



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 66

(2005–2006)

Om lov om endringer i finansierings-
virksomhetsloven, verdipapirhandelloven
og i enkelte andre lover
(nytt kapitaldekningsregelverk)

Innhold

1	Proposjonens hovedinnhold	5			
1.1	Innledning	5	8.2	Nærmere om lovforslaget	28
1.2	Sammendrag	6	8.3	Høringsinstansenes merknader	29
			8.4	Departementets vurdering	30
2	Formål med kapitaldekningsregelverket	7	9	Institusjonenes offentliggjøring (pilar III)	32
			9.1	Opplysningskrav	32
3	Bakgrunn for lovforslaget	8	9.2	Høringsinstansenes merknader	32
3.1	Formål med de foreslåtte endringer i regelverket	8	9.3	Departementets vurdering	32
3.2	Basel komiteen for banktilsyn	8	10	Forholdet til personopplysningslovgivningen ..	34
3.3	EØS-rett	8	10.1	Nærmere om lovforslaget	34
3.4	Implementering i Norge	9	10.2	Høringsinstansenes merknader	34
3.5	Høringsmerknader	10	10.3	Departementets vurdering	34
4	Gjeldende rett	11	11	Anvendelse av kravene for verdipapirforetak	36
5	Generelt om lovforslaget	13	11.1	Nærmere om verdipapirforetak	36
5.1	Hovedstruktur i det nye regelverket	13	11.2	Departementets vurdering	36
5.2	Høringsinstansenes generelle merknader	14	12	Kapitaldekningskrav for forsikringsselskaper	37
5.3	Departementets generelle vurdering	16	12.1	Midlertidige kapitaldekningskrav for norske forsikringsselskaper	37
6	Overordnede krav	18	12.2	Høringsinstansenes merknader	38
6.1	Nærmere om lovforslaget	18	12.3	Departementets vurdering	39
6.2	Høringsinstansenes merknader	18	13	Overgangsbestemmelser	40
6.3	Departementets vurdering	18	13.1	Overgangsbestemmelser	40
7	Minimumskrav til ansvarlig kapital (pilar I)	20	13.2	Høringsinstansenes merknader	40
7.1	Kredittrisiko	20	13.3	Departementets vurdering	40
7.1.1	Standardmetoden	20	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	41
7.1.2	Internbasert rating metode (IRB-metoden)	20	14.1	Innledning	41
7.1.3	Sikkerheter	21	14.2	Konsekvenser for finansinstitusjonene og verdipapirforetakene	41
7.2	Markedsrisiko	21	14.3	Konsekvenser for kundene	43
7.3	Operasjonell risiko	21	14.4	Konkurransmessige virkninger	43
7.4	Tillatelse til bruk av metoder	22	14.5	Konsekvenser for myndighetene	43
7.5	Nærmere om lovforslaget	22	15	Merknader til de enkelte bestemmelser	45
7.6	Høringsinstansenes merknader til pilar I	23			
7.7	Departementets vurdering	25			
8	Vurdering av samlet kapitalbehov og individuell tilsynsmessig oppfølging (pilar II)	27		Forslag til lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)	49
8.1	Nærmere om direktivets bestemmelser	27			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 66

(2005–2006)

Om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelsoven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 7. april 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Bakgrunnen for de foreslåtte endringene i kapitaldekningsregelverket er nye retningslinjer for beregning av kapitaldekning fra Baselkomiteen og endringer i det konsoliderte bankdirektivet (2000/12/EC) og CAD-direktivet (93/6/EEC) fra EU. Endringene i EU-direktivene må gjennomføres i norsk rett som en del av EØS-forpliktelsene. Direktivene setter en del krav til hvordan kapitaldekningsreglene i Norge skal være utformet. Nasjonale myndigheter, herunder norske, kan ikke fastsette regler som gir lempeligere kapitaldekningskrav enn det som følger av direktivene. Direktivene gir slik sett minimumsregler.

Det foreslås i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) og lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel (verdipapirhandelsoven). Som følge av endringene i finansieringsvirksomhetsloven, foreslås bestemmelsene om kapitaldekning i lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker (sparebankloven) og lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker (forretningsbankloven) opphevet.

Hovedformålet med lovendringene som foreslås i denne proposisjonen, er å legge til rette for implementering av nytt kapitaldekningsregelverk fra EU i norsk lovgivning. Hensikten ved utformingen av lovforslaget, er at lovbestemmelsene skal gi oversikt over hovedelementene og strukturen i kapitaldekningsregelverket. Videre skal lovbestemmelsene gi tilstrekkelige hjemler til å fastsette forskrifter som gjennomfører de nærmere krav i EU-direktivene.

Direktivene inneholder, i tillegg til at direktivene generelt er minimumsdirektiver, en rekke valgmuligheter (unntak fra direktivets hovedregel) ved gjennomføring i nasjonal lovgivning. Dette gir rom for nasjonale tilpasninger. Bestemmelsene som foreslås tatt inn i lov reflekterer den endrede strukturen i rammeverket som nasjonale myndigheter er forpliktet til å gjennomføre. I proposisjonen tas det i liten grad stilling til de nasjonale valgene ved gjennomføring av de endrede direktiver. Bestemmelsene tar heller ikke stilling til om en på enkelte områder skal fastsette krav som er strengere enn minimumskravene fra EU. Nærmere krav vil bli fastsatt i forskrifter, og behovet for

nasjonale tilpasninger vil i hovedsak bli tatt stilling til ved fastsettelsen av disse forskriftene.

Utkastet til lovregler er utarbeidet av Finansdepartementet og bygger på forslag utarbeidet av Kredittilsynet mottatt av Finansdepartementet ved brev av 22. juni 2005. De nye kapitaldekningsreglene vil gjelde for sparebanker, forretningsbanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å yte investeringstjenesten aktiv forvaltning.

1.2 Sammendrag

I denne proposisjonen foreslås nye regler for beregning av kapitaldekningskrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. De nye lovreglene foreslås tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven. Bestemmelsene som foreslås implementert innebærer viktige endringer i forhold til gjeldende regelverk. I tillegg til de minstekrav til ansvarlig kapital som fastsettes med utgangspunkt i de nærmere beregningsmetodene lovforslaget angir, foreslås krav om at finansinstitusjonen selv skal ha oversikt over og vurdere risikoen ved, og kapitalbehovet for, institusjonens virksomhet. Videre innføres krav til offentliggjøring av opplysninger vedrørende kapitaldeknin-gen.

