselement og et rekapitaliseringselement. I tillegg til TLAC-kravet, vil europeiske banker som er utpekt som globalt systemviktige, kunne få et foretaksspesifikt MREL-påslag i pilar 2.

MREL kan oppfylles med kjernekapital og tilleggskapital, samt seniorgjeld og innskudd uten innskyterpreferanse med gjenværende løpetid over ett år. Nasjonale myndigheter kan kreve at foretakene holder en viss andel av MREL-instrumenter med dårligere prioritet enn seniorgjeld.

Kravet skal fastsettes på konsolidert nivå for alle morselskap i finanskonsern i EU/EØS. I tillegg skal kravet fastsettes på solonivå for kredittinstitusjoner og visse verdipapirforetak. Nasjonale myndigheter kan bestemme at kravet også skal gjelde for holdingforetak i finanskonsern og visse foretak i finansiell sektor som inngår i konsolidert tilsyn. Foretak som finansierer seg med særskilt sikre obligasjoner og ikke kan motta innskudd (OMF-foretak), er i utgangspunktet unntatt fra krav om MREL. Etter forslag til endring i BRRD fra EU-kommisjonen, er det presisert at medlemsstatene heller ikke skal konsolidere foretak som er unntatt fra kravet til MREL, inn i konsernets balanse ved beregning av MREL.

2.4 Forordning om vurderingskriterier for MREL

EU-kommisjonen vedtok 23. mai 2016 forordning 2016/1450¹⁰ som supplerer krisehåndteringsdirektivet ved å definere vurderingskriteriene som krisehåndteringsmyndigheten skal legge til grunn ved fastsettelse av MREL.

Tapsabsorberingselementet

Kravet til tapsabsorberende kapital i MREL skal settes med utgangspunkt i kapitalkravene, hvor alle elementer av kapitalkravene, herunder bufferkravene, i CRR/CRD IV skal inngå. Dersom krav til uvektet kapitalandel eller kapitalkravet som følger av Basel 1-gulvet er høyere enn kapital- og bufferkravene, skal tapsabsorberingselementet settes med utgangspunkt i dette kravet.

Krisehåndteringsmyndigheten gis likevel noe fleksibilitet ved at kravet til tapsabsorberende kapital kan settes høyere enn det som følger av CRR/CRD IV hvis det vurderes at behovet for tapsabsorberende kapital ikke er tilstrekkelig dekket eller fordi det vurderes som nødvendig for å redusere hindringer mht. krisehåndtering av foretaket. Kravet til tapsabsorberende kapital kan også settes lavere dersom det vurderes at det ikke er behov for å oppfylle pilar 2-krav for å dekke makrorisiko eller oppfylle alle bufferkravene, jf. artikkel 1 nr. 5 b (ii) i forordningen.

EU-kommisjonen har etter at forordningen ble vedtatt foreslått å endre måten tapsabsorberingselementet beregnes på, se punkt 2.5.

⁹ <http://www.fsb.org/2016/12/guiding-principles-on-the-internal-total-loss-absorbing-capacity-of-g-sibs-internal-tlac/>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1450>

Rekapitaliseringselementet

Størrelsen på rekapitaliseringselementet skal fastsettes på et nivå som er nødvendig for å gjennomføre den foretrukne krisehåndteringsstrategien for foretaket. Hvis krisetiltaket er intern tapsdekning, må nivået være tilstrekkelig til at foretakets kapitaldekning kan gjenopprettes til et nivå hvor foretaket har tillit i markedet og lov- og forskriftskrav er oppfylt. På samme måte som for tapsabsorberingselementet skal rekapitaliseringselementet settes med utgangspunkt i krav til uvektet kapitalandel eller kapitalkravet etter Basel 1-gulvet dersom dette er større enn kapital- og bufferkravene.

Krisehåndteringsmyndigheten må også vurdere hvilke foretak det vil være aktuelt å krisehåndtere delvis, ved at for eksempel deler av foretaket selges eller overføres til annen virksomhet og resten av foretaket avvikles. Disse vil kunne få et lavere rekapitaliseringselement, som gjenspeiler andelen av foretaket som ikke ønskes avviklet.

Ekskludering av gjeldsposter fra intern tapsdekning

Krisehåndteringsmyndigheten skal identifisere hvilke gjeldsposter som i visse situasjoner helt eller delvis kan ekskluderes fra intern tapsdekning for at en krisehåndtering skal være gjennomførbar uten avbrudd i kritiske funksjoner. Det kan være i tilfeller hvor det ikke er mulig å gjennomføre intern tapsdekning for en gjeldspost innen rimelig tid, eller at det anses som nødvendig å ikke gjennomføre intern tapsdekning for visse gjeldsposter for å kunne videreføre kritiske funksjoner, opprettholde sentrale forretningsområder eller unngå smitteeffekter.

Forretningsmodell, finansieringsstrategi og risikoprofil

Ved fastsettelse av MREL skal krisehåndteringsmyndigheten hensynta tilsynsmyndighetens vurdering av foretaket i SREP-prosessen (Supervisory Review and Evaluation Process, pilar 2) og eventuelt justere tapsabsorberings- og rekapitaliseringselementet på bakgrunn av dette.

Størrelse og systemrisiko

For at bidrag fra krisefondet skal være mulig, må som hovedregel minst 8 prosent av foretakets samlede gjeld og ansvarlige kapital være skrevet ned. Det kan gjøres unntak fra 8-prosentkravet på nærmere vilkår, blant annet at intern ansvarlig kapital og gjeld har dekket tap tilsvarende minst 20 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitaldekning. Selv om hovedregelen sier at 8 prosent av foretakets samlede gjeld og ansvarlige kapital må være skrevet ned før krisefondet kan bistå med midler, innebærer ikke dette at alle foretak som skal krisehåndteres må ha MREL på minimum 8 prosent av samlet gjeld og ansvarlig kapital. Etersom den potensielle kostnaden ved at krisefondet ikke bistår i en slik situasjon sannsynligvis er størst for de største foretakene, er det imidlertid naturlig at disse har et slikt MREL-krav. Vilkårene for bidrag fra krisefondet skal imidlertid tas med i vurderingen av nivået på MREL for alle systemviktige foretak og andre foretak med virksomhet som anses å kunne utgjøre en systemrisiko.

Mulige bidrag fra innskuddsgarantiordninger

Det kan gis bidrag fra innskuddsgarantiordninger til dekning av kostnader ved krisehåndtering, men ikke mer enn summen av tapene som innskuddsgarantiordningen ville ha dekket under normal insolvensbehandling, og uansett begrenset til 50 prosent av minstekravet til størrelsen på sikringsordningen. MREL kan reduseres for å ta hensyn til estimert bidrag fra sikringsordningen basert på en pålitelig vurdering av potensielle bidrag.

2.5 EU-kommisjonens forslag til endringer i krisehåndteringsdirektivet og CRR/CRD IV

Etter krisehåndteringsdirektivet artikkel 45 (18) var EU-kommisjonen forpliktet til å fremme et lovforslag om et harmonisert krav til MREL i EU innen utgangen av 2016. Den 23. november 2016 foreslo EU-kommisjonen endringer i CRR¹¹, CRD IV¹² og krisehåndteringsdirektivet¹³ som innebærer endringer i reglene om MREL.

