

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

22. februar 2019

Deres ref. 15/1543

HØRINGSSVAR – NYTT KRITERIUM FOR IDENTIFISERING AV SYSTEMVIKTIGE FINANSFORETAK

Kommunalbanken viser til høringsbrev av 15.11.2018 om forslag til regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak, jf. CRR/CRD IV-forskriften. Nedenfor følger Kommunalbankens uttalelse i saken.

1. Sakens bakgrunn

Det følger av CRR/CRD IV-forskriften § 23 at systemviktige foretak skal pålegges et høyere krav til ren kjernekapital fordi de har særlig stor betydning for det finansielle systemet og norsk økonomi. I forskriftens § 24 er det fastsatt at systemviktighet i utgangspunktet identifiseres på grunnlag av forvaltningskapital og andel av utlån til publikum. Finansdepartementet kan imidlertid beslutte at flere eller færre foretak enn de som oppfyller de kvantitative kriteriene skal utpekes som systemviktige. Slik beslutning skal være basert på råd fra Finanstilsynet i medhold av § 25, som bl.a. skal være basert på størrelse, omfang av virksomhet i Norge og andre land, kompleksitet, rolle i finansiell infrastruktur samt sammenveving med resten av det finansielle systemet.

Dagens regler har bakgrunn i et forslag i brev fra Finanstilsynet 4. november 2013. I brevet viste Finanstilsynet til at Baselkomiteens rammeverk for globalt systemviktige institusjoner inneholder en kvantitativ modell for identifisering, og tilhørende bufferkrav som varierer med grad av systemviktighet. Finanstilsynet viste videre til at komiteen samtidig erkjenner at det kan være store nasjonale forskjeller som medfører behov for fleksibilitet, og at rammeverket for nasjonalt systemviktige institusjoner derfor er prinsippbasert. Med dette som bakgrunn foreslo Finanstilsynet 4 kriterier; (i) størrelse, (ii) sammenveving med andre finansinstitusjoner, (iii) erstattbarhet og (iv) kompleksitet. Finanstilsynet viste samtidig til at svakheter ved de kvantitative kriteriene gir behov for skjønnsmessige vurderinger ut over det som følger av de kvantitative kriteriene, og foreslo bl.a. at Kommunalbanken ikke utpekes som systemviktig basert på en slik skjønnsmessig vurdering. For øvrig viste Finanstilsynet til at systemviktige foretak også ville kunne pålegges andre krav enn økt kapital, men

at det allerede praktiseres et proporsjonalitetsprinsipp, og det ble derfor ikke foreslått andre forskriftskrav ved siden av bufferkravet.

I sitt brev til Finansdepartementet 14. november 2018 viser Finanstilsynet at dagens forskrift avviker fra Finanstilsynets forslag fra 2013. Finanstilsynet viser samtidig til at det har skjedd en utvikling siden 2013 som tilsier at kriteriene for identifisering av systemviktige institusjoner tas opp til ny vurdering. Finanstilsynet peker særlig på følgende forhold:

- Innføring av krisehåndteringsregelverket
- Regionbankenes betydning for utlån til SMB-segmentet i regionene
- Koblingene som følge av alliansesamarbeid

2. Kommunalbankens merknader

Kommunalbanken er enig i at det er gode grunner til at systemviktige finansforetak, som kan skape alvorlige konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien dersom de får økonomiske problemer, bør være godt kapitaliserte, og at et særlig bufferkrav derfor kan ha gode grunner for seg. Som en stor og viktig finansinstitusjon i Norge, har vi også forståelse for at myndighetene har valgt å utpeke Kommunalbanken som systemviktig på bakgrunn av forskriftens kvantitative kriterier.

Kommunalbanken er i prinsippet også enig med Finanstilsynet i at systemviktighet kan begrunne særlige krav på andre områder enn kapitalisering. Kommunalbanken viser imidlertid til at Finanstilsynet i 2013 ikke foreslo slike krav med henvisning til at det praktiseres et proporsjonalitetsprinsipp¹. Kommunalbanken mener at dette har vært en fornuftig tilnærming. For Kommunalbanken har dette bl.a. gitt seg utslag i at selv om Kommunalbanken har blitt behandlet som systemviktig foretak, har det likevel vært grunnlag for å se hen til hva som er nødvendig og rimelig ut fra Kommunalbankens mandat og forretningsmodell, basert på 100 % statlig eierskap, et sektorpolitisk mandat, enkel virksomhet og organisering, samt svært lav risiko i form av utlån utelukkende til kommunal sektor i Norge.