I forslaget til nye kapitaldekningsregler videreføres dagens minstekrav om åtte prosent kapitaldekning, men beregningsgrunnlaget for dette kravet endres. De nye bestemmelsene endrer beregningsgrunnlaget for kredittrisiko og beregnings-

grunnlaget for markedsrisiko. I tillegg innføres et eksplisitt krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko. Regelverket om hva som kan regnes som ansvarlig kapital berøres i liten grad av endringsforslaget. De kapitaldekningsregler som foreslås innført, skal forutsetningsvis være mer følsomme for finansinstitusjonenes risiko enn de kapitaldekningsregler som erstattes. Økt risikosensitivitet i kapitaldekningskravet skal føre til bedre risikostyring i institusjonene.

De foreslåtte lovregler vil i langt større grad enn gjeldende regler åpne for bruk av institusjonenes egne interne risikostyringsmodeller for beregning av kapitaldekningskrav. En legger således til rette for at institusjonene kan benytte ulike metoder for å beregne kapitaldekningskravet. Interne modeller kan kun benyttes til fastsettelse av kapitaldekningskrav etter særskilt tillatelse fra tilsynsmyndigheten. Interne modeller anses som mer avanserte metoder for måling av risiko enn bruk av myndighetsfastsatte risikovekter. I de endringsdirektiver som lovforslaget bygger på ligger det en intensjon om at finansinstitusjoner og verdipapirforetak skal gis incentiver til å benytte mer avanserte metoder for risikostyring. Utover det beregnede minimumskravet til ansvarlig kapital vil det kreves at alle institusjoner har en prosess for å vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndigheten skal vurdere disse prosessene, og det er foreslått å utvide mulighetene til å, på individuelt grunnlag, stille kapitalkrav utover de kalkulerte kapitalkravene. Markedsdisiplinen skal styrkes gjennom strengere krav til offentliggjøring av informasjon.

2 Formål med kapitaldekningsregelverket

Kapitaldekningsreglene innebærer at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene skal ha en buffer i form av ansvarlig kapital for å stå imot den risiko for tap som de påtar seg gjennom sin virksomhet. Den ansvarlige kapitalen tjener som et vern for innskytere, de forsikrede og andre kreditorer og kunder mer generelt, og skal stimulere eierne til forsvarlig bankdrift ved at de selv kan tape egenkapital. Soliditeten til finansinstitusjonene er også viktig for å dempe medsykliske svingninger i utlånene som igjen kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger i økonomien.

Kapitaldekningsreglene bygger på at sannsynligheten for at en finansinstitusjon eller et verdipapirforetak ikke skal klare å oppfylle sine betalingsforpliktelser vil være stigende med gjeldsgraden. Et krav til begrensning av gjeldsgrad innebærer at den ansvarlige kapitalen skal være i et fast forhold til eiendeler og poster utenom balansen. Dette uttrykkes som en brøk der institusjonens ansvarlige kapital inngår i telleren, mens nevneren, som utgjøres av et beregningsgrunnlag der de ulike eiendelspostene veies etter den risikoen de regnes for å representere, skal være et uttrykk for den totale risikoposisjonen en institusjon har. Kravet til ansvarlig kapital kan virke begrensende på plasse-

ring i eiendeler og poster utenom balansen med høy risikovekt, ettersom slike plasseringer krever mer ansvarlig kapital enn plasseringer med lavere risikovekt. Kapitaldekningskravet skal ikke hindre institusjonene i å ta risiko, men skal bidra til at risikoen står i forhold til nivået på den ansvarlige kapitalen. Kapitalkostnader knyttet til den ansvarlige kapitalen vil også stimulere institusjonene til å prise risiko.

Kapitaldekningsreglene skal underbygge den finansielle stabiliteten ved at de bidrar til å sikre soliditeten i institusjonene og dermed også soliditeten i det finansielle systemet samlet sett. Bankene og andre finansielle institusjoner utgjør sammen med verdipapirmarkedene og betalings- og oppgjørssystemene det finansielle system. En økonomi er avhengig av at dette systemet fungerer som det skal. En ustabil finansiell situasjon kan forstyrre tilgangen på kreditt eller flyten av penger, med fare for konsekvenser for produksjon, sysselsetting og prisstiging. Det finansielle system har en sterk innebygd systemrisiko, dvs. at problemer hos enkelte aktører raskt kan spre seg til å ramme hele det finansielle system. Gode kapitalbuffer i institusjonene bidrar til å hindre et problem i å spre seg i systemet.

3 Bakgrunn for lovforslaget

3.1 Formål med de foreslåtte endringer i regelverket

Store endringer har funnet sted i finansnæringen de senere år, også innen praksis for risikostyring og overvåkning. Hovedformålet med en omlegging av kapitaldekningsregelverket, er å modernisere det eksisterende rammeverket for beregning av kapitaldekningskrav ved blant annet å gjøre kravene mer risikosensitive. Dette innebærer at kapitalkravet hver enkelt institusjon står overfor skal samsvare bedre med risikoen institusjonen er eksponert mot. Det har videre vært en målsetning at regelverket i større grad skal gjenspeile beste praksis for risikostyring i næringen.

En innvending som kan reises mot gjeldende regelverk er at reglene ikke gir en tilstrekkelig nøyaktig måling av kredittrisiko ved fastsettelse av kapitaldekningskravene. Videre gir det gjeldende kapitaldekningsregelverket ikke incentiver til bruk av moderne risikoreduserende teknikker. Konsekvensene av disse svakhetene vil kunne være feilprising og feilallokering av kreditt. Det kan også anføres at gjeldende regelverk ikke eksplisitt dekker annen risiko enn kreditt- og markedsrisiko, selv om regelverket reelt sett også søker å dekke andre risikokategorier. De nye EU-reglene, som her foreslås implementert i norsk lovgivning, søker å rette opp disse svakhetene ved gjeldende regelverk.