Endringsforslagene er blant annet basert på en rapport¹⁴ fra European Banking Authority (EBA) med anbefalinger til implementering og kalibrering av MREL-krav. EBAs rapport ble oversendt EU-kommisjonen i foreløpig versjon sommeren 2016 og i endelig versjon 14. desember 2016. Eventuelle forslag til endringer som følger av EBAs endelige rapport forventes hensyntatt i trilogiforhandlingene.

Flere av anbefalingene fra EBA går i retning av å definere MREL i tråd med TLAC. Rapporten omhandler blant annet forholdet mellom MREL og kapitalbuffer, håndtering av brudd på MREL, løpetidsovervåking, etterstillelse og fradrag, intern MREL, kalibrering av MREL, rapportering og offentliggjøring. EBAs rapport inneholder også en kvantitativ analyse basert på data per utgangen av desember 2015 og en beskrivelse av gjennomføringen i de landene som har fastsatt krav til MREL.

EU-kommisjonen har foreløpig ikke foreslått å endre forordningen om MREL, som omtalt i punkt 2.4. EBA har derimot kommentert i sin rapport at en innføring av krav til etterstillelse og endret behandling av kapitalbufferne også vil kreve endringer i denne forordningen.

Minstekrav (pilar 1-krav) til MREL (tilsvarende TLAC) for globalt systemviktige foretak foreslås gjennomført i CRR. Foretaksspesifikke (pilar 2) krav til MREL som reguleres i krisehåndteringsdirektivet, gjelder også for globalt systemviktige banker, slik at det ved behov også kan fastsettes krav utover pilar 1-kravet i CRR.

For å sikre at oppbygningen av MREL blir konsistent med TLAC, foreslås nødvendige endringer gjennomført i krisehåndteringsdirektivet og CRD IV. Det foreslås blant annet at MREL beregnes som andel av beregningsgrunnlaget for kapitaldekning og eksponeringsmålet for uvektet kapitalandel i stedet for av total gjeld og ansvarlig kapital. Videre foreslås det å endre behandlingen av kapitalbufferne i MREL, slik at foretakene ikke samtidig kan benytte ren kjernekapital som holdes for å møte bufferkravene, til å oppfylle MREL. Kapitalbufferne legges over MREL i kapitalkravshierarkiet (stacking order) og tas da ikke lenger med i tapsabsorberingselementet. Endringen påvirker ikke kravet og kapitalen som inngår for oppfyllelse av rekapitaliseringselementet.

Det foreslås at brudd på MREL kan påvirke automatiske utbytterestriksjoner mv. (Maximum Distributable Amount/MDA). Ved brudd på MREL vil underskuddet av ansvarlig kapital/kvalifiserende gjeld bli fylt opp av ren kjernekapital som har blitt brukt til å oppfylle

¹¹ http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/crr-crd-review/161123-proposal-amending-regulation_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/crr-crd-review/161123-proposal-amending-directive_en.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/161123-proposal-directive-recapitalisation-capacity_en.pdf

¹⁴ <https://www.eba.europa.eu/-/eba-makes-final-recommendations-for-strengthening-loss-absorbing-capacity-of-banks-in-europe>

det kombinerte bufferkravet, jf. ny artikkel 141a i CRD IV. Dette vil igjen føre til et brudd på det kombinerte bufferkravet som utløser utbytterestriksjoner mv. Dersom brudd på MREL-kravet skyldes en markedsituasjon som gjør at foretaket ikke evner å utstede kvalifiserende gjeld for intern tapsdekning, forslås det en dispensasjonsperiode på seks måneder før MDA-restriksjoner utløses. Det kan ikke betales utbytte eller gjøres vedtak om variabel godtgjørelse før renter på fondsobligasjonskapital er betalt dersom foretaket er underlagt MDA-begrensninger. Etter gjeldende regler påvirker ikke MREL-krav når MDA må beregnes. En inkludering av MREL vil derfor gjøre at triggerpunktet for MDA vil ligge på et høyere kapitalnivå enn i dag.

For å redusere usikkerhet i markedet rundt etterstilt gjeld og hindre at nasjonal lovgivning utvikler seg i ulike retninger, har EU-kommisjonen foreslått endringer i artikkel 108 i krisehåndteringsdirektivet. EU-kommisjonen foreslår å beholde den eksisterende klassen seniorgjeld og innføre en ny klasse etterstilte gjeldsinstrumenter med dårligere prioritet enn seniorgjeld, men bedre prioritet enn ansvarlig lånekapital. Instrumentene må blant annet ha gjenværende løpetid på minst ett år. Kategorien inngår i krisehåndteringsdirektivets artikkel 48 (1) (d). Det er foreslått at eksisterende seniorgjeld beholder sin posisjon i kreditorhierarkiet, og at foretakene kan velge mellom å utstede den etterstilte gjelden som kvalifiserer for MREL, eller utstede vanlige seniorgjeld når regelverket er innført.

EU-kommisjonen har videre foreslått å innføre fradragsbestemmelser for beholdninger av egne og andre globalt systemviktige bankers kvalifiserende gjeldsinstrumenter, jf. endringsforslag til CRR artikkel 72e til j. Det følger av bestemmelsene at fradragene skal gjøres i foretakets utstedte kvalifiserende gjeld. For beholdninger av kvalifiserende gjeld i globalt systemviktige foretak der det aktuelle foretaket ikke har en vesentlig investering, er det et betinget unntak slik at den kvalifiserende gjelden i stedet kan risikovektes. FSB-reglene er strengere enn EU-kommisjonens foreslåtte krav ved at fradragene skal gjøres i tilleggskapitalen og at bestemmelsene gjelder alle internasjonalt aktive banker (ikke kun globalt systemviktige banker).

Hensikten med fradragsreglene er å motvirke at foretakene oppfyller MREL-kravene for hverandre. På den måten reduseres smitteeffekter i det finansielle systemet ved at et foretak som avvikles, reduserer taps- og rekapitaliseringskapasiteten til andre foretak. Dersom fradragsreglene for krysseie av kvalifiserende gjeld bare innføres for globalt systemviktige foretak, vil ikke noen norske foretak omfattes. EBA har imidlertid i sin rapport om MREL anbefalt at fradragsreglene gjøres gjeldende for alle kredittinstitusjoner, men at det alternativt kan vurderes å innføre en egen grense for MREL-gjeld innenfor store engasjements-reglene for foretak som ikke er globalt systemviktige banker.

EU-kommisjonen foreslår at krisehåndteringsmyndigheten gis myndighet til å pålegge foretakene å holde MREL-instrumenter med lengre løpetid enn ett år, jf. ny artikkel 17 (5) (j1) i krisehåndteringsdirektivet. Det foreslås også nærmere regler om håndtering av brudd på MREL, offentliggjøring og rapportering, samt veiledning for fastsettelse av MREL mv. i ny artikkel 45 i krisehåndteringsdirektivet. Se nærmere omtale av forslag om krav til etterstilling i punkt 3.2 og 3.3.

3 Nasjonale valg og fleksibilitet ved gjennomføring av MREL

Nedenfor følger en gjennomgang av nasjonale valg og fleksibilitet som krisehåndteringsmyndigheten kan anvende i gjennomføringen og fastsettelsen av krav til MREL.