Utviklingen siden 2013, og særlig innføring av nytt krisehåndteringsregelverk, gir imidlertid grunn til å reise spørsmål om hvorvidt det legges opp til en utviklingen i retning av en mer formalistisk praktisering av krav, som i mindre grad tar hensyn til foretaksspesifikke forhold. Kommunalbanken mener at det vil være uheldig dersom «systemviktig» utvikler seg til å bli en merkelapp som ukritisk kan benyttes som begrunnelse for å pålegge og praktisere krav uten hensyn til om de bidrar til reell risikoreduksjon ut fra de foretaksspesifikke forholdene som begrunner den reelle systemviktigheten.

Vi vil i den forbindelse særlig vise til Finanstilsynet brev til Finansdepartementet 2. november 2018, hvor Finanstilsynet viser til at Finansdepartementet har utpekt

¹ Kommunalbanken forstår proporsjonalitetsprinsippet slik at Finanstilsynet følger opp foretak tettere eller underlegger dem strengere krav (eller forventninger) innenfor sine hjemler når dette anses proporsjonalt og vice versa.

Kommunalbanken som et systemviktig foretak og derfor legger til grunn at Kommunalbanken skal behandles som «andre systemviktige foretak». Denne forutsetningen fremstår som unyansert sammenlignet med hvordan regelverket praktiseres i land som har delt ansvaret for krisehåndtering og tilsyn mellom ulike myndigheter. ESRB skriver f.eks. i en rapport² om bruk av makroprudentielle instrumenter i EU (vår uthveing):

*«Article 1(2)(c) and Article 2(8) of the Regulation specify that MREL shall include the combined buffer requirement and thus the O-SII buffer level. From this perspective, it is not a substitute for the O-SII buffer. **Furthermore, there is no direct link between the identification of an O-SII and its resolution treatment, as each is done separately by a different authority.**»*

Finanstilsynets uttalte hensikt harmonerer ut fra et proporsjonalitetsprinsipp også mindre godt med Finanstilsynets kvalitative vurdering av Kommunalbankens reelle systemviktighet i sitt brev 4. november 2013, som Finanstilsynet også viser til i brevet av 18. november 2018, hvor det bl.a. ble uttalt:

«Kommunalbanken er et statlig eid foretak som gir utlån til kommuner, fylkeskommuner og selskaper som utfører kommunale tjenester. Det antas at bankens utlånsengasjementer kan overtas av andre institusjoner uten store skadevirkninger for norsk økonomi. Banken har liten eller ingen betydning for utlån til andre kundesegmenter, og har liten betydning for andre funksjoner i den norske finanssektoren. Banken har et betydelig innslag av markedsfinansiering i internasjonale kapitalmarkeder. Eventuelle smittevirkninger som følge av uro knyttet til markedsfinansiering antas å være av kortsiktig karakter og ikke å ha vesentlige systemvirkninger. Kommunalbanken kanalisere heller ikke markedsfinansiering i utenlandske kapitalmarkeder videre til andre norske banker.»

Norge er et av få land i Europa som ikke har innført noen formell differensiering mellom ulike systemviktige foretak, basert på grad av systemviktighet. Kommunalbanken mener at utviklingen, hvor identifisering som systemviktig basert på kriteriene i CRR/CRD IV-forskriften får betydning på nye områder, og gitt forslaget om å endre kriteriene slik at flere finansinstitusjoner anses som systemviktige, tilsier at det bør innføres formelle ordninger for differensierte krav, basert på grad av systemviktighet. Behovet for slike formelle regler om differensiering forsterkes dersom det går mot en utvikling hvor Finanstilsynet gjennom sin praksis fremover velger å innsnevre virkeområdet for proporsjonalitetsprinsippet, og særlig dersom status som «systemviktig» basert på kriteriene i CRR/CRD IV-forskriften tillegges selvstendig betydning for andre formål enn å identifisere behov for å pålegge et høyere krav til ren kjernekapital, jf. CRR/CRD IV-forskriften § 23.

