



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

VÅR REFERANSE  
13/11254

DERES REFERANSE  
13/1786 MAO

DATO  
04.11.2013

## Systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak

### 1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev datert 8. mai 2013 om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak. Finanstilsynet ble bedt om, i samarbeid med Norges Bank, å vurdere kriterier for identifikasjon av systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak, samt særlige krav til soliditet og virksomhetsregler for slike institusjoner og foretak. Det har i arbeidet vært avholdt møte med Finans Norge. Vedlagt følger utkast til høringsnotat og forskrift.

Bakgrunnen for departementets henvendelse er Baselkomiteens rammeverk for regulering av hhv. globalt systemviktige banker (G-SIB) og nasjonalt systemviktige banker (D-SIB), og tilhørende gjennomføring i EU. I CRD IV, hvor betegnelsen "andre systemviktige institusjoner" (O-SII) benyttes i stedet for D-SIB, åpnes det for at nasjonale myndigheter kan fastsette kapitalbuffer for systemviktige institusjoner opp til 2 prosent av beregningsgrunnlaget. Krav til særskilt buffer for systemviktige institusjoner, og forskriftshjemmel til å pålegge disse særlige virksomhetsregler, er tatt inn i norsk lov. Etter loven skal bufferkravet for systemviktige finansinstitusjoner utgjøre 2 prosentpoeng, men med forskriftshjemmel til å sette kravet høyere eller lavere.

En institusjon er systemviktig hvis problemer i institusjonen kan påføre det finansielle systemet og realøkonomien betydelige negative konsekvenser. Systemviktige institusjoner representerer en risiko for det finansielle systemet som institusjonene ikke tar hensyn til i sin tilpasning (eksterne virkninger). Videre kan det oppstå risiko som følge av markedsforventninger om eksistens av implisitte statsgarantier, som kan øke risikotakning, redusere markedsdisiplin og skape konkurransevridninger. Formålet med reguleringen er å redusere sannsynligheten for at problemer i systemviktige institusjoner kan oppstå, og å redusere ringvirkninger ved problemer i disse institusjonene.

Baselkomiteens rammeverk for globalt systemviktige institusjoner inneholder en kvantitativ modell for identifisering, og tilhørende bufferkrav som varierer med institusjonens systemviktighet. For

nasjonalt systemviktige institusjoner erkjenner komiteen at det kan være store nasjonale forskjeller som medfører behov for fleksibilitet. Rammeverket for nasjonalt systemviktige institusjoner er derfor prinsippbasert. I rammeverket fastslås det at nasjonale myndigheter bør etablere en metode for å vurdere i hvilken grad institusjoner er systemviktige i et nasjonalt perspektiv. Metoden bør reflektere den potensielle virkningen av at en institusjon må avvikles. Innvirkningen på den innenlandske økonomien bør vurderes med bakgrunn i følgende institusjonsspesifikke hovedkriterier: Institusjonens størrelse, institusjonens sammenveving med andre finansinstitusjoner, erstattbarhet av institusjonens aktiviteter og institusjonens kompleksitet.

I henhold til CRD IV skal andre systemviktige institusjoner (O-SII) identifiseres på bakgrunn av minst ett av følgende kriterier: Størrelse, økonomisk betydning for EU eller medlemslandet, sammenveving med andre finansinstitusjoner eller betydning for grensekryssende aktiviteter. Krav til O-SII-buffer skal revurderes årlig. EBA skal innen 1. januar 2015 publisere retningslinjer som skal utfylle direktivbestemmelsene.

I punkt 2 presenteres Finanstilsynets forslag til utvelgelsesmetode og hvilke institusjoner som er identifisert som systemviktige. Punkt 3 beskriver anbefalt nivå på bufferkravet. Finanstilsynets forslag til særskilte krav for de systemviktige institusjonene omtales i punkt 4. Finanstilsynets samlede vurdering og tilrådning følger i punkt 5.