3.1 Tapsabsorberings- og rekapitaliseringselementet

Krisehåndteringsmyndigheten gis som beskrevet i punkt 2.4 noe fleksibilitet ved fastsettelse av tapsabsorberings- og rekapitaliseringselementet i MREL. Det er opp til krisehåndteringsmyndigheten å fastsette det tap som foretaket bør kunne absorbere. Dette innebærer at enkelte foretak som ikke skal krisehåndteres, og dermed ikke har krav til rekapitalisering, kan bli pålagt krav til tapsabsorberingskapital ut over kapital- og bufferkrav til tross for at foretaket hverken skal krisehåndteres eller er vurdert til å inneha kritiske funksjoner. Dersom krisehåndteringsmyndigheten avviker fra hovedregelen ved fastsettelse av krav til tapsabsorberende kapital, skal krisehåndteringsmyndigheten gi tilsynsmyndigheten en utfyllende forklaring på det tapsabsorberende elementet som er fastsatt.

Det er viktig å identifisere hvilke foretak som skal underlegges krisehåndtering før MREL fastsettes. Foretakene som skal krisehåndteres, vil i tillegg til det tapsabsorberende elementet få et krav som reflekterer foretakets rekapitaliseringsbehov etter at krisehåndtering er gjennomført. Foretakene må ha nok kvalifiserende gjeld i en normalsituasjon slik at de har forutsetning for å oppnå tillit i kapitalmarkedet også etter en krisehåndtering. Det antas at foretakets kapitaldekning etter krisehåndtering minst må være på nivå med sammenlignbare foretak for å oppnå slik tillit. Foretak som har kritiske funksjoner, skal ha tilstrekkelig ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld til å kunne videreføre slike funksjoner.

Dersom flere større foretak får problemer, er det sannsynlig at krisen oppstår i en nedgangskonjunktur hvor bufferkravene er noe redusert ved at for eksempel motsyklisk kapitalbuffer er redusert. Det kan også tenkes at et foretak får problemer utenom en generell nedgangskonjunktur, for eksempel på grunn av operasjonell risiko eller som følge av tap innenfor en bransje, men dette vil være mer uvanlig. Utgangspunktet er derfor at alle bufferkravene skal oppfylles fullt ut for foretak som skal rekapitaliseres.

Dersom krisehåndteringsmyndigheten har vurdert at et foretak kan avvikles uten at det får særlig negative konsekvenser for finansiell stabilitet, kan rekapitaliseringselementet settes til null ettersom foretaket ikke skal krisehåndteres. Dersom krisehåndteringsmyndigheten på et senere tidspunkt kommer frem til at foretaket likevel skal krisehåndteres, for eksempel hvis foretaket senere vurderes å utføre kritiske funksjoner, må det gjøres en ny vurdering av foretakets krav til MREL.

3.2 Lovfestet eller kontraktsfestet etterstillelse

En sentral begrensning i krisehåndteringen er som nevnt at det ikke kan anvendes krisetiltak som medfører at kreditorer og eiere oppnår en dårligere dekning for sine krav enn den dekningen de ville ha oppnådd om foretaket hadde blitt avviklet (NCWO-prinsippet). En måte

å unngå konflikt med NCWO-regler, er å kreve at instrumenter som oppfyller MREL, og som kan bli gjenstand for krav om nedskrivning eller konvertering, har dårligere prioritet enn annen gjeld som ikke omfattes av MREL.

Reglene om TLAC har vilkår om at TLAC-instrumentene enten er etterstilt eller at TLAC-instrumentene utstedes fra en enhet i konsernet (SPE-strategi) som ikke har annen balanseført gjeld med lik eller dårligere prioritet (enn de aktuelle TLAC-instrumentene) som er unntatt fra TLAC. Tilsvarende krav følger ikke av krisehåndteringsdirektivet, men nasjonale myndigheter har adgang til å kreve at MREL-instrumenter har dårligere prioritet enn ordinær, usikret seniorgjeld (krav til etterstillelse).

Nivå og omfang av krav om etterstillelse

EU-kommisjonen har foreslått et MREL-krav for globalt systemviktige banker på 18 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitalkrav og 6,75 prosent av eksponeringsmålet for uvektet kjernekapitaldekning som må oppfylles med etterstilte instrumenter. Instrumenter for inntil 3,5 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitalkravet kan unntas fra kravet om etterstillelse på nærmere vilkår, jf. endringsforslag til CRR artikkel 72b, 92a og 92b.

Det er videre foreslått fullt unntak fra kravet om etterstillelse dersom gjeld unntatt fra MREL utgjør mindre enn 5 prosent av summen av ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld. Et tilsvarende unntak er gitt i FSBs standard for TLAC-instrumenter. Kravet om etterstillelse vil ikke omfatte norske finansforetak ettersom ingen norske finansforetak er globalt systemviktige.

EBA har anbefalt at nasjonalt systemviktige foretak (O-SII) underlegges et minstekrav til etterstilte MREL-instrumenter på 13,5 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitalkrav med en passende overgangsperiode og med mulighet for nasjonale myndigheter til å sette et høyere eller lavere krav. I tråd med den foreslåtte endrede bestemmelsen om bufferkapital i CRD IV¹⁵, antar Finanstilsynet at forslaget skal forstås slik at ren kjernekapital som benyttes til å oppfylle bufferkrav ikke samtidig kan oppfylle MREL. Hvis bufferkravene på 9 prosentpoeng for nasjonalt systemviktige foretak trekkes ut (9,5 prosent fra 31. desember 2017¹⁶), vil summen av pilar 1 og vedtatte pilar 2-krav i 2016 (1,5 prosent for DNB og Kommunalbanken) utgjøre 9,5 prosentpoeng. Foretakene vil da mangle 4 prosentpoeng som må oppfylles med kvalifiserende gjeld eller overskudd av ansvarlig kapital.

For øvrige foretak er det et nasjonalt valg om det skal stilles krav til etterstillelse for hele eller deler av MREL-kravet.

Former for etterstillelse av instrumentene

Bestemmelser om etterstillelse av instrumentene kan innføres enten som et lovfestet krav eller som nærmere klausuler i den enkelte lånekontrakt. EU-kommisjonen har som nevnt i punkt 2.5 foreslått å innføre krav om at nasjonale myndigheter åpner for en ny gjeldsklasse med prioritet mellom ordinær gjeld og ansvarlig lånekapital. En slik åpning i norsk regelverk er gitt i § 20-39 (4) i Banklovkommisjonens forslag til endringer i finansforetaksloven. Noen land har innført lovbestemmelser om dårligere prioritet/etterstillelse for bestemte instrumenter som kan benyttes til å oppfylle MREL, se punkt 4 om gjennomføringen i andre land.

¹⁵ Ved beregningen av oppfyllelsen kan ikke ren kjernekapital som holdes for å møte bufferkravene benyttes til parallelt å oppfylle MREL, jf. ny artikkel 141a.

¹⁶ Det motsykliske kapitalbufferkravet økes til 2 prosent fra 31. desember 2017.

Finanstilsynet er kjent med at flere norske banker kan ha klausuler i låneavtalene for ansvarlige lån som kan hindre utstedelse av en ny gjeldsklasse ("Tier 3")¹⁷. Det vil derfor kunne ta noe tid før bankene kan begynne å utstede instrumenter med prioritet mellom ansvarlig lånekapital og alminnelig gjeld for oppfyllelse av MREL. Bankene har heller ikke fra før etterstilte instrumenter til å oppfylle rekapitaliseringselementet av MREL annet enn et eventuelt overskudd av ansvarlig kapital. Dersom det skal innføres et krav til dårligere prioritet for MREL-instrumenter på et nivå som dekker en god del av rekapitaliseringselementet, vil det derfor være behov for overgangsbestemmelser.