Uavhengig av de foreslåtte endringene i kriteriene så vil Kommunalbanken understreke at det er svært stor forskjell på dagens 2 systemviktige foretak, og Kommunalbanken

² Final report on the use of structural macroprudential instruments in the EU, European Systemic Risk Board, Dec. 2017

bør i alle tilfelle reelt sett kunne betraktes som mindre «systemviktig» enn kriteriene isolert sett kunne tilsi, ref. både Finanstilsynets vurdering i 2013 og momentene som det vises til nedenfor. Nøkkellindikatorerne som ble lagt til grunn for beslutningene om systemviktighet i 2014 og 2018 som gjengitt i tabell 1 og 2 nedenfor illustrerer at det er betydelig forskjell mellom de systemviktige foretakene.

Tabell 1: Nøkkellindikator ved beslutning i 2014 (Tall fra 2012)

Nøkkellindikatorer ved beslutningen i 2014 (tall fra utgangen av 2012)				
	F.kap (mrd)	% BNP (fastland)	% av samlet f.kap	Antall ansatte (2013)
DNB Bank ASA	2 013	92 %	38 %	12 452
Nordea Bank Norge	582	26 %	11 %	2 862
Kommunalbanken	349	16 %	7 %	53

Kilde: Finanstilsynet og årsrapporter

Tabell 2: Nøkkellindikatorer ved beslutning i 2018 (tall fra 2017)

Nøkkellindikatorer ved beslutningen for 2018 (tall fra utgangen av 2017)				
	F.kap (mrd)	% BNP (fastland)	Markedsandel utlån	Antall ansatte
DNB Bank ASA	2 415	86 %	27 %	9 561
Kommunalbanken	413	15 %	6 %	74

Kilde: Finanstilsynet og årsrapporter

Viktige momenter som trekker i retning av at Kommunalbanken representerer en lavere grad av systemviktighet enn kriteriene ellers kunne tilsi (både de norske og EBAs), omfatter bl.a. at Kommunalbanken ikke driver innskuddsvirksomhet, ikke drifter eller er direkte deltaker i norsk finansiell infrastruktur (verken i Norges Banks oppgjørssystem eller i verdipapiroppjøret), ikke tilbyr finansielle infrastruktur- eller betalingstjenester til kunder, ikke tilbyr investeringstjenester til kunder, og for øvrig at Kommunalbanken har en begrenset tilstedeværelse i det innenlandske kapitalmarkedet og begrenset grad av sammenveving med andre finansinstitusjoner i Norge. Det bør uansett også tillegges særskilt vekt i dette bildet at Kommunalbankens utlånsvirksomhet utelukkende er rettet mot norsk offentlig sektor, og at sektorens høye kredittverdighet tilsier at Kommunalbankens funksjon som långiver til sektoren derfor bør kunne betraktes som å ha en lav grad av kritikalitet, da også sett hen til konkursforbudet i kommuneloven og det statlig styrte inntektssystemet for sektoren som tilsier at Kommunalbanken, slik Finanstilsynet helt riktig påpekte i 2013, må kunne betraktes som vesentlig erstattbar for sektoren.

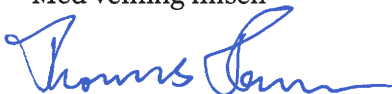
3. Konklusjon

Kommunalbanken mener at Finansdepartementet bør vurdere å innføre forskriftsbestemmelse som gir formelt grunnlag for å differensiere regulatorisk og tilsynsmessig behandling av systemviktige finansinstitusjoner, basert på reell grad av systemviktighet.

Dersom Finansdepartementet mener at det ikke er grunnlag for å etablere et differensiert regelverk som på en bedre måte reflekterer reell grad av systemviktighet, vil Kommunalbanken likevel oppfordre Finansdepartementet til å tydeliggjøre formelt

eller uformelt at kravet til at forholdsmessighet skal vektlegges etter finansforetaksloven § 20-4, ikke gjør unntak for foretak som er utpekt som systemviktige i medhold av CRR/CRD IV-forskriften, og at også systemviktige foretak derfor som et utgangspunkt bør kunne forvente at Finanstilsynet praktiserer forholdsmessighet ved anvendelse av regler og tilhørende forskrifter, basert på de hensynene som bestemmelsen konkret angir. Det bør med andre ord presiseres at finansforetaksloven § 20-4 ikke gir juridisk grunnlag for å tillegge status som «systemviktig» etter CRR/CRD IV-forskriften selvstendig betydning ved praktisering av forholdsmessighet, utover relevansen av det konkrete grunnlaget for systemviktighet for de hensynene som § 20-4 konkret angir.

Med vennlig hilsen



Thomas Yul Hanssen
Juridisk direktør, Kommunalbanken AS