## **2. Forslag til utvelgelsesmetode og identifiserte institusjoner**

Finanstilsynet foreslår fire kriterier som utgangspunkt for å identifisere mulige systemviktige institusjoner i Norge, der alle institusjoner som kvalifiserer etter ett eller flere av kriteriene i utgangspunktet defineres som systemviktige. Svakheter ved kvantitative kriterier gir behov for skjønsmessige vurderinger ut over det som følger av de foreslåtte kriteriene. Finanstilsynet tilrår derfor at institusjoner, basert på kvalitative vurderinger, kan tas inn eller ut av utvalget. Det foreslås at institusjonenes systemviktighet vurderes hvert år.

Det foreslås at ett av identifiseringskriteriene er størrelse på institusjonene. De potensielle skadevirkningene knyttet til avvikling vil som regel stige med institusjonens størrelse. Dette vil blant annet avhenge av om banken er stor som følge av høy aktivitet innenfor funksjoner som er systemviktige.

Kriteriet for erstattbarhet er sentralt, og belyser om en institusjons aktiviteter kan videreføres dersom institusjonen må avvikles. En reduksjon i for eksempel tilgangen til lånefinansiering vil på kort sikt påvirke husholdningenes og bedriftenes aktivitetsnivå og investeringer direkte. Dette kan igjen ha vesentlig betydning for realøkonomien. Finanstilsynet foreslår at det benyttes et erstattbarhetskriterium for identifisering av systemviktige institusjoner med utgangspunkt i totale utlån til publikum på nasjonalt nivå.

Utlån til personmarkedet, hvor boliglån er det vesentligste, må i stor grad ses på som et nasjonalt marked, med betydelig innslag fra banker som hører hjemme i andre nordiske land. Som følge av

større heterogenitet er det som hovedregel vanskeligere å vurdere kredittrisikoen ved utlån til bedriftsmarkedet enn for utlån til personmarkedet. Långivers behov for å kjenne den enkelte lånekunde gjør at utlån til bedriftsmarkedet, i første rekke til små og mellomstore bedrifter, vanskeligere lar seg erstatte på kort sikt enn utlån til personmarkedet. Dette kan tilsi at finansinstitusjoner med høy andel utlån til bedriftsmarkedet på et lavere geografisk nivå enn det nasjonale bør defineres som systemviktige.

I Norge har de to største bankene høye markedsandeler i bankmarkedet nasjonalt, og har også høy utlånsandel i de ulike regionene. Selv om de store regionbankene har en relativt liten andel av totale utlån til bedriftsmarkedet på nasjonalt nivå, har de høye andeler innenfor sine respektive regioner. Finanstilsynet foreslår at utlån til bedriftsmarkedet på regionalt nivå benyttes som identifikasjonskriterium for systemviktige institusjoner. Høy utlånsandel i regioner som er viktige for den samlede økonomiske aktiviteten i Norge, kan tilsi at institusjonen er nasjonalt systemviktig. Næringslivet i ulike regioner varierer betydelig, og utlånsvirksomheten kan bli vanskelig å erstatte dersom en større regionbank må avvikle. Det er krevende å definere et godt kriterium med hensiktsmessig geografisk avgrensning og tilhørende grense for systemviktig utlånsandel. Svakheter ved kriteriet kan reduseres ved å benytte kvalitative kriterier og skjønnsmessige vurderinger. Finanstilsynet har etter en samlet vurdering kommet frem til at utlånsandel til bedriftsmarkedet innenfor definerte regioner bør være et identifikasjonskriterium for systemviktighet, da også problemer i banker som er viktige innenfor enkeltregioner kan skape alvorlige konsekvenser for norsk realøkonomi.

Enkelte institusjoner er viktigere enn andre for funksjonaliteten i den finansielle infrastrukturen. Finanstilsynet tilrår at en kritisk rolle i den finansielle infrastrukturen bør være et eget identifikasjonskriterium for systemviktighet.