3.3 Utstedelse fra holdingforetak (strukturell etterstilling)

En annen måte å unngå konflikt med NCWO-regler er å kreve at det etableres en krisehåndteringsenhet i konsernet (SPE-strategi). En slik krisehåndteringsenhet vil vanligvis være et holdingforetak som er øverste morselskap i konsernet. Foretaket som fungerer som krisehåndteringsenhet, kan ikke ha gjeld som er unntatt fra MREL-kravet dersom denne gjelden har lik eller dårligere prioritet enn gjeldsinstrumentene som inngår for oppfyllelse av MREL. All ansvarlig kapital som dekker tap og all gjeld som nedskrives eller konverteres til egenkapital i holdingforetaket, vil på denne måten følge prioritetsrekkefølgen ved avvikling.

Ved en løsning med holdingforetak som krisehåndteringsenhet, vil foretak som ikke selv er krisehåndteringsenhet, utstede intern kvalifiserende gjeld som kjøpes av holdingforetaket. Slik intern kvalifiserende gjeld vil ha dårligere prioritet enn bankens gjeld til eksterne kreditorer. Hvis et operativt foretak i konsernet får økonomiske problemer og ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld eid av holdingforetaket nedskrives, vil tapet belastes holdingforetaket. De operative foretakene kan på denne måten bestå mens krisehåndteringen av det øverste konsernforetaket pågår. Løsningen forutsetter at de operative foretakene kan rekapitaliseres, enten ved nedskrivning eller konvertering av intern kvalifiserende gjeld eller ved ekstern tilførsel av ansvarlig kapital.

Krav om utstedelse av kvalifiserende gjeld fra holdingforetak er valgt som krisehåndteringsløsning i Storbritannia, men omfatter ikke foretak som ikke kan organiseres som aksjeselskap. De større bankkonsernene i USA og Sveits har også valgt denne løsningen.

3.4 Overgangsbestemmelser

Det følger av artikkel 8 i forordningen om MREL at krisehåndteringsmyndigheten skal fastsette en overgangsperiode for å oppfylle MREL, men at denne skal settes så kort som mulig. Kravet skal opptrappes årlig frem mot full oppfyllelse.

¹⁷ De ansvarlige lånene er utstedt med klausuler som sikrer at det ikke utstedes etterstilte obligasjoner med bedre prioritet enn de aktuelle lånene. Eksempel: *"The Notes rank pari passu without any preference among themselves and at least equally with all other subordinated obligations of the issuer having a fixed maturity from time to time outstanding."*

4 Innføring av MREL i andre land

Nedenfor følger en beskrivelse av regelverk og praksis for de krisehåndteringsmyndighetene som har offentliggjort informasjon om hvordan MREL skal fastsettes. Dette gjelder Single Resolution Board (SRB), Storbritannia, Sverige, Danmark og Finland.

4.1 Single Resolution Board (SRB)

SRB ble fullt operativt i januar 2016 og har nå ansvar for krisehåndtering av alle banker som er vesentlige i Bankunionen og banker som European Central Bank (ECB) har besluttet å ha tilsyn med direkte. Det er SRB som utformer krisehåndteringsplaner og setter nivået på MREL for disse bankene. SRB har ansvar for krisehåndteringen for 129 banker under tilsyn av ECB og 14 grensekryssende bankkonsern og vil slik måtte forventes å påvirke praksisen i mange land. SRB kan komme med anbefalinger til nasjonale krisehåndteringsmyndigheter som de er pålagt å følge. Så langt har SRB ikke publisert noen slike anbefalinger.

Krisehåndtering innen Bankunionen følger av en egen forordning, Single Resolution Mechanism Regulation (SRMR). Videre er regelverksgrunnlaget, krisehåndteringsdirektivet og forordningen om MREL omtalt i punkt 2.4. SRB kom 17. februar 2017 med en uttalelse om praktisering av MREL¹⁸. Praktiseringen av MREL er ikke endelig fastsatt, både fordi det er utfordrende å utvikle foretaksspesifikke krav til en heterogen gruppe banker og fordi MREL må tilpasses kommende endringer som følge av Kommisjonens endringsforslag fra november 2016. Foreløpig har ikke SRB fastsatt noen formelle MREL-krav, kun "informative" krav for 65 bankkonsern. De foreløpige MREL-kravene er ikke tilpasset hver banks krisehåndteringsstrategi og SREP (slik det ligger an til at de vil på sikt), men er mekanisk satt.

Tapsabsorberingselementet består av det høyeste av summen av pilar 1, pilar 2 og kombinert bufferkrav eller beløpet som er nødvendig for å oppfylle gulvkravet i CRR.

Rekapitaliseringselementet består av det høyeste av pilar 1- pluss pilar 2-kravet eventuelt beløpet som er nødvendig for å oppfylle gulvkravet. I tillegg gis et "markedstillitpåslag" i form av kombinert bufferkrav minus 1,25 prosentpoeng. SRB har oppgitt 8 prosent av forvaltningskapitalen som et veiledende minstekrav til MREL, da dette er betingelsen for å kunne benytte krisefondet. Det er indikert at et MREL-krav på 27 prosent av risikovektet beregningsgrunnlag er gjennomsnittet av de ikke-bindende kravene fastsatt i 2016.

SRB varsler at videre arbeid må gjøres angående hvordan man skal sette MREL basert på hver banks krisehåndteringsstrategi, om man skal kreve "intern MREL" eller MREL-krav for datterselskaper og om det skal være krav til etterstillelse. Foreløpig settes det kun MREL-krav på konsolidert nivå, og det er ikke satt krav til etterstillelse for andre enn de globalt systemviktige bankene. SRB vil vurdere overgangsregler både med tanke på nivået på MREL og kvaliteten på kapitalen, for eksempel krav til etterstillelse.

Ordinær myndighetsrapportering (COREP) inneholder ikke tilstrekkelig informasjon om blant annet gjeldsinstrumentene til foretakene, og SRB utviklet i 2016 Excel-skjemaer for å få mer informasjon om foretakene som grunnlag for å videreutvikle MREL-prinsippene. Denne rapporteringen vil i 2017 videreutvikles og gjøres om til en XBRL-løsning.

¹⁸ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_mrel_approach_2016_post_final.pdf

4.2 Storbritannia

Bank of England (BoE) publiserte i desember 2015 sitt høringsnotat for gjennomføring av MREL i Storbritannia, og fulgte opp med Policy Statement og Supervisory Statement i november 2016¹⁹. Det tas sikte på å innføre MREL-kravet fra 1. januar 2022, med fleksibel opptrapping og oppfølging fra BoE i årene frem til da. MREL er utformet i tråd med FSBs krav til TLAC, slik at de globalt systemviktige foretakene kun trenger å forholde seg til ett krav. Britiske G-SIBs må imidlertid innfri TLAC-kravet fra 1. januar 2019, og har dermed noe kortere overgangsperiode enn øvrige globalt systemviktige banker.