3.2 Basel komiteen for banktilsyn

Basel-komiteen for banktilsyn består av representanter¹ fra sentralbanker og tilsynsmyndigheter fra medlemslandene og ble etablert i 1974.

Denne komiteen møtes hver tredje måned i Den internasjonale oppgjørsbanken² i Basel. Basel-komiteen kommer med forslag til retningslinjer for reguleringspolitikk som kan brukes i fastsettelse

¹ Representantene kommer fra Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Luxemburg, Nederland, Spania, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA.

² Den internasjonale oppgjørsbanken (Bank of International Settlements) er en bank som eies av medlemslandenes sentralbanker.

av reguleringen i de enkelte land. Basel-komiteen introduserte sitt første forslag til en harmonisert internasjonal standard for kapitaldekningsregler for banker (Capital Accord) i 1988. Med en internasjonal standard oppnådde en i stor grad like konkurransevilkår. Retningslinjene fra Baselkomiteen har etter hvert dannet grunnlag for bankreguleringen i store deler av verden, deriblant også i Norge. Retningslinjene fra 1988 (Basel I) ble i 1993 supplert med retningslinjer for kapitaldekningskrav for dekning av markedsrisiko.

Basel-komiteen har siden 1998 arbeidet med å revidere retningslinjene sine for beregning av kapitaldekning. Nye retningslinjer ble vedtatt av komiteen 26. juni 2004. De nye retningslinjene (omtalt som Basel II) innebærer en vesentlig endring av retningslinjene fra 1988.

3.3 EØS-rett

Parallelt med Basel-komiteens arbeid med å revidere retningslinjene, har også EU-kommisjonen arbeidet med å revidere kapitaldekningsdirektivene som gjelder for EU-landene og som også er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen. EUs arbeid med kapitaldekningsregelverket er en oppfølging av Basel-komiteens arbeid. Utkast til endringsdirektiver ble lagt frem av Kommisjonen 14. juli 2004. De nye kapitaldekningsreglene er nå vedtatt i EU. Rådet sluttet seg til de endrede direktiver 11. oktober 2005, men offisiell tekst er ikke publisert. Endringsdirektivene bygger på Basel-komiteens nye retningslinjer, men er tilpasset spesifikke forhold i EU-markedet. Det konsoliderte bankdirektivet (2000/12/EC) og CAD-direktivet (93/6/EEC) endres for å innføre det nye rammeverket for beregning av kapitaldekningskravene i kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. En vesentlig forskjell mellom Basel II og EU-kommisjonens forslag er at Basel II gjelder for internasjonalt aktive banker, mens kommisjonens forslag gjelder alle kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i EØS-området.

Endringene i EU-direktivene om kapitaldekning må gjennomføres i norsk rett som en del av

EØS-forpliktelsene. Reglene danner minstekrav til hvordan kapitaldekningsreglene i Norge skal være utformet. De nye reglene vil gjelde for kredittinstitusjoner, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond med konsesjon til å drive aktiv forvaltning. Noe forenklet kan en si at 2000/12/EC gir kapitalkrav for kredittinstitusjoner og at 93/6/EEC gir tilsvarende regler for verdipapirforetak. 93/6/EEC omfatter imidlertid også kredittinstitusjoner ved at det bl.a. gis felles regler for markedsrisiko for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Bestemmelser fastsatt i tilleggsgdirektiv 2001/107 til direktiv 85/611 (UCITS-direktivet) innebærer at 93/6 også gjelder for forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å yte investeringstjenesten aktiv forvaltning.

Direktivendringene skal implementeres innen 1. januar 2007, med unntak av de mest avanserte metodene som skal innføres innen 1. januar 2008.

3.4 Implementering i Norge

Norge innførte regelverk som bygget på Basel-reglene fra 1988 (Capital Accord) allerede før vi ble forpliktet til dette gjennom EØS-avtalen. Bestemmelsene om kapitaldekning på minst 8 prosent er i gjeldende lovgivning tatt inn i særlovene for finansinstitusjoner og verdipapirforetak i tillegg til det generelle forsvarlighetskravet som følger av gjeldende § 2-9 i finansieringsvirksomhetsloven og § 8-10 i verdipapirhandelloven. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4 om gjeldende rett.

I brev av 19. mai 2004 og 2. juli 2004 ba Finansdepartementet Kredittilsynet om å utarbeide utkast til lovendringer som legger til rette for implementering av nye kapitaldekningsregler. Finansdepartementet mottok slikt forslag fra Kredittilsynet i brev av 22. juni 2005. Blant annet på dette grunnlag sendte Finansdepartementet 15. desember 2005 ut departementets utkast til lovendringer, som legger til rette for implementering av nye kapitaldekningsregler i norsk lovgivning, på høring med høringsfrist 1. februar 2006.

Finansdepartementet har i likhet med Kredittilsynet funnet det hensiktsmessig å foreslå at de nye reglene om kapitalkrav tas inn i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2, som gjelder for alle typer finansinstitusjoner. En slipper da å gjenta en omfattende lovbestemmelse i de aktuelle særlover. Etter som forsikringsselskaper i denne omgang ikke underlegges de nye kapitaldekningsreglene, men fortsatt skal være underlagt gjeldende kapitaldekningsregelverk (eventuelt med noen tilpasninger for blant annet å hindre reguleringsmessig arbitra-

sje), foreslås ikke forsikringsvirksomhetsloven § 7-3 opphevet. Det foreslås imidlertid at en overordnet bestemmelse om krav til virksomheten også gjøres gjeldende for forsikringsselskaper. Verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond som tilbyr aktiv forvaltning er ikke omfattet av finansieringsvirksomhetsloven. Finansdepartementet har i likhet med Kredittilsynet kommet til at de aktuelle bestemmelsene bør tas inn i verdipapirhandelloven fremfor å henvise til finansieringsvirksomhetslovens bestemmelser. De aktuelle bestemmelsene i verdipapirhandelloven gis anvendelse for forvaltningsselskap med tillatelse til å drive investeringstjenesten aktiv forvaltning, ved en henvisning i verdipapirfondloven § 2-1.