Graden av sammenveving har stor betydning for robustheten til det finansielle systemet, og Finanstilsynet anbefaler at indikatorer for sammenveving inngår i grunnlaget for å vurdere utvelgelsen av systemviktige institusjoner. Det er særlig vanskelig å måle grad av sammenveving, men flere indikatorer kan være relevante, slik som andel eiendeler i andre finansinstitusjoner, andel gjelds- og egenkapitalposter i andre finansinstitusjoner eller andel markedsfinansiering. Det foreslås at disse kriteriene brukes i en bredere kvalitativ analyse, og ikke som selvstendige identifikasjonskriterier.

En institusjons kompleksitet er knyttet til særtrekk ved forretningsmodell, struktur og drift, og det kan være utfordrende for komplekse institusjoner å tilfredsstille krav til transparens. Norske institusjoner er relativt lite komplekse sammenlignet med store internasjonale finanskonsern med bl.a. stort innslag av investeringsvirksomhet og derivathandel. Finanstilsynet foreslår at det ikke benyttes et eget identifikasjonskriterium for kompleksitet, men at relevant informasjon kan benyttes i en bredere kvalitativ vurdering. For eksempel kan man benytte de tre foreslåtte kriteriene for kompleksitet fra Baselkomiteens rammeverk for globalt systemviktige banker: Nominelt utestående beløp i OTC-derivater, andel nivå 3-eiendeler (finansielle instrumenter det er vanskelig å verdsette) og andel finansielle instrumenter tilgjengelig for salg. Det kan vurderes å anvende kvantitative

kriterier for kompleksitet på et senere tidspunkt dersom det skjer vesentlige endringer i strukturen i finansmarkedene eller i enkeltinstitusjoner.

### **Forslag til identifikasjonskriterier**

Finanstilsynet foreslår at det innføres ett størrelseskriterium og tre erstattbarhetskriterier som utgangspunkt for å identifisere systemviktige institusjoner:

- forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP-fastland eller total forvaltningskapital i det norske markedet
- utlån til publikum på minst 5 prosent av alle utlån til publikum i det norske markedet
- utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner
- kritisk rolle i den finansielle infrastrukturen

Når det gjelder det første kriteriet, foreslås det at det skal inkludere poster utenom balansen når bedre data blir tilgjengelig.

Etter Finanstilsynets oppfatning er ikke verdipapirforetak systemviktige institusjoner i det norske finansielle systemet, og det er derfor ikke laget egne identifikasjonskriterier for disse.

### **Systemviktige institusjoner basert på identifikasjonskriteriene**

Basert på tall per 31. desember 2012 identifiserer de to første kriteriene DNB Bank, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken som systemviktige institusjoner. Det tredje kriteriet identifiserer DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. De to sistnevnte bankene er besluttet fusjonert. Etter det fjerde kriteriet identifiseres DNB Bank og Nordea Bank Norge som systemviktige institusjoner.

Dersom grensen for utlånsandel til bedriftsmarkedet i regioner hadde blitt satt til 20 prosent, ville bare DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge og den sammenslåtte Sparebanken Sør/Pluss blitt identifisert som systemviktige med dette kriteriet. De øvrige bankene som identifiseres ved bruk av en lavere grense, anses etter en samlet vurdering også å kunne føre til systemviktige konsekvenser ved avvikling.

Finanstilsynet har sett på om de tre førstnevnte kriteriene er robuste over tid ved å anvende disse på data for 2006 til og med 2012. Anvendelse av kriteriene fører ikke til endring av utvalget fra 2008.

### **Kvalitative vurderinger av utvalget av identifiserte institusjoner**

Identifisering av systemviktige institusjoner kan ikke utelukkende baseres på mekanisk bruk av kvantitative kriterier, men må kompletteres med en skjønnsmessig vurdering.

Kommunalbanken er et statlig eid foretak som gir utlån til kommuner, fylkeskommuner og selskaper som utfører kommunale tjenester. På bakgrunn av bankens aktiviteter foreslås det at Kommunalbanken ikke utpekes som systemviktig institusjon.

Sparebanken Vest identifiseres ikke som systemviktig ved bruk av de fire kriteriene. Banken er en stor regionbank med større forvaltningskapital enn fire andre banker som identifiseres som systemviktige. Banken står blant annet for en stor andel utlån til bedriftsmarkedet i Hordaland, som er av betydelig størrelse etter norsk målestokk. Finanstilsynet foreslår derfor at også Sparebanken Vest utpekes som systemviktig institusjon.

Finanstilsynet har vurdert at det felleseide SpareBank1 Boligkreditt ikke bør betraktes som systemviktig, og at systemrisiko knyttet til institusjonens aktiviteter hensyntas gjennom reguleringer av boligkredittforetakene og deres sammenknytning til eierbankene.

Etter en samlet vurdering identifiseres DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss som systemviktige institusjoner. De to sistnevnte bankene er som nevnt besluttet fusjonert.

### **Norges Banks vurderinger**

Norges Bank slutter seg til Finanstilsynets forslag til valg av metodikk, men reiser spørsmål ved to av identifiseringskriteriene. Norges Bank peker på at kriteriet for utlån til publikum kan settes høyere. Norges Bank peker videre på at kravet til markedsandel i regionene bør økes, og at regionalt systemviktig bør forutsette at banken er *størst* i bedriftsmarkedet i sin region. Det fører til at de store regionale sparebankene *ikke* blir regnet som systemviktige ettersom DNB er største regionale bank i alle regioner, også i region sør etter at sammenslåingen av Sparebanken Pluss og Sparebanken Sør dersom inndelingen mellom regionene sør og øst hadde vært noe annerledes. Det vises til at det etter EU-regelverket skal pekes ut nasjonalt systemviktige banker, mens departementet ber om analyser av systembetydningen av de større regionale bankene. Det er ikke kjent at regionbetydning har vært et kriterium i andre land. Det vises videre til at de mellomstore bankene selv vurderer at de uansett må tilpasse seg de høyeste kravene for kapital. Å bli utpekt som systemviktig kan dermed være en fordel når bankene skal finansiere seg dersom det gir inntrykk av at risikoen i banken er redusert. Norges Bank peker videre på at et større antall systemviktige banker kan bidra til å sementere eksisterende struktur i bankmarkedet.

### **3. Nivå og differensiering av bufferkravet**

Finanstilsynet anbefaler at alle systemviktige institusjoner pålegges en buffer på 2 prosent, i tråd med finansieringsvirksomhetslovens hovedregel. Finanstilsynet vil ikke anbefale differensiering av kravet. Problemer i en systemviktig bank kan få alvorlige smittevirkninger for hele den norske banknæringen, og det er vanskelig å definere grad av systemviktighet. I tillegg vil eventuelle markedsoppfatninger om at staten vil redde institusjoner den selv har definert som systemviktige, tilsi at alle slike institusjoner bør pålegges buffernivå på 2 prosent for å styrke soliditeten og redusere sannsynligheten for at banken får problemer med tilhørende negative virkninger for det finansielle systemet. Fortsatt har de store bankene lavere uvektet egenkapitalandel enn de mindre. På grunn av bankenes betydning for finanssystemet og økonomien i Norge, er alle banker ilagt systemrisikobuffer. Systemrisikobuffer og buffer for systemviktige banker må ses i sammenheng. Det er allerede etablert en systemrisikodifferensiering mellom systemviktige banker og øvrige banker, og det anses ikke å være behov for en ytterligere differensiering.

Finanstilsynet har gjort fremskrivninger av de systemviktige bankenes kapitalbehov frem til 2016. Med antagelse om at lønnsomheten fortsatt blir god og at institusjonene holder tilbake betydelige deler av overskuddet, vil bankene i stor grad kunne tilfredsstillende de økte kapitalkravene frem til 2016 over driften. Hvor stort behovet blir, avhenger både av veksten i beregningsgrunnlaget og fastsettelsen av motsyklisk buffer. Videre vil økte risikovekter (bl.a. som følge av økt LGD-gulv) kunne føre til at beregningsgrunnlaget øker så mye at gulvet ikke lenger blir bindende for enkelte institusjoner, og dermed bidra til økt kapitalbehov. Dersom det lavere kapitalkravet for lån til små- og mellomstore bedrifter i CRD IV blir innført i Norge, vil dette bidra til å redusere kapitalbehovet. Norske banker drar fordeler av at endrede regler for beregning av ren kjernekapital i CRD IV fører til at ren kjernekapitaldekning isolert sett øker som følge av de nye kravene, da gjeldende norske fradragsregler er strengere enn det som følger av CRD IV.

#### **4. Andre særskilte krav til systemviktige institusjoner**

Systemviktige banker kan pålegges andre krav enn økt kapital. Dette kan være særskilte krav til virksomhetsstyring, organisering, krisehåndtering og likviditet. Nye krav til virksomhetsstyring og likviditet vil bli gjennomført i norsk regelverk gjennom innføring av CRD IV. Regulering av krav til likviditet og finansiering skal etter planen gjelde i EU med innfasingsperioder fra hhv. 2015 og 2018. Krisehåndteringsdirektivet er ikke på plass i EU, men er også EØS-relevant og vil gjennomføres i norsk lov. Når det gjelder virksomhetsregler og tilsyn, praktiseres allerede i dag et proposjonalitetsprinsipp. Finanstilsynet foreslår at det foreløpig ikke utarbeides egne forskriftskrav til systemviktige institusjoner på disse områdene, men viser til at det i tilsynet med de systemviktige institusjonene kan stilles krav tilpasset deres systemviktighet med hjemmel i eksisterende lovkrav.

Det foreslås å innføre mer formaliserte krav til styrets egenevaluering. Det foreslås at kravene til likviditet (LCR) gjøres gjeldende for de systemviktige bankene med 100 prosent fra 1. juli 2015. Dette må vurderes på bakgrunn av EU-kommisjonens beslutning i 2014 om den endelige utformingen av LCR-kravet, og hvilke papirer som kan benyttes til oppfyllelse av LCR-kravet. Når det gjelder regulering av langsiktig finansiering (NSFR) foreslås det, inntil definisjon og kalibrering av NSFR er avklart, at likviditetsindikator 1 (som anvendes i det løpende tilsynet og ligner det kommende NSFR) benyttes med et krav på 110 prosent. Disse tiltakene vil innebære en innskjerpelse fra dagens system med rapportering og oppfølging. Både Nordea og DNB utarbeider nå gjenopprettingsplaner, og det foreslås at øvrige systemviktige banker skal ha utarbeidet slike planer i løpet av 2014. Finanstilsynet vil vurdere ytterligere tiltak for systemviktige institusjoner på bakgrunn av internasjonal praksis, og etter at CRD IV og krisehåndteringsdirektivet er gjennomført.

#### **5. Samlet vurdering**

Finanstilsynet tilrår at systemviktige institusjoner identifiseres med utgangspunkt i fire kvantitative kriterier. Disse kriteriene må kompletteres av kvalitative vurderinger av institusjonenes særtrekk. Utvalget av systemviktige institusjoner bør vurderes årlig. Finanstilsynet vil ikke anbefale at bufferen for systemviktige institusjoner differensieres.

Følgende institusjoner vurderes som nasjonalt systemviktige, og pålegges særskilte krav i tillegg til en kapitalbuffer på 2 prosent: DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest, Sparebanken Sør og Sparebanken Pluss. De to sistnevnte bankene er som nevnt besluttet fusjonert.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen  
finanstilsynsdirektør

Emil Steffensen  
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:  
Utkast til høringsnotat om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak

Kopi til:  
Norges Bank