MREL fastsettes ulikt avhengig av om foretaket skal avvikles eller om det skal krisehåndteres gjennom overføring av virksomhet til annet foretak eller intern tapsdekning. Det indikeres at foretak med 40 000 til 80 000 kontoer i hyppig bruk, skal krisehåndteres.

Tapsabsorberingselementet vil tilsvare pilar 1 og det såkalte pilar 2A, som i all hovedsak tilsvare det norske pilar 2-kravet som fastsettes ved enkeltvedtak av Finanstilsynet. Det er imidlertid ikke anledning til å bruke samme kapital for å innfri MREL-kravet og det samlede bufferkravet, slik at bufferne her ligger "på toppen" og vil dekke de første tapene. Tilsvarende ordning gjelder for bufferne for uvektet kapitalandel.

Rekapiseringselementet avhenger om og hvordan foretakene skal krisehåndteres. For foretak som skal avvikles, settes rekapiseringsbeløpet til null. Det er indikert at foretak med forvaltningskapital over 15-25 milliarder britiske pund skal krisehåndteres gjennom intern tapsdekning, men valg av krisehåndteringsstrategi er først og fremst en foretaksspesifikk vurdering. Dersom virksomhet skal overføres til et annet foretak, kreves et beløp tilstrekkelig stort til å dekke overføringen av virksomheten til kjøper, eventuelt kapitalisere opp en brobank. Dette beregnes foretaksspesifikt, og vil bestå av pilar 1 og 2A-kravene relatert til den delen av virksomheten som planlegges overført videre. Bufferkrav vil i utgangspunktet ikke inkluderes.

For de største bankene, som er gjenstand for intern tapsdekning, vil det kreves tilstrekkelig kapital til å fortsette virksomheten uten å tape tillit i markedet, altså pilar 1 og 2A for hele virksomheten. Heller ikke for disse foretakene vil bufferkrav i utgangspunktet tas inn i rekapiseringsbeløpet, men det åpnes for at kravet kan justeres opp for å kunne møte nødvendige bufferkrav, økte pilar 2A-krav eller andre kapitalkrav umiddelbart etter krisehåndtering.

Det kreves strukturell etterstillelse for alle foretak med intern tapsdekning som krisehåndteringsstrategi. Dette innebærer at datterselskaper må utstede interne MREL-kvalifiserende instrumenter til andre selskaper i konsernet. Disse instrumentene etterstilles eksterne forpliktelser, slik at tapene i en krise sendes oppover i systemet og bare det øverste morselskapet vil bli satt under krisehåndtering. Foretak som ikke kan organiseres som aksjeselskap (building societies) kan benytte kontraktuell etterstillelse.

¹⁹ <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2016/082.aspx>

4.3 Sverige

Riksgälden i Sverige publiserte et høringsnotat om MREL 26. april 2016²⁰. Endelig rammeverk for MREL kom 23. februar 2017²¹, og fastsettelsen av de foretaksspesifikke kravene vil starte høsten 2017. MREL vil være et bindende krav fra 1. januar 2018. Riksgälden har tatt hensyn til EU-kommisjonens endringsforslag fra november 2016 for å unngå store endringer i regelverket.

Tapsabsorberingselementet skal som hovedregel bestå av det totale kravet til ansvarlig kapital minus det kombinerte bufferkravet og makroelementene i pilar 2²².

Rekapitaliseringselementet skal tilsvare foretakets totale kapitalkrav minus det kombinerte bufferkravet. Rekapitaliseringselementet settes til null for foretak som blir vurdert til å kunne avvikles. I tillegg er det introdusert en "MREL guidance" på toppen av det bindende MREL-kravet der det kombinerte bufferkravet kan inkluderes. Formålet med "MREL guidance" skal være å ha en buffer til både MREL-kravet og øvrige regulatoriske krav.

Eventuelt tilleggskrav som følge av gulvberegningen etter CRR (slik det følger av MREL-forordningen) tas ikke med i MREL-kravet. Det begrunnes med at gulvregelen i CRR er en overgangsregel som vil fases ut før MREL blir et bindende krav. Foreløpig tas heller ikke uvektet kapitalandel med i beregningen da uvektet kapitalandel ikke er introdusert som et bindende krav i Sverige. Krav til etterstilling vil foreløpig være foretaksspesifikt, men Riksgäldens holding er at MREL skal oppfylles med etterstilte instrumenter fra 2022. Riksgälden varsler at det vil komme mer informasjon om etterstilling i løpet av 2017.

Hvilke foretak som skal pålegges krisehåndtering, er ennå ikke avgjort. Dermed er det ikke klart hvilke foretak som vil ha et MREL-krav ut over de ordinære kapitalkravene. I Riksgäldens publikasjon vises det imidlertid til at det i krisehåndteringsplanene for de fire storbankene Nordea, Handelsbanken, SEB og Swedbank, fastsatt i desember 2016, er lagt til grunn at disse skal krisehåndteres. Riksgälden har estimert at de fire storbankene vil ha behov for å utstede kapital på rundt 500 milliarder svenske kroner for å oppfylle MREL-kravene inkludert krav til etterstilling. Hvis det antas at bankene kan erstatte obligasjoner som forfaller med etterstilte MREL-instrumenter, anslås det at det ikke vil være et særskilt behov for utstedelse som følge av MREL for å oppfylle det endelige MREL-kravet i 2022.

4.4 Danmark

Finanstilsynet i Danmark publiserte 19. januar 2017 et kortfattet diskusjonsnotat om MREL, som de har omdøpt til "nedskrivningsegnete passiver" (NEP)²³. I notatet går det fram at Danmark kun vil kreve full rekapitalisering for sine nasjonalt systemviktige foretak. Dette innebærer et NEP-krav på størrelse med to ganger det totale kapitalkravet, inkludert pilar 2 og kapitalbufferne.

For små og mellomstore foretak blir NEP-kravet formulert foretaksspesifikt, men det er fastsatt hvilke elementer som må inngå i kravet. Foruten tapsabsorberingselementet som

²⁰ <https://www.riksgalden.se/sv/omriksgalden/Finansiell-stabilitet/Aktuellt/Pressmeddelanden/Nytt-krav-pa-banker-for-effektiv-krishantering/>

²¹ <https://www.riksgalden.se/PageFiles/26223/MREL-decision-memorandum.pdf>

²² I praksis den delen av systemrisikobufferen som er lagt i pilar 2 og pilar 2-krav knyttet til boliglångulv

²³ <https://finansstilsynet.dk/da/Nyheder-og-Presse/Pressemeddelelser/2017/PM-diskussionspapir-om-afviklingsstrategier-NEP-krav-mindre-mellemstore- pengeinstitutter>

tilsvarende det samlede kapitalkravet, blir foretakene ilagt krav om et NEP-tillegg, som igjen er todelt og består av et "valuation 2"-tillegg og et rekapitaliseringstillegg. "Valuation 2"-tillegget skal dekke verditapet for foretakets eiendeler som følger av at foretaket blir satt under krisehåndtering, og vil utgjøre mellom 2 og 5 prosent av beregningsgrunnlaget. Rekapitaliseringselementets størrelse vil avhenge av hvor stor andel av eiendelene som er planlagt solgt, men vil uansett kun bestå av pilar 1-kravet for de gjenværende eiendelene da formålet er at disse foretakene skal avvikles i en krisesituasjon.