Finansdepartementet har kommet frem til at strukturen i EU-direktivene og i Baselkomiteens retningslinjer, i form av de tre pilarene (jf. punkt 5.1), bør fremgå tydelig av lovbestemmelsene. Etter departementets vurdering vil det også være hensiktsmessig at det fremgår av lovbestemmelsene at kapitaldekningskravet er sammensatt av flere delkrav knyttet til ulike former for risiko, samt at en for å komme frem til beregningsgrunnlaget for disse delkravene kan benytte flere ulike metoder. Finansdepartementet ønsker således at lovteksten skal gjenspeile hvordan kapitaldekningsregelverket er bygget opp.

Direktivene inneholder en rekke valgmuligheter (unntak fra direktivenes hovedregel) ved gjennomføring av disse i nasjonal lovgiving. Direktivforslaget åpner også for enn viss fleksibilitet i forvaltningen av reglene. Dette innebærer i utgangspunktet rom for nasjonale tilpasninger.

Kredittilsynet har i høringsdokumenter fra september 2004³, mai 2005⁴, og juni 2005⁵ drøftet hvordan flere av de mest sentrale nasjonale valgene kan gjennomføres i Norge. Departementet har i lovforslaget i begrenset grad tatt stilling til nasjonale valg av materiell karakter. Det vil følgelig først og fremst være ved fastsettelse av forskriftene at de nasjonale valgene fremkommer. Forskriftsutkast vil bli sendt på høring av departementet når disse er ferdigstilt.

I tråd med praksis i andre europeiske land legges det opp til at institusjonene gis mulighet til å beregne kapitalkravet for kredittrisiko etter en internrating metode (IRB-metode) fra regelverket

³ Nye kapitaldekningsregler – notat om gjennomføringen i Norge.

⁴ Nye kapitaldekningsregler – utkast til forskrifter om IRB og sikkerhetsstillelse.

⁵ Nye kapitaldekningsregler – utkast til forskrift om operasjonell risiko.

trer i kraft – forutsatt at kravene til en slik tillatelse er tilfredsstillt. Kredittilsynet åpnet fra utgangen av september 2005 for å motta søknader fra institusjoner som har til hensikt å benytte den grunnleggende IRB-metoden fra 1. januar 2007. Det er for tiden søknader fra fem norske banker til behandling. Institusjoner som ønsker å benytte den avanserte IRB-metoden fra 1. januar 2008 må søke Kredittilsynet innen utgangen av juni 2006. Av tidsmessige årsaker vil søknadsprosessen måtte baseres på utkast til regelverk. Endelig tillatelse vil først kunne gis når lovforslaget er vedtatt og tilhørende forskrifter er fastsatt.

3.5 Høringsmerknader

Følgende høringsinstanser har hatt merknader til forslaget:

- Datatilsynet
- Finansieringsselskapenes forening

- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Justis- og politidepartementet
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Norges Bank
- Nærings- og handelsdepartementet
- Sparebankforeningen

Følgende høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader til lovutkastet:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Den norske Revisorforening, Fiskeri og kystdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Miljøverndepartementet, Norske Pensjonskassers Forening, Skattedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Utenriksdepartementet.

4 Gjeldende rett

Alle norske finansinstitusjoner skal til enhver tid ha en forsvarlig kapitaldekning, samt oppfylle de minstekrav som følger av lov eller forskrift jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9. Det er fastsatt i særlovgivningen for hver enkelt type finansinstitusjon at institusjonene skal ha en ansvarlig kapital som utgjør minst 8 prosent av aktiva og forpliktelser utenfor balansen, beregnet etter prinsipper for risikoveiing. Nærmere regler om beregning av kapitaldekningskravet er gitt i forskrift 22. oktober 1990 nr. 875 om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner og verdipapirforetak. For handelsporteføljen er det gitt egne regler, jf. forskrift 22. juni 2000 nr. 632 om minstekrav til kapitaldekning for markedsrisiko m.v. for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (CAD-forskriften). Gjeldende regler stiller kapitalkrav for kredittisiko og markedsrisiko.

Nærmere regler om ansvarlig kapital, herunder definisjon av begrepet, er gitt i «forskrift 1. juni 1990 nr. 435 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner, oppgjørssentraler og verdipapirforetak». Av forskriften § 2 går det fram at ansvarlig kapital består av kjernekapital, tilleggs-kapital og generelle reserveavsetninger. Kjernekapitalen består av innbetalt og opptjent kapital i tillegg til enkelte fond samt fondsobligasjoner etter nærmere regler. Tilleggskapitalen består hovedsakelig av ansvarlige lån. Kjernekapital skal minst utgjøre halvparten av kravet til ansvarlig kapital. I forskriften §§ 6 til 8 er det gitt regler om begrensninger og fradrag, og målet med disse bestemmelsene er å hindre at den samme ansvarlige kapitalen blir medregnet i flere institusjoner. Kravet til kapitaldekning skal oppfylles både på individuell basis og på konsolidert basis, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 og forskrift 25. mars 1991 nr. 214 om bruk av kapitaldekningsregler på konsolidert basis.

Dersom en finansinstitusjon er ute av stand til å oppfylle kapitaldekningskravene, kan Kongen vedta å sette den under offentlig administrasjon med mindre det gis samtykke til at institusjonen midlertidig har lavere kapitaldekning enn fastsatt, jf. lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordnin-

ger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (banksikringsloven) § 4-5.

Når det gjelder verdipapirforetak følger det av verdipapirhandelloven (vphl.) § 8-10 at et verdipapirforetak til enhver tid skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet foretaket driver, herunder den markedsrisiko og kredittisiko foretaket påtar seg. For verdipapirforetak som ikke er kredittinstitusjon, kan den ansvarlige kapitalen ikke være mindre enn det fastsatte minstekravet til startkapital som følger av § 8-9.⁶ Finansdepartementet kan i forskrift fastsette hva som anses som ansvarlig kapital, regler for beregningsgrunnlaget og hva som anses som forsvarlig dekningsgrad for de ulike typer risiko som er knyttet til den virksomhet foretaket driver. Videre fremgår det at verdipapirforetak bare kan yte investeringstjenester dersom kravene til ansvarlig kapital er oppfylt.

Forslaget til nye kapitaldekningsregler inneholder krav til blant annet styring og kontroll i finansinstitusjoner og verdipapirforetak. Også etter gjeldende rett er finansinstitusjonene og verdipapirforetakene underlagt slike krav, men disse er ikke fastsatt som en del av kapitaldekningsregelverket. Krav til dokumentasjon, interne rutiner og retningslinjer samt kontroll, følger i dag av forskrift om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll, fastsatt av Kredittilsynet 2. april 2001. Forskriften har bestemmelser om kontrollansvar for styret og daglig leder, samt dokumentasjonskrav. For å sikre at styret og daglig leder kan ivareta kontrollansvaret på en forsvarlig måte inneholder forskriften bestemmelser om plikt for ledende personale til å rapportere oppover i organisasjonen, minst en gang årlig. For bl.a. foretak eller konsern med samlet forvaltningskapital for egen og kunders regning på mer enn 10 milliarder kroner er det fastsatt regler om internrevisjon. Forskriften er gitt med hjemmel i tilsynsloven § 4 nr. 2 som fastsetter at Kredittilsynet kan pålegge de institusjonene det har tilsyn med å «*innrette sin internkontroll etter de bestemmelsene tilsynet fastsetter*».

⁶ 730.000 euro med mindre Kredittilsynet har gitt tillatelse til en lavere kapital (minimum 125.000 euro).

I utkast til nye regler om kapitaldekning får tilsynsmyndighetene en utvidet rolle i forhold til det de har i dag. Det følger av den generelle formålsbestemmelsen i kredittilsynsloven § 3 at «tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for insti-

tusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter». Kredittilsynet fører i medhold av denne bestemmelsen tilsyn med overholdelsen av de bestemmelser som fastsettes om risikokontroll, kapitalkrav m.v. i samsvar med direktivet og anbefalinger vedtatt av tilsynskomiteen for bankspørsmål (en såkalt level tre komite) eller i «Committee of European Banking Supervisors (CEBS)».

5 Generelt om lovforslaget

5.1 Hovedstruktur i det nye regelverket

Basel-komiteens retningslinjer bygger på tre såkalte pilarer. Denne tredelingen gjenspeiles også i direktivene fra EU. Pilarene skal understøtte hverandre gjensidig, og skal sammen bidra til å fremme finansiell stabilitet. Dette skal skje ved at kapitalkravet institusjonen står overfor tilpasses bedre til den underliggende risikoen i institusjonen. Pilar I inneholder de tekniske beregningene av kapitalkravene, og definerer minimumskravet til ansvarlig kapital. Pilar II omhandler vurderingen av og tilsynet med institusjonenes samlede risiko, og det samlede kapitalbehovet til institusjonene, mens pilar III inneholder regler om informasjon som institusjonene skal gjøre offentlig tilgjengelig.

I de nye kapitaldekningsreglene som foreslås implementert, videreføres i hovedsak dagens definisjon av ansvarlig kapital (telleren i brøken) og minstekravet om åtte prosent kapitaldekning, men beregningsgrunnlaget som den ansvarlige kapitalen skal stå i forhold til (nevneren i brøken) endres. Nye bestemmelser om kredittrisiko skal i stor grad erstatte de eksisterende, og det skjer også en del endringer i beregningsgrunnlaget for markedsrisiko. I tillegg innføres et eksplisitt kapitalkrav for operasjonell risiko. Regelverket om ansvarlig kapital berøres i mindre grad av endringene som foreslås.⁷

Institusjonen kan etter de nye reglene beregne minstekravet for kredittrisiko etter to alternative metoder; standardmetoden eller internratingmetoden (IRB-metoden). IRB-metoden skiller igjen mellom en grunnleggende og en avansert metode. Standardmetoden bygger i stor grad på gjeldende kapitaldekningsregelverk, mens IRB-metoden i større grad legger institusjonenes egne vurderinger av kredittrisiko til grunn. Kapitalkravet for ope-

rasjonell risiko skiller i likhet med kravet for kredittrisiko mellom enkle og mer avanserte metoder.

Minimumskravene i pilar I dekker nødvendigvis ikke den samlede risiko institusjonene er eksponert overfor på en fullgod måte. Utover det beregnede minimumskravet til ansvarlig kapital er alle institusjoner derfor under pilar II påkrevd å ha en prosess for å vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndigheten skal vurdere disse prosessene, og det er foreslått å utvide myndighetenes mulighet til på individuell basis å stille kapitalkrav utover de kalkulerte kapitalkravene. Krav til informasjonen institusjonene skal gjøre offentlig tilgjengelig skal bidra til å styrke markedsdisiplinen. Opplysningskravene i pilar III stiller krav til at institusjonene offentliggjør informasjon om blant annet kapitalforhold, risikoeksponering og styring og kontroll. Dette skal bidra til at markedet i større grad skal kunne vurdere risikoforhold og kapitalisering i institusjonene.

En oversikt over kapitaldekningsreglene slik de vil fremstå etter de nye reglene fremgår av figuren nedenfor:

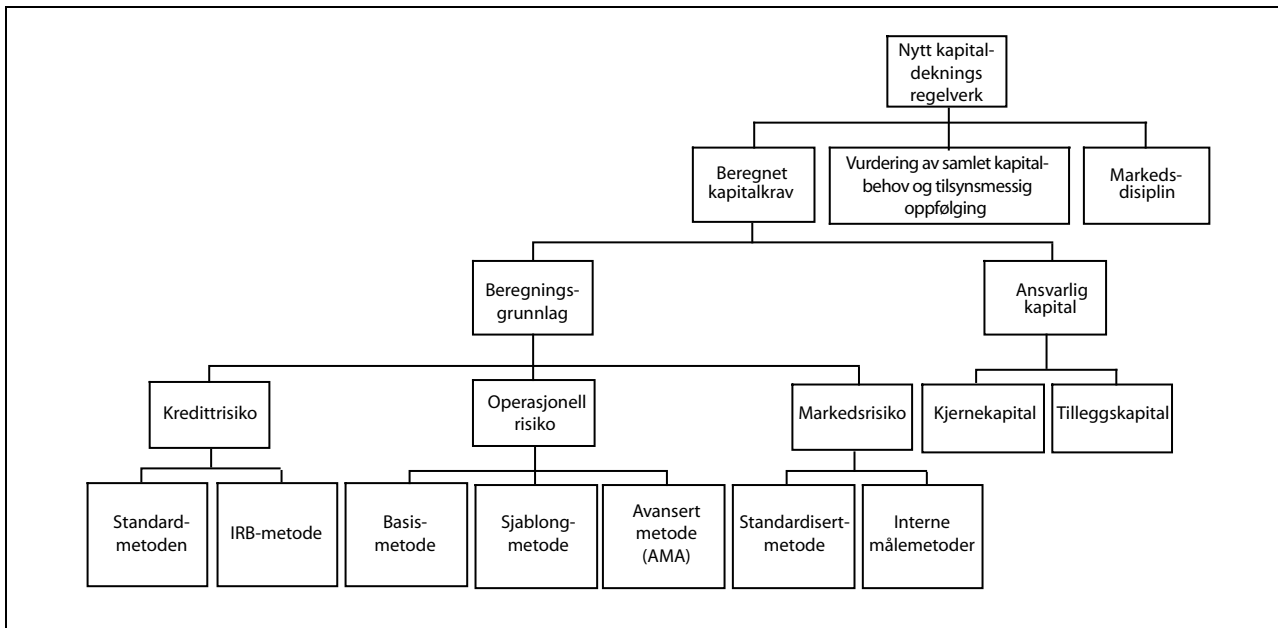
Kapitaldekningsreglene oppfylles på tre nivåer:

- selskapsnivå
- delkonsolidert nivå
- konsolidert nivå

Selskapsnivå vil si at det aktuelle selskap skal oppfylle kravet uten å medregne datterselskaper eller deleide selskaper (20 prosent eierandel eller mer) eller andre selskaper som omfattes av konsolideringsplikt. *Delkonsolidert nivå* vil si at et krav skal oppfylles på konsolidert basis på alle delnivåer (underkonsern) og slik at alle selskaper som omfattes av konsolideringsplikt og som er organisert direkte eller indirekte under det mellomliggende selskapet, inngår i denne del av konsolideringen. *Konsolidert nivå* vil si at hele konsernet samlet skal oppfylle kravet på konsolidert basis og slik at alle selskaper i gruppen som omfattes av konsolideringsplikt, inngår i konsolideringen.

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 58 (2004-2005), ble blant annet bestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 første, annet, tredje og sjette

⁷ Baselkomiteén har startet en gjennomgang av regelverket for ansvarlig kapital. EU-kommisjonen har tatt initiativ til en tilsvarende gjennomgang av denne delen av det konsoliderte bankdirektiv, 2000/12/EF. EU-kommisjonen har også satt i gang et arbeid med å endre regelverket for store engasjementer.



Figur 5.1 Struktur i kapitaldekningsregelverket

ledd og i verdipapirhandelloven § 8-12 endret. De nærmere reglene om gjennomføringen av konsolideringen, herunder om nivå for anvendelse av kapitaldekningsreglene følger etter disse endringene av en ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis (konsolideringsforskriften). En gjennomføring i norsk rett av direktivet synes på nåværende tidspunkt ikke å nødvendigjøre ytterligere endringer i lovbestemmelsene om konsolidering. Bestemmelsene i de nye kapitaldekningsreglene om nivå for anvendelse av kapitalkravene vil således kunne gjennomføres ved endringer i konsolideringsforskriften.

Konsolideringsbestemmelsene vedrørende pilar II må vurderes sammen med de virkemidlene som følger av pilar II-regelverket og hvor Kredittilsynet blant annet vil kunne pålegge institusjonene å ha en høyere kapital enn de lovbestemte minimumskrav. Ved anvendelse av pilar II-kravet på konsolidert basis legges det til grunn at det skal tas hensyn til alle typer risikoer i konsernet, og slik at også risikoer for forsikringsselskaper som inngår i gruppering med kredittinstitusjoner og/eller verdipapirforetak, vil omfattes.

5.2 Høringsinstansenes generelle merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) legger i sin høringsuttalelse vekt på betydningen av like rammebetingelser og lik implementering. FNH

viser til at departementet i høringsnotatet skriver at det kan bli aktuelt å innføre strengere regler for norske institusjoner på enkelte avgrensede områder. FNH skriver i den forbindelse i sin høringsuttalelse:

«Både strukturen i det nye regelverket og innholdet i de enkelte regler er resultat av en meget langvarig internasjonal prosess, og bygger på omforente krav fra tilsynsmyndigheten i verdens ledende industriland og EU. Både norske myndigheter og norsk finansnæring har gjennom ulike kanaler fulgt denne utviklingsprosess og søkt å øve påvirkning når forholdene har tilsagt dette. Etter FNHs syn kan det ikke være tvil om at de internasjonale standarder som har kommet ut av denne lange og grundige prosess, bør representere et forsvarlig rammeverk også med sikte på reguleringen av norske kredittinstitusjoners soliditet. [...]

Etter vårt syn vil de internasjonale kravene til kapitaldekning gi større trygghet for det norske banksystemet, selv om selve minstekravet til ansvarlig kapital under pilar 1 vil kunne bli redusert for en del institusjoner. Kravene til institusjonene under de to andre pilarene i regelverket, vil motvirke at slike lempninger får negative virkninger for soliditeten i næringen. Overgangsreglene vil videre sikre at endringer skjer gradvis og på en kontrollert måte.

Det sentrale i denne sammenheng er at norske finansinstitusjoner konkurrerer på lik linje med institusjoner fra andre europeiske land i et marked som blir stadig mer integrert, hvor konkurransen blir stadig sterkere og hvor for-

tjenestemarginene blir mer presset. Kapitaldekningsregelverket vil på en rekke områder ha en direkte konkurransemessig effekt for norskregulerte institusjoner i forhold til institusjoner underlagt andre lands minstekrav, enten denne konkurransen skjer i Norge eller i andre land hvor norske institusjoner opererer eller har eierinteresser. [...]

Eventuelt skjerpede regler innenfor dette området på rent nasjonalt grunnlag, selv for begrensede eksponeringsklasser, vil på en meget direkte måte kunne virke konkurransemessig negativt for norskbasert finansvirksomhet. Dersom konkurranseulempene blir vesentlige, vil det undergrave norske institusjoners langsiktige mulighet til å overleve som selvstendige institusjoner. Samlet sett innebærer dette at terskelen for å operere med materielt sett strengere minstekrav og regler med annerledes innretning i Norge enn det som følger av de internasjonalt omforente kravene i direktivet, bør være vesentlig høyere enn under det nåværende regimet. Vi ber om at Finansdepartementet legger en slik erkjennelse til grunn for det videre arbeidet med implementeringen av det nye EU-direktivet.

Eventuelle behov for «sikkerhetsmarginer» i forhold til de internasjonale minstekravene bør etter FNHs syn tas med i de vurderinger institusjonen og Kredittilsynet skal gjøre under pilar 2, dvs. konkret i forhold til den enkelte institusjon og den situasjon denne institusjonen befinner seg.»

FNH viser videre til at det etter deres vurdering i det foreliggende lovutkastet er foreslått strengere regler enn minimumsreglene fra EU med hensyn til hvilken kapital som kan hensyntas i institusjonenes egne vurderinger under pilar 2 i det nye regelverket. Denne innvendingen vil bli nærmere omtalt og vurdert i kapittel 8.3 og 8.4 om samlet kapitalbehov og individuell tilsynsmessig oppfølging.

FNH har videre enkelte merknader til nivået for anvendelse av kapitaldekningsregler. Angående nivå for anvendelse av pilar I kravene skriver FNH følgende:

«Departementet synes å legge til grunn at minstekravene til kapitaldekning (pilar 1) skal oppfylles på alle nivåer, dvs. på selskapsnivå, delkonsolidert nivå og konsolidert nivå. Den gjeldende bestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 a åpner for at Kredittilsynet kan gjøre unntak fra hovedbestemmelsen om anvendelse på konsolidert nivå gjennom enkeltvedtak. En tilsvarende bestemmelse finnes ikke i finansieringsvirksomhetsloven i forhold til anvendelse av regelverket på selskaps-

nivå. Når departementet heller ikke foreslår noen unntaksbestemmelse i forslaget til ny § 2-9 a, forstår vi det slik at departementet i utgangspunktet ikke har til hensikt å gjennomføre det reviderte kredittinstitusjonsdirektivets unntaksbestemmelse i artikkel 69.

Etter vårt syn bør finansieringsvirksomhetsloven åpne for at det kan gjøres unntak for anvendelse av minstekravene til kapitaldekning (pilar 1) på selskapsnivå for institusjoner nede i organisasjonsstrukturen, dersom de aktuelle institusjonene inngår i konsolidert beregning av kapitaldekning på konsolidert eller delkonsolidert nivå, i tillegg til at de også oppfyller de andre strenge vilkårene som artikkel 69 i det reviderte kredittinstitusjonsdirektivets stiller opp. De aktuelle vilkårene innebærer, etter vårt syn, at det bør være soliditetsmessig uproblematisk å gi unntak fra bestemmelsen om å beregne kapitaldekning på selskapsnivå. FNH vil i denne sammenheng vise til at noen datterselskaper i finansinstitusjoner kan være så tett integrert i morselskapets konsoliderte virksomhet, eller ha så begrenset soliditetsmessig betydning for morselskapets konsoliderte stilling, at det vil ha liten nytteverdi for myndighetene å få beregnet og rapportert kapitaldekningen for slike datterselskaper på selskapsnivå. Kapitaldekningsberegning og -rapportering vil i slike tilfeller kun generere unødvendige kostnader i institusjonen og hos tilsynsmyndigheten. FNH foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en unntaksbestemmelse lik den som eksisterer som i gjeldende § 2-9 a annet ledd i finansieringsvirksomhetsloven for anvendelse på konsolidert nivå, som nytt åttende ledd i ny § 2-9 a:»

Angående nivå for anvendelse av pilar II kravene skriver FNH følgende:

«Departementet viser til at Kredittilsynets foreløpige vurderinger trekker i retning av å foreslå minimumskravene i direktivet, dvs. en hovedregel om at kravene under pilar 2 skal oppfylles på konsolidert nivå når institusjonen inngår i konsern. FNH støtter denne vurderingen. Hensynene bak pilar 2 tilsier at det bør foretas en helhetlig vurdering av finanskonsernenes risikoutsatthet og buffere. En slik gjennomføring av regelverket vil dessuten bidra til en langt mer effektiv utnyttelse både av Kredittilsynets og institusjonenes egne ressurser, enn dersom kravene etter pilar 2 også skal oppfylles separat for hver enkelt institusjon i et finanskonsern.»

Avslutningsvis skriver FNH i sin høringsuttalelse at de støtter departementets forslag om å samle lovbestemmelsene om kapitaldekning for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i hen-

holdsvis finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven. FNH har også enkelte merknader av teknisk karakter til lovbestemmelsene som foreslås.

Konkurransetilsynet skriver i sin høringsuttalelse at de i all hovedsak slutter seg til endringsforslagene, men har enkelte synspunkter vedrørende implementeringen av bestemmelsene om beregning av kapitalkravet knyttet til kredittrisiko. Konkurransetilsynet skriver videre at det etter deres oppfatning vil være positivt for konkurransen dersom banker får lettelse i kapitalkravene ettersom dette vil gi større utlånskapasitet.

Kredittilsynet skriver i sin høringsuttalelse:

«Kredittilsynet har ikke vesentlige merknader til Finansdepartementets lovforslag. Kredittilsynet vurderer det slik at forskjellene fra Kredittilsynets forslag av 22. juni 2005 til Finansdepartementet er mer relatert til form enn substansielt innhold.»

Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse:

«Strukturen i Baselkomiteens regelverk, i form av de tre pilarene, fremgår tydelig av departementets forslag til lovbestemmelser. Norges Bank støtter den foreslåtte oppbyggingen av regelverket for kapitaldekning i norsk lovverk.»

Nærings- og handelsdepartementet skriver i sin høringsuttalelse:

«Vi er videre opptatt av at de relevante EU-direktivene om retningslinjer for beregning av kapitaldekningskrav implementeres mest mulig likt i de nordiske land, slik at norske finanskonsern og banker konkurrerer på likest mulig vilkår med sine nordiske konkurrenter.

[...]

Nærings- og handelsdepartementet er generelt positive til at det åpnes for mer adekvate metoder for å beregne minimumskapitalkrav i finansinstitusjoner og strengere krav til rapportering på området. Det vil kunne bidra til å styrke finansinstitusjonenes finansielle styrke og gi et riktigere bilde av selskapenes soliditet. Det nye regelverket vil også i større grad samsvare med prinsippene for allokering av kapital i finansinstitusjoner og dermed gi en mer korrekt prising av kreditt i markedet med hensyn på risiko

På den annen side er det som nevnt i høringsnotatet grunn til å tro at mange institusjoner vil tilpasse seg de nye kravene for å oppnå fordelene det innebærer å ha en lavere ansvarlig kapital enn kravene etter dagens regelverk. Å lette på kravene til ansvarlig kapital kan i ytterste konsekvens føre til at risikoen

for at enkelte institusjoner kan foreta uansvarlig store utlån i forhold til ansvarlig kapital, øker. Dette vil igjen medføre risiko for låntakere og fare for ustabilitet i det finansielle systemet. Det er av største viktighet for næringslivet å ha stabile finansmarkeder. Dette stiller større krav til oppfølging, både for finansinstitusjonene og tilsynsorganene.»

Sparebankforeningen skriver i sin høringsuttalelse:

«Når det gjelder prinsipper for gjennomføring, har foreningen merket seg postulatet om at det bør legges vekt på hensynet til mest mulig like rammebetingelser for institusjonene og behov for at regelverket i størst mulig grad blir gjennomført og praktisert på samme måte i medlemslandene. Sparebankforeningen deler departementets vurderinger av overordnede prinsipper for gjennomføringen i norsk rett.»

5.3 Departementets generelle vurdering

Departementet oppfatter høringsinstansene som generelt positive til strukturen i lovforslaget. Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler seg også i sin høringsuttalelse positivt om en omlegging av kapitaldekningsregelverket i retning av mer risikofølsomme kapitalkrav, slik det her legges til rette for.

Departementet har merket seg at både FNH og Sparebankforeningen i sine høringsuttalelser vektlegger betydningen av en mest mulig lik implementering i Norge som i andre land, for å sikre like konkurransevilkår. Departementet er enig med høringsinstansene i at dette bør tillegges vekt. Departementet viser i denne sammenheng til det samarbeidet tilsynsmyndighetene i de nordiske landene har etablert innenfor kapitaldekningsområdet. Det nordiske samarbeidet følger også nøye det tilsvarende arbeidet som skjer i regi av CEBS slik at det ikke skal oppstå utilsiktede forskjeller mellom Norden og de øvrige landene i EØS-området.

Hensynet til institusjonene og like rammevilkår må, som departementet også skrev i høringsnotatet, veies opp mot andre viktige hensyn som ligger til grunn for utformingen av kapitaldekningsregelverket. På enkelte avgrensede områder kan det være særlige soliditetsmessige hensyn som kan veie tyngre enn konkurransemessige hensyn. Departementet vil videre understreke at det i lovutkastet i denne proposisjonen i liten grad tas stilling til de valgmuligheter direktivet åpner for ved gjen-

nomføring i nasjonal lovgivning. Utfyllende bestemmelser vil bli fastsatt i forskrifter, og nasjonale tilpasninger vil bli tatt standpunkt til i forbindelse med fastsettelsen av disse forskriftene.

Departementet har videre merket seg FNHs synspunkter på de vurderinger som er gjort når det gjelder de ulike nivåene kapitaldekningskravet skal være oppfylt på i et konsern. Departementet legger som nevnt i høringsnotatet til grunn at nåværende bestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 og i forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis (konsolideringsforskriften) er tilstrekkelige for å oppfylle kravene i det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet.

Gjeldende unntaksbestemmelse i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 andre ledd, åpner for at Kredittilsynet kan gjøre unntak fra hovedbestemmelsen om anvendelse av regelverket på konsolidert nivå, og foreslås videreført under det nye kapitaldekningsregelverket. Det finnes som FNH påpeker ingen tilsvarende bestemmelse i gjeldende regelverk i Norge som åpner for unntak på selskapsnivå. Unntaksbestemmelsen i direktivets artikkel 69, som åpner for unntak på selskapsnivå, er ikke ny, men har fått fornyet aktualitet siden beregningen av minstekravet til ansvarlig kapital er blitt mer ressurskrevende. Departementet legger imidlertid, i likhet med Kredittilsynet, til grunn at en oppfyllelse av minstekravene til kapitaldekning for datterselskap også på selskapsnivå vil

bidra til å sikre at den ansvarlige kapitalen er allokert i forhold til risikoen i de ulike delene av en finansgruppe. Det anses som betryggende at den ansvarlige kapitalen er til stede i forhold til risikoen i hver enkelt av de juridiske enhetene. Departementet ønsker derfor ikke å implementere denne unntaksbestemmelsen i norsk regelverk. At det ikke åpnes for at Kredittilsynet ved forskrift eller ved enkeltvedtak kan unnta selskaper fra kravet til kapitaldekning, innebærer ingen endring sammenlignet med dagens situasjon.

Mange har vært opptatt av konsekvenser av den foreslåtte omleggingen av kapitaldekningsregelverket for soliditeten til finansinstitusjonene og mulige virkninger for finansiell stabilitet. Departementet viser i denne sammenheng til den nærmere omtale av dette i kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget, samt i kapittel 2 om formålet med kapitaldekningsregelverket. Ut i fra hensynet til den enkelte institusjonens soliditet og hensynet til stabilitet i det finansielle systemet som helhet er det ønskelig at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene tar hensyn til risiko i sin prissetting, noe kapitaldekningsregelverket skal bidra til. For øvrig har mange institusjoner allerede under dagens rammeverk utviklet avanserte metoder for risikostyring som benyttes selv om de ikke kan benyttes for fastsettelse av kravet til ansvarlig kapital.

6 Overordnede krav

6.1 Nærmere om lovforslaget

Bakgrunnen for kapitaldekningskravet er, som tidligere nevnt, at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene skal ha en buffer i form av ansvarlig kapital for å stå imot den risiko for tap som de påtar seg gjennom sin virksomhet. Det foreslås en bestemmelse av overordnet karakter som samler kravene som følger av de øvrige lovbestemmelsene om kapitaldekