



NORGES BANK

Dato: 19. september 2018  
Deres ref.: 18/3509  
Vår ref.: 18/01863

## Høring – Forskrifter til endringer i finansforetaksloven og til lov om Bankenes sikringsfond

Det vises til Finanstilsynets (FT) høringsnotat av 29. juni 2018.

I denne høringsuttalelsen omtaler Norges Bank spesielt forslagene om minstekrav til konvertibel gjeld (MREL). Også enkelte andre områder som berøres i høringsnotatet, blir behandlet i høringsuttalelsen. På de områdene som ikke omtales her, er Norges Bank enig i Finanstilsynets forslag og synspunkter eller har ingen kommentarer.

### Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL)

Krisehåndteringsmyndigheten skal overfor den enkelte bank sette minstekrav til konvertibel gjeld, MREL (Minimum required eligible liabilities). Det skal sikre at dersom en bank må krisehåndteres, har den tilstrekkelig ansvarlig kapital og gjeld som uten problemer kan skrives ned eller konverteres til ny egenkapital. I FTs høringsnotat drøftes flere sider rundt MREL. Norges Bank tar eksplisitt for seg følgende punkter:

- Størrelsen på MREL
- Hvilke passiva-poster kan brukes til å oppfylle MREL
- Brudd på MREL
- Hvilke foretak skal krisehåndteres og dermed omfattes av MREL.
- Prioritet/etterstillelse
- Virkning på bankenes finansieringskostnad
- OMF-foretak
- Offentliggjøring av MREL.

De tre første punktene henger sammen og blir behandlet under ett.

FTs forslag til forskriftsbestemmelser og vurderinger som gjelder MREL, bygger på direktivforslag lagt frem av EU-kommisjonen i november 2016 (referert til som BRRD2). Dette ble behandlet av Rådet i EU i mai i år og i Europaparlamentet. Både Rådets og Europaparlamentets vedtak avviker fra Kommisjonens forslag, og det er foreløpig ikke klart hvordan de endelige direktivbestemmelsene om MREL vil bli.



## Størrelse, hvilke passiva-poster, brudd på MREL

MREL skal oppfylle to formål: absorbere tap i den kriserammede banken og i tillegg bidra til at den kriserammede banken blir rekapitalisert ved at gjeld som inngår i MREL, konverteres til ny egenkapital i banken. Utfra denne tankegangen fastsettes størrelsen på MREL som summen av et tapsabsorberingsbeløp og et rekapitaliseringsbeløp.

I hht. BRRD2 skal størrelsen på *tapsabsorberingsbeløpet* tilsvare summen av minstekravet til ansvarlig kapital og vedtatt pilar 2-krav. De kombinerte bufferkravene skal ikke tas hensyn til ved fastsettelse av dette beløpet. Det er også et nasjonalt handlingsrom for å øke dette elementet noe i samsvar med en nærmere analyse av den enkelte bank. Finanstilsynet foreslår at en ikke tar i bruk dette handlingsrommet, ettersom det nødvendige analysearbeidet ville ha krevet en del ekstra ressursbruk. Norges Bank slutter seg til FTs vurderinger på dette punktet.

*Rekapitaliseringsbeløpet* representerer enkelt sagt den delen av bankens gjeld som lett skal kunne konverteres til ny egenkapital, slik at den kriserammede banken kan drives videre. Etter BRRD2 skal størrelsen på *rekapitaliseringsbeløpet* i utgangspunktet tilsvare summen av minstekravet til ansvarlig kapital og vedtatt pilar 2-krav, og heller ikke her må de kombinerte bufferkravene tas hensyn til. For rekapitaliseringsbeløpet er det imidlertid et betydelig nasjonalt handlingsrom ved at et beløp som tilsvarer de kombinerte bufferkravene utenom den motsykliske bufferen kan legges til. For Norges del vil dette tilsvare 7,5 % av de risikovektede eksponeringene for systemviktige banker og 5,5 % for andre banker. FT foreslår å benytte dette handlingsrommet og forskriftsfeste at rekapitaliseringsbeløpet skal tilsvare minstekravet til ansvarlig kapital, det vedtatte pilar 2-kravet og det kombinerte bufferkravet utenom den motsykliske bufferen. I tillegg kan FT etter nærmere kriterier redusere eller øke rekapitaliseringsbeløpet noe i forhold til dette. Norges Bank slutter seg til dette forskriftsforslaget.

MREL kan etter BRRD2 bare oppfylles med ansvarlig kapital og annen gjeld som oppfyller visse krav (se nedenfor). Imidlertid kan ren kjernekapital som benyttes til å oppfylle de kombinerte bufferkravene (inklusive den motsykliske bufferen) ikke samtidig benyttes til å oppfylle MREL. Det betyr at en bank som pga. tap bryter bufferkravene, ikke samtidig bryter MREL. Tilsvarende vil en bank som ikke klarer å fornye gjeld som benyttes som MREL, ikke umiddelbart risikere å komme i brudd med MREL. I stedet kan en del av den rene kjernekapitalen som benyttes til å oppfylle de kombinerte bufferkravene, omdefineres som kjernekapital som brukes til å oppfylle MREL. Da vil riktignok banken bryte de myke bufferkravene, men den slipper brudd på MREL og sanksjonene det eventuelt medfører. Dermed unngår man at reglene for MREL forsterker eventuelle medsykliske effekter som kan følge av brudd på bufferkravene. Regelen om at ren kjernekapital som benyttes til å oppfylle de kombinerte bufferkravene ikke samtidig benyttes til å oppfylle MREL, foreslås også forskriftsfestet i Norge, noe Norges Bank slutter seg til. En slik regel er viktig for at nedsetting av bufferkravet til kapitaldekning i en nedgangsperiode skal virke etter hensikten.

I EU er det imidlertid ennå ikke klart hvor hardt krav MREL skal være, dvs. hvorvidt og på hvilken måte brudd på kravet automatisk får konsekvenser. Etter Kommisjonens forslag (BRRD2) skal det nasjonale handlingsrommet for å øke rekapitaliseringsbeløpet med et beløp tilsvarende det kombinerte bufferkravet bare være en såkalt guidance. Dvs. at brudd på MREL som er mindre enn dette guidance-beløpet, og som skyldes at banken ikke klarer å hente inn tilstrekkelig MREL-gjeld, ikke får noen konsekvenser for vedkommende bank, med mindre bruddet varer over tid. Rådet vil imidlertid ikke definere noen del av MREL som guidance. I stedet foreslår Rådet at brudd på MREL som skyldes at banken ikke klarer å hente inn nok MREL-gjeld, skal kunne få konsekvenser for banken



som f.eks. utbytterestriksjoner. Rådet vil imidlertid gi krisehåndteringsmyndigheten anledning til å vurdere den totale situasjonen i økonomien før et MREL- brudd (uavhengig av varighet) får konsekvenser for banken. Dermed kan en lettere unngå at krav om etterlevelse av MREL bidrar til å forsterke en alvorlig nedgang i økonomien. Norges Bank merker seg at FTs forskriftsforslag på dette punktet ikke trenger endres avhengig av om Kommisjonens eller Rådets posisjon blir den vedtatte regelen i EU.

### **Hvilke foretak skal krisehåndteres og konsekvenser for MREL**

Banker som ikke skal krisehåndteres men derimot avvikles under offentlig administrasjon om de kommer i krise, trenger bare å oppfylle tapsabsorberingselementet av MREL. Det vil automatisk være oppfylt så lenge banken oppfyller minstekravene til ansvarlig kapital inklusive pilar 2-vedtak. Rekapitaliseringselementet er bare relevant for banker som en tar sikte på å krisehåndtere. For at disse bankene skal kunne få tilstrekkelig ny egenkapital gjennom konvertering av gjeld til egenkapital, må de også ha MREL utover det som skal brukes til tapsabsorbering. Banker som har så omfattende virksomhet at en krise hos en enkelt av dem kan få konsekvenser for resten av finanssystemet, skal krisehåndteres og for disse bankene må det utarbeides fullstendige krisetiltaksplaner av FT. Utfra retningslinjene som ligger i Kommisjonens forslag til delegert forordning om krisetiltaksplaner vil dette i flg. FT omfatte i hvert fall følgende syv banker: DNB, Sparebank 1 SR-bank, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 Østlandet, Sparebank 1 Nord-Norge samt Sparebanken Vest og Sparebanken Sør. Dessuten vil følgende tre foretak også være aktuelle for full krisetiltaksplan: Sparebanken Øst pluss Santander og Nordea Eiendomskreditt. Det totale kravet til MREL vil for den enkelte banken fastsettes av FT i kriseplanen de utarbeider.

Det er betydelig nasjonalt handlingsrom i valget av hvor mange banker som skal kunne krisehåndteres og følgelig ha MREL utover tapsabsorberingsbeløpet. Sverige og Danmark har lagt seg på helt ulike linjer. I Sverige har en i likhet med de fleste EU-land bestemt at dette bare gjelder de største bankene. De øvrige bankene planlegges å stenges og avvikles om de rammes av krise. Danmark har derimot bestemt seg for at alle banker i prinsippet skal krisehåndteres. Det betyr også at alle danske banker må ha MREL utover tapsabsorberingsbeløpet. Den danske beregningsmodellen for de mindre bankene virker forholdsvis komplisert.

En kriserammet norsk bank skal etter den nye loven krisehåndteres når det er hensiktsmessig for:

- a) å sikre videreføring av kritiske funksjoner, det vil si virksomhet, tjenester eller transaksjoner som har stor betydning for økonomien og den finansielle stabiliteten,
- b) å unngå vesentlige negative virkninger i finanssystemet, særlig ved å unngå smittevirkninger,
- c) å beskytte offentlige midler ved å minimere behovet for statlige støttetiltak,
- d) å beskytte innskudd, eller
- e) å beskytte klientmidler.

Finansdepartementet, som beslutter om en kriserammet bank skal krisehåndteres eller avvikles, har altså noe rom for skjønn. Dette skjønnnet vil kunne være situasjonsavhengig. FT argumenterer i høringsnotatet for at flertallet av norske banker skal ha MREL utover tapsabsorberingsbeløpet for å legge til rette for at de skal kunne krisehåndteres snarere enn å avvikles. FT skriver i høringsnotatet:

«Ved vurdering av hvilke foretak som skal krisehåndteres, må det legges vekt 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.»

Fordelen med å avvikle en kriserammet mindre bank fremfor å krisehåndtere den er at en på den måten kan få tatt en bank som sannsynligvis har hatt en samfunnsøkonomisk uheldig forretningsmodell, ut av markedet. Det kan tale mot å legge opp til at mindre banker som blir kriserammet, i stor utstrekning skal kunne krisehåndteres fremfor å bli avviklet.

Avvikling av en mindre bank i stedet for krisehåndtering vil riktignok kunne medføre likviditetsproblemer for ulike grupper av bankens kunder som innskytere med ikke-garanterte innskudd og lånekunder med kassakreditt. Det er imidlertid vanskelig å se at slike ulemper for en del kunder av en enkelt mindre bank skulle ha stor betydning for økonomien og den finansielle stabiliteten, eller at ulempene gir vesentlige negative virkninger i finanssystemet. Tilsvarende virker det lite sannsynlig at avvikling av en liten enkeltbank fremfor krisehåndtering kan medføre smittevirkninger til resten av finansmarkedet. Begivenhetene under den siste bankkrisen i Norge gir liten støtte for en slik hypotese. Problemene i de større bankene den gangen skyldtes først og fremst disse bankenes egen utlånspolitikk fra midten av 1980-tallet samt den makroøkonomiske utviklingen deretter. Det var den gangen ikke smitte fra mindre banker som forårsaket disse problemene.

Dersom mange mindre banker blir kriserammet samtidig, kan det være tegn på at en systemkrise bygger seg opp. I en slik situasjon kan avvikling av alle disse bankene fremfor krisehåndtering samlet sett ha store negative konsekvenser for det finansielle systemet for eksempel ved mulig uro blant innskytere i andre mindre banker. Kriteriene for krisehåndtering (a-e ovenfor) vil dermed kunne anses oppfylt.

Dette kan tale for å ilegge også mange mindre banker MREL utover tapsabsorberingsbeløpet, slik at de enklere kan krisehåndteres. Norges Bank mener at i så fall bør fastsettelsen av det ekstra kravet for disse bankene gjøres standardisert, samt at en bruker forenklede krisetiltaksplaner for dem. Det kan spare ressurser både hos myndigheter og banker. De aktuelle bankene vil kunne oppfylle krav om et rekapitaliseringsbeløp ved bruk av overskytende ansvarlig kapital eller ved å utstede ansvarlige lån, jfr. diskusjonen nedenfor. Videre bør det fremgå klart at ileggelse av ekstra MREL ikke betyr at banken alltid vil krisehåndteres, jfr. drøftingen av virkningen av å stenge mindre enkeltbanker over.

Norges Bank er altså i utgangspunktet enig med Finanstilsynet i at flertallet av bankene bør ha MREL utover tapsabsorberingsbeløpet for at det eventuelt skal være mulig å krisehåndtere dem fremfor å avvikle dem. Men krisehåndtering av mindre banker fremfor avvikling bør hovedsakelig bare være aktuelt dersom mange mindre banker samtidig rammes av krise.

Utover det som er drøftet ovenfor, vil det også kunne oppstå situasjoner der banker som ikke oppfyller kriteriene for krisehåndtering, likevel kan måtte krisehåndteres. Det gjelder spesielt der en slik banks garanterte innskudd er nesten like stort som eller større enn de tilgjengelige midlene i innskuddsgarantifondet. Dette vil være tilfellet for enkelte banker i Norge. Dersom en slik bank blir rammet av krise og avvikles, må innskuddsgarantifondet i løpet få dager låne kanskje mer enn fondets tilgjengelige midler for å kunne utbetale de garanterte innskuddene. Ved en krisehåndtering vil fondet derimot bare måtte utbetale til banken det som på krisehåndteringstidspunktet tilsvarer netto-tapet fondet ville blitt påført ved en avvikling, og innskyternes midler vil være fullt ut tilgjengelige i den krisehåndterte

banken. At slike banker kan bli gjenstand for krisehåndtering dersom de rammes av krise, tilsier at de også må oppfylle rekapitaliseringselementet av MREL. I den forbindelse vises det til Norges Banks høringsuttalelse til Banklovkommisjonens innstilling. Der foreslår Norges Bank at det etableres en statlig låneordning for innskuddsgarantifondet på linje med den som eksisterer i Sverige. Med en slik ordning vil det ikke bli et stort problem for innskuddsgarantifondet å låne så mye at alle de garanterte innskuddene i en bank som nevnt over, kan utbetales innen fristen på syv virkedager. Dermed skulle det ikke være nødvendig å krisehåndtere banken og videreføre dens virksomhet. Norges Bank vil komme tilbake til dette i en egen henvendelse til Finansdepartementet.

### **Krav om etterstillelse.**

FT foreslår i forskriftsforslaget at all gjeld som skal kunne brukes til å tilfredsstille MREL skal være etterstilt, dvs. ha lavere prioritet enn vanlig seniorgjeld herunder seniorobligasjoner. Dette er helt i tråd med hva som er bestemt av svenske og danske myndigheter. EU-reglene åpner for at bare deler av gjelden som teller som MREL, skal være etterstilt. Det er imidlertid gode grunner til å kreve 100 prosent etterstillelse. Det er gjeld som inngår i MREL som vil bli skrevet ned og eventuelt konvertert under en krisehåndtering. Blant seniorgjelden vil det vanligvis befinne seg mange poster som vanskelig kan skrives ned eller konverteres under en krise. Dersom MREL-gjeld, som skal brukes i krisehåndteringen, er likestilt med slik seniorgjeld, kan krisehåndteringsmyndigheten lett havne i en situasjon hvor det såkalte No Creditor Worse Off- prinsippet brytes. Dette er et prinsipp som ligger i den nye loven og sier at ingen kreditor skal komme verre ut under en krisehåndtering av en bank enn hva vedkommende ville ha gjort om banken var blitt avvirket under offentlig administrasjon. Full etterstillelse for MREL-gjeld gjør det mindre sannsynlig at krisemyndigheten risikerer å bryte dette prinsippet. Det er også små kostnader forbundet med etterstillelse (se nedenfor). Merk at etter denne regelen vil det være mulig bare å benytte ansvarlige lån i tillegg til kjernekapital for å oppfylle MREL. Norges Bank er på denne bakgrunn enig med FT i at all MREL-gjeld i norske banker skal etterstilles. Norges Bank er også enig i at overgangsperioden for MREL med etterstillelse av gjelden settes til 31. desember 2022. Det er ett år etter våre naboland men reflekterer at de nye lovreglene om krisehåndtering først trer i kraft 1. januar 2019 i Norge.

### **Virkning på bankenes finansieringskostnad**

Kostnaden ved å holde etterstilt gjeld er høyere enn kostnaden ved å holde alminnelig seniorgjeld. Til gjengjeld vil kostnaden ved å utstede seniorgjeld synke når en bank først har utstedt etterstilt gjeld. Det skyldes at seniorgjelden dermed har fått en større «støtpute» under seg som vil ta tapene før seniorgjelden. Utfra det såkalte Modigliani-Miller teoremet skal disse to kostnadseffektene oppheve hverandre, slik at bankens totale finansieringskostnader ikke endrer seg. De bankene Norges Bank har hatt kontakt med, synes å regne med at etterstilt MREL på litt sikt neppe vil føre til økning av noen betydning i de totale finansieringskostnadene. På kort sikt kan det imidlertid bli en viss økning siden risikopåslaget på allerede utestående seniorobligasjoner er fast frem til forfall.

### **OMF-foretak**

FT påpeker at siden OMF-foretak er unntatt fra MREL, kan banker ha et incentiv til å overføre mer aktiva til OMF-foretakene for å redusere beregningsgrunnlaget for MREL. Dette kan være uheldig. Norske banker som har eget OMF-foretak eller er deleier i et

felleseid OMF-foretak sammen med andre banker, har i praksis forpliktelser overfor OMF-foretaket slik at det kan betale sine kreditorer. Norges Bank er enig med FT i at det garantiansvaret en bank har overfor et OMF-foretak, må inngå i beregningsgrunnlaget for bankens MREL. Tilsvarende er vi enig i at MREL også på konsolidert nivå bør ta hensyn til de eksponeringene banken har overfor OMF-foretaket. Dette blir ikke automatisk gjort i den konsoliderte beregningen siden beregningsgrunnlaget for OMF-foretaket ikke tas med ved beregningen av MREL.

### **Offentliggjøring av MREL**

FT foreslår i forskriftene at alle foretak som omfattes av MREL, skal offentliggjøre både kravene og informasjon om kapital og gjeld som benyttes til å oppfylle MREL. Herunder skal løpetid og prioritetsrekkefølge offentliggjøres. Norges Bank støtter dette og mener at offentliggjøringen bør skje i forbindelse med kvartalsrapporteringen.

## **Innskuddsgaranti og Bankenes sikringsfond**

### **Beregning av enkeltbankers bidrag**

Det er ikke laget noen nivå 2-regler fra EU på dette området, men EBA har publisert en veiledning om beregningsmetoder. Etter den nye loven skal Bankenes sikringsfond fastsette disse beregningsreglene. Metoden som benyttes, skal godkjennes av FT. Høringsnotatet gir en ganske utfyllende presentasjon og en del regneeksempler utfra EBAs standardiserte metoder. Det er verdt å merke seg at enkeltbankers bidrag til innskuddsgarantifondet blir langt mer risikosensitive enn de er i dag. Bl.a. vil de såkalte forbrukslånsbankene få en vesentlig økning i sine bidrag til innskuddsgarantifondet.

FT foreslår at ny beregningsmetode innføres i to trinn. I første trinn nøyer en seg med å bruke EBAs standardiserte beregningsmetode som det er redegjort for i høringsnotatet. I neste trinn når Bankenes sikringsfond har utarbeidet flere nasjonale tillegg-indikatorer, bør beregningsmetoden forbedres ytterligere. Da kan den i enda større grad reflektere den enkelte banks bidrag til risiko for sikringsfondet. Norges Bank støtter denne fremgangsmåten.

### **Dekning av innskudd gjennom norsk filial utenom EØS**

FTs forskriftsforslag innebærer at innskuddsdekningen for filialer som norske banker har i land utenom EØS skal begrenses til et beløp tilsvarende 100 000 euro. Norges Bank slutter deg til dette.

### **Tilsetting av forretningsfører for Bankenes sikringsfond**

I dag er det adm. dir. i Finans Norge som er forretningsfører for Bankenes sikringsfond, og fondet kjøper en rekke tjenester fra Finans Norge. Etter den nye loven skal det nye styret i Bankenes sikringsfond, som i sin helhet oppnevnes av departementet, tilsette forretningsføreren som så skal godkjennes av departementet. Den nye loven sier at FT i sitt arbeid som krisehåndteringsmyndighet kan gi oppdrag til Bankenes sikringsfond. På bakgrunn av disse nye oppgavene for Bankenes sikringsfond gir FT uttrykk for at fondet ikke bør ha de koblingene til Finans Norge som fondet har i dag, spesielt hva gjelder forretningsføreren. Norges Bank er enig med tilsynet i dette. Det nye styret i Bankenes sikringsfond må vurdere de tilknytningene fondet i dag har til Finans Norge.




Omorganiseringen av Bankenes sikringsfond etter den nye loven vil ikke være til hinder for nær kontakt mellom myndigheter og representanter for banknæringen under håndteringen av en krise.

### **Samarbeid mellom Bankenes sikringsfond, Finanstilsynet og Norges Bank**

Iflg. § 5 i Lov om Bankenes sikringsfond skal fondet etablere prosedyrer for samarbeid med Finanstilsynet og Norges Bank. Departementet kan fastsette nærmere regler om slike prosedyrer. Norges Bank er enig med Finanstilsynet i at på det nåværende tidspunkt er det ikke nødvendig å regulere dette samarbeidet med noen forskrift. Allerede i dag er det løpende kontakt mellom de tre institusjonene.

Med hilsen

  
Øystein Olsen  
sentralbanksjef



Torbjørn Hægeland  
direktør