Finanstilsynet (DK) tar ikke stilling til de forskjellige mulighetene for etterstillelse av gjeld. De tar derimot opp situasjonen hvor et foretak kommer i brudd med NEP fordi det ikke klarer å refinansiere gjeld hvis gjenværende løpetid har falt under ett år. Finanstilsynet (DK) påpeker at denne gjelden, selv om den ikke oppfyller kravene i NEP, likevel vil kunne absorbere tap inntil de innfris. Derfor vil disse foretakene kunne få opp til ett års utsettelse før krisehåndteringsmyndigheten griper inn.

I dansk gjennomføring av BRRD fra 2015, er OMF-foretakene (realkreditinstitutter) unntatt fra MREL-krav. Den danske nasjonalbanken kom 18. januar 2017 med en uttalelse der de blant annet mener at de danske OMF-foretakene burde hatt samme krav til krisehåndtering og bail-in som bankene²⁴.

4.5 Finland

Den finske krisehåndteringsmyndigheten, RVV, kom med et notat om prinsipper for fastsettelse av MREL i desember 2016²⁵. Prinsippene som er fastsatt i notatet, gjelder foretak som omfattes av RVVs direkte ansvar. Siden Finland er med i Bankunionen, er fire finske foretak direkte under ECB og SRBs tilsyn og ansvar. EU-kommisjonens endringsforslag fra november 2016 er ikke tatt hensyn til ved fastsettelse av RVVs prinsipper.

Det planlegges å innføre krav til MREL både på konsolidert nivå og på solonivå, men det kan gis unntak på solonivå. OMF-foretak, i tråd med hovedregelen i direktivet, er unntatt fra MREL. Finsk lov unntar også OMF-foretakene fra selvstendige MREL-krav, men de finske prinsippene sier at et OMF-foretaks balanse skal konsolideres inn når MREL settes på konsolidert nivå. Inntil endringer er vedtatt i EU, vil MREL uttrykkes som prosent av totalbalansen. Tapsabsorberingselementet skal som hovedregel bestå av pilar 1 inkludert et eventuelt tillegg for Basel 1-gulvet, pilar 2 og bevaringsbufferen. Systemrisikobufferen er ikke aktivert, og motsyklisk kapitalbuffer er for tiden satt til null.

Rekapitaliseringselementet kommer an på om og hvordan foretaket skal krisehåndteres. RVV vil ikke sette forhåndsdefinerte kriterier, som for eksempel størrelse, for å bestemme om et foretak skal krisehåndteres. Utgangspunktet for rekapitaliseringselementet er pilar 1 og pilar 2 hensyntatt Basel 1-gulvet. I tillegg kan det stilles tilleggskrav for å gjenvinne tillit i markedet. Utgangspunktet for dette tillegget er foretakets kombinerte bufferkrav etter krisehåndtering, men kan settes høyere eller lavere. Minimumsnivået på MREL for foretak som skal krisehåndteres er 8 prosent av forvaltningskapitalen. Dette følger av betingelsene for å bruke krisefondet.

²⁴ <https://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Sider/2017/01/Lav-pris-for-at-krisesikre-realkredit.aspx>

²⁵ http://rvv.fi/en/announcement/-/asset_publisher/rvv-n-linjausmuistio-mrel-saantelyn-soveltamisessa-noudatettavista-periaatteista

Kapital kan ikke brukes samtidig for å dekke både bufferkravene og MREL. For å unngå dette, er utgangspunktet til RVV å inkludere kapitalbufferne i MREL (i stedet for å legge dem på toppen) gjør at MREL-kravet vil brytes før bufferkravene. RVV skal sikre at foretakene har en tilstrekkelig mengde instrumenter som kvalifiserer for MREL og at NCWO-prinsippet ikke brytes. Der gjeldsinstrumenter som er unntatt MREL utgjør mer enn 10 prosent av sin prioritetsklasse, skal RVV vurdere om MREL-kravet må økes eller om det må settes krav til kontraktuell etterstilling. Det vil heller ikke tas hensyn til muligheten til å bruke innskuddsgarantifondet i krisehåndtering for å kunne redusere MREL-kravet. RVV vil ikke offentliggjøre eller kreve at foretakene offentliggjør de fastsatte MREL-kravene.

4.6 Andre land – særskilt om vurderinger rundt krav til etterstilling

Som nevnt i punkt 3.2 og 3.3, kan kravet til etterstilling oppfylles enten gjennom instrumentenes egenskaper spesifisert i lov eller låneavtale eller gjennom utstedelse fra holdingselskap. For å operasjonalisere TLAC-kravet og muliggjøre etterstilling for MREL, har en rekke land endret, eller er i ferd med å endre, prioriteten til usikret seniorgjeld i nasjonal konkurslovgivning.

I Frankrike og Spania er det opprettet en ny gjeldsklasse som kvalifiserer for intern tapsdekning der den kvalifiserende gjelden har dårligere prioritet enn seniorgjeld, men bedre prioritet enn ansvarlig lånekapital. Prioritetsrekkefølgen må spesifiseres i låneavtalen. Dermed får ikke de nye reglene tilbakevirkende kraft for eksisterende seniorgjeld. Banklovkommisjonen åpner for at det innføres en ny klasse kvalifiserende gjeld i Norge, og det samme foreslås i Finland. Det norske forslaget til endringer i finansforetaksloven sammenfaller med EU-kommisjonens forslag om ny gjeldsklasse.

I Tyskland og Hellas er det gjort lovendringer med virkning for allerede eksisterende gjeld ved at det innenfor klassen av ordinære kreditorer er skapt en ny gjeldsklasse. Usikret seniorgjeld har dårligere prioritet enn øvrig gjeld hvis den er utstedt av foretak som omfattes av CRR/CRD IV. I Italia er det også gjennomført lovendringer som endrer prioritetsrekkefølgen, men her vil seniorgjeld ha lik prioritet med øvrige forpliktelser. Innskudd er derimot oppdelt i tre prioritetsnivåer. Storbritannia har valgt SPE-strategi, og at kravet til etterstilling som hovedregel oppfylles ved utstedelse fra et holdingforetak.

5 Mulige økonomiske konsekvenser av innføring av MREL i Norge

5.1 Nivå på MREL-krav for norske foretak

Finansdepartementet ber om en økonomisk analyse av de ulike handlingsalternativer norske myndigheter står overfor i gjennomføring og anvendelse av MREL-reglene, herunder valg av kriterier for og nivå på de individuelle MREL-kravene. Både kriterier for og valg av nivå på MREL vil være avhengig av hvorvidt et foretak skal krisehåndteres og eventuelt den foretrukne krisehåndteringsstrategien for foretaket.

For foretak som kan avvikles og derfor ikke skal krisehåndteres, vil MREL-kravet kun bestå av et tapsabsorberende element. Dette vil i de fleste tilfeller tilsvare det ordinære kapitalkravet. Finanstilsynet legger til grunn at disse foretakene, gjennom å oppfylle kapitalkravene, vil oppfylle MREL-kravet. Finanstilsynet har i den økonomiske analysen derfor bare sett på om norske foretak vil oppfylle MREL med et rekapitaliseringselement.

Foretak som skal krisehåndteres vil få et rekapitaliseringselement i MREL. Størrelsen på rekapitaliseringselementet vil være avhengig av om hele eller deler av foretaket skal krisehåndteres og hvilken krisehåndteringsstrategi som er valgt for foretaket. Dette er nærmere beskrevet i punkt 2.4.

MREL vil antakeligvis fastsettes på et høyere nivå for foretak hvor hele eller størstedelen av foretaket skal krisehåndteres og hvor det antas at krisehåndteringen kan bli kompleks og tidkrevende. Foretak utpekt som nasjonalt systemviktige i Norge, dvs. DNB Bank ASA og Kommunalbanken AS, vil med stor sannsynlighet inngå i denne kategorien. Det må også vurderes om det er andre foretak som på bakgrunn av størrelse, markedsandeler, kompleksitet, risikoprofil, motparter/roller i det finansielle systemet, eierstruktur, samt koblinger mot andre finansforetak mv. bør krisehåndteres fullt ut. De nasjonalt systemviktige foretakene og andre foretak som skal krisehåndteres fullt ut, må ha et rekapitaliseringselement som er tilstrekkelig høyt til å kunne oppfylle gjeldende kapital- og bufferkrav og ha tillit i markedet også etter at foretaket er krisehåndtert.

For større datterbanker av utenlandske foretak kan det settes krav til intern MREL slik at det sikres at tapene absorberes oppover i konsernet.

Finanstilsynet har valgt å ta utgangspunkt i noen av de største og mest komplekse norske foretakene i den økonomiske analysen. Disse inngår i de såkalte SREP-gruppene 1 og 2²⁶, og står samlet for om lag 85 prosent av den totale forvaltningskapitalen i banksektoren. Det er lagt til grunn en antakelse om at samtlige av disse foretakene får "fulle" MREL-krav, dvs. at alle får et rekapitaliseringselement som ved full krisehåndtering. Det skiller således ikke mellom ulike typer foretak og krisehåndteringsstrategier. Dermed inngår pilar 1-, pilar 2- og bufferkravene i rekapitaliseringselementet. Motsyklisk kapitalbuffer er imidlertid her satt til null. Det tapsabsorberende elementet inkluderer pilar 1- og pilar 2-kravene, men kan ikke oppfylles med kapital benyttet til å tilfredsstille bufferkravene (tilsvarende 9 prosent av beregningsgrunnlaget for foretak som er nasjonalt systemviktige og 7 prosent for øvrige). I beregningene er det lagt til grunn at golvkrav (Basel I-golv) etter norske regler gjelder for IRB-bankene.

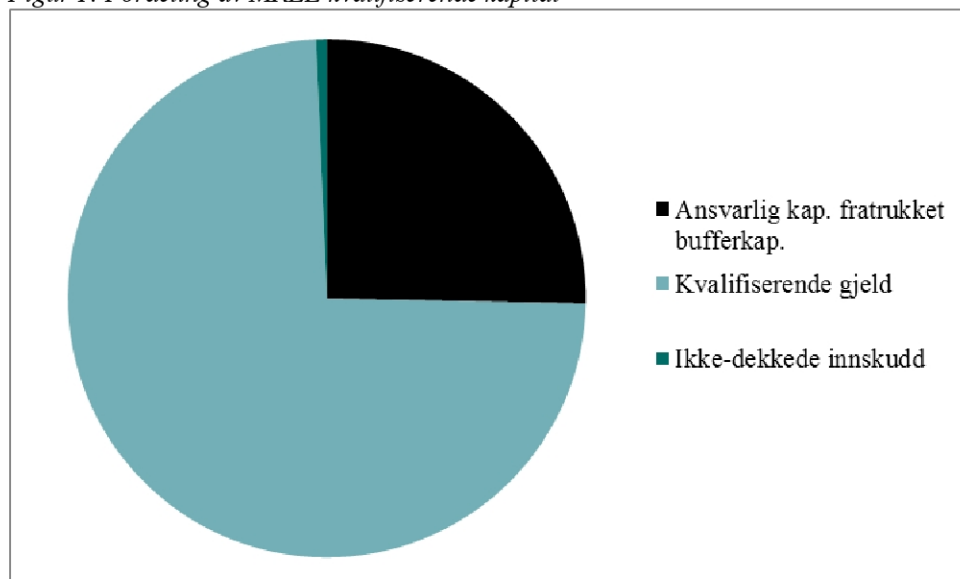
Beregningene viser at norske foretak har forholdsvis mye MREL-kvalifiserende kapital og gjeld, i hovedsak grunnet høy kapitaldekning og stor andel obligasjonslån med gjenværende løpetid over ett år. Kvalifiserende, udekkede innskudd bidrar derimot kun marginalt (se figur 1)²⁷. Mens bankene i EBAs beregningsstudie (se note 14) har en gjennomsnittlig MREL-ratio (MREL-kapital i forhold til beregningsgrunnlaget) på 37 prosent, har norske banker i gjennomsnitt 38,6 prosent. Ser vi kun på de største og mest komplekse bankene, er gjennomsnittet 51,1 prosent.²⁸

²⁶ Se Finanstilsynets rundskriv 12/2016

²⁷ Det foreligger ikke data for kvalifiserende, udekkede innskudd med gjenværende løpetid over ett år. Vi har derfor estimert disse verdiene, og det er knyttet en viss usikkerhet til dem.

²⁸ Disse tallene er inkludert kapital benyttet til å innfri bufferkravene, ettersom EBA har beregnet sine ratioer på denne måten.

Figur 1: Fordeling av MREL-kvalifiserende kapital



Videre viser analysen at norske foretak er godt rustet til å møte et framtidig MREL-krav dersom det ikke stilles krav til at MREL-instrumenter skal være etterstilt ordinær seniorgjeld. Av alle foretakene i den økonomiske analysen er det kun tre foretak som per tredje kvartal 2016 ikke hadde nok kvalifiserende kapital til å dekke både et tapsabsorberingselement og et rekapitaliseringselement i MREL, se første kolonne i tabell 2. Til sammen mangler disse foretakene om lag 5-6 milliarder kroner i kvalifiserende kapital og gjeld. De 10 største og mest komplekse bankene i analysegrunnlaget har nok ansvarlig kapital og kvalifiserende gjeld til å dekke begge elementer. Beregningene i tabellen er på solonivå, men konklusjonen blir tilsvarende på konsolidert nivå. Ved beregning av MREL på konsolidert nivå holdes kredittforetak med særskilt sikre obligasjoner utenfor.

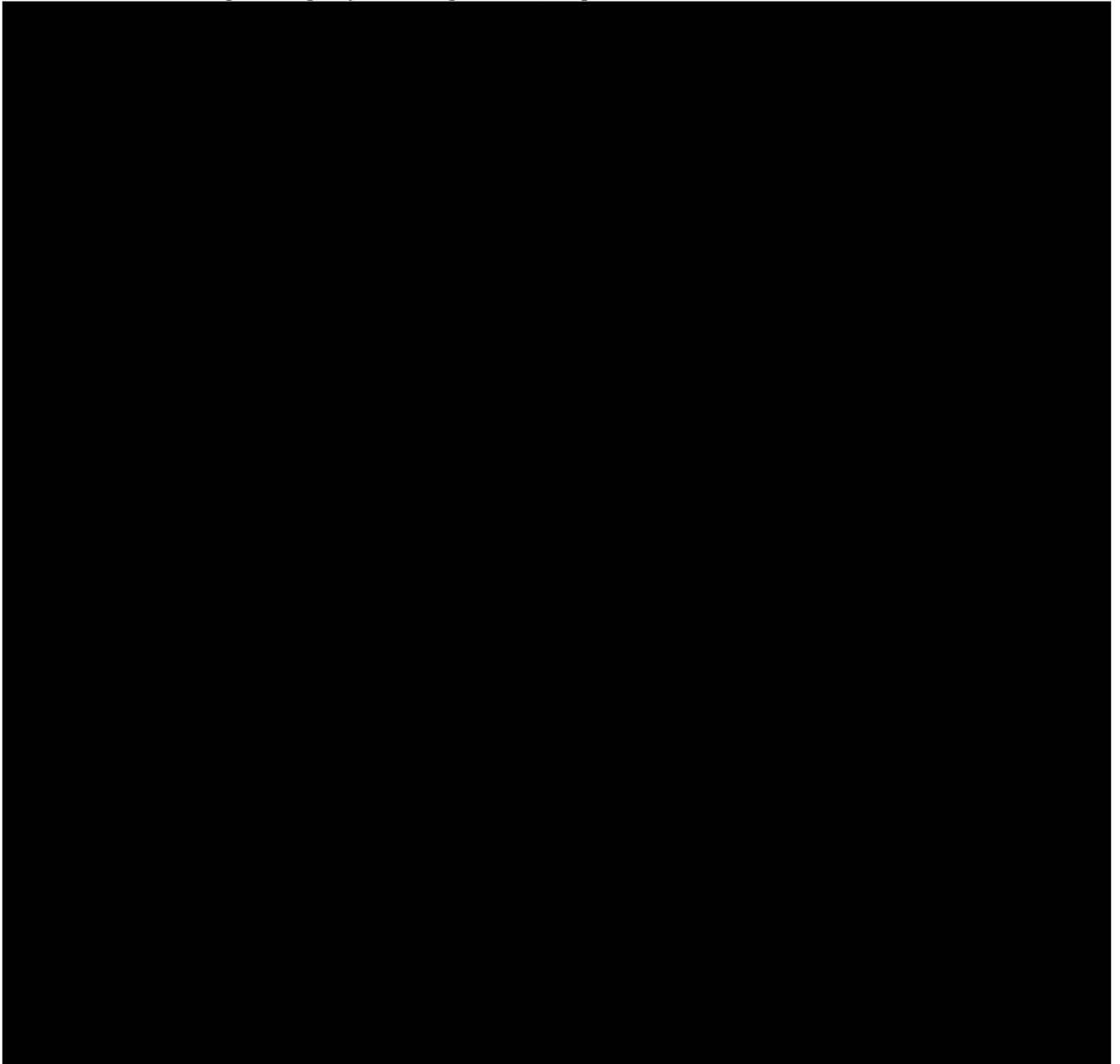
5.2 Konsekvenser av minstekrav til etterstillelse

Ettersom man i Norge per nå ikke har noen kapitalklasse med dårligere prioritet enn seniorgjeld og bedre prioritet enn tilleggs kapital, såkalt "tier 3", vil foretakene måtte møte et eventuelt krav til etterstillelse med ansvarlig kapital. EBA har som nevnt i punkt 3.2 anbefalt at nasjonalt systemviktige foretak underlegges et minstekrav til etterstillelse tilsvarende 13,5 prosent av beregningsgrunnlaget. Ved et slikt krav vil minstekravet til kapital for de systemviktige foretakene være 4 prosentpoeng lavere enn MREL-kravet til etterstilte instrumenter.²⁹ En eventuell differanse mellom kapital som kvalifiserer og MREL-kravet kan dekkes inn ved utstedelse av ytterligere ansvarlig kapital og/eller kvalifiserende etterstilt usikret seniorgjeld.

²⁹ Summen av pilar 1 og pilar 2 krav for hhv. DNB og Kommunalbanken utgjorde per 31.12.2016 9,5 prosent av beregningsgrunnlaget. Foretakene må i tillegg ha kapital til å dekke bufferkrav.

³⁰ OMF-foretak inngår ikke i konsolideringen, jf. forslag til presisering i BRRD artikkel 45a.

Tabell 2: MREL-dekning med dagens finansieringsstruktur, tall per 30.09.2016



Ved gjennomføring av MREL-bestemmelsene i norsk regelverk, må det tas stilling til om det skal innføres et slikt minimumskrav til kapital som kan etterstilles, dvs. kapital med dårligere prioritet enn ordinær seniorgjeld, og om kravet kun skal gjelde for nasjonalt systemviktige foretak eller også omfatte andre foretak som skal krisehåndteres. Det må også tas stilling til eventuelt nivå, om det skal innføres unntaksbestemmelser og om det er behov for overgangsbestemmelser.

Et annet alternativ er å fastsette foretaksspesifikke krav til etterstillelse basert på foretakets balansesammensetning. Norske foretak har en noe mer oversiktlig gjeldsstruktur enn foretak i mange andre land ved at obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) som er unntatt fra MREL, ikke inngår i bankenes gjeld, men må utstedes gjennom egne kredittforetak. Regler om etterstillelse kan også fastsettes som likelydende krav, men med forskriftshjemmel hvor krisehåndteringsmyndigheten gis mulighet til å øke eller redusere kravet.

Regler om etterstillelse kan eventuelt oppfylles ved en struktur der eksterne MREL-instrumenter bare kan utstedes fra holdingforetak som er morselskap i konsernet, jf. punkt 3.3. En løsning med holdingforetak som krisehåndteringsenhet vil likevel være vanskelig å gjennomføre i Norge ettersom flere av de større bankene er sparebanker som ikke kan eies av holdingforetak. Det er i Norge heller ikke vanlig at banker med holdingforetak som morselskap foretar utstedelser av fondsobligasjonskapital, ansvarlig lånekapital eller annen gjeld via morselskapet.

Mulige kostnadseffekter

Formålet med å innføre krav til MREL er å redusere risikoen for skattebetalerne og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bankkriser. MREL-krav vil øke markedsdisiplinen ved at bankinvestorer i større grad overvåker risikoen forbundet med investeringene. Dette vil igjen redusere risikoen for bankkriser, og trolig ha en positiv effekt på bankenes innlånskostnader.

For bankene vil innføring av krav til etterstilt gjeld utover kravet til kapital, isolert sett kunne medføre noe høyere kostnader ved at bankene må betale et kredittrisikotillegg ved utstedelse av gjeld som er etterstilt seniorgjeld. En fordel med en egen klasse instrumenter med prioritet mellom ansvarlige lån og seniorgjeld, er likevel at risikoen for tap for ordinær seniorgjeld reduseres. Kostnadene for denne typen lån vil dermed kunne gå noe ned. Uten en særskilt "tier 3"-klasse vil kostnadene for hele klassen av ordinær seniorgjeld kunne øke når bankenes MREL-krav fastsettes.

Strukturell etterstillelse ved utstedelse fra holdingforetak kan være en dyrere løsning for bankene enn etterstillelse av instrumentene ettersom investorene da får en risiko på hele konsernet og ikke bare banken. Strukturell etterstillelse gjennom utstedelse fra holdingselskap kan også være en dyrere løsning fordi holdingforetaket er et nesten tomt selskap slik at usikkerheten for investorene øker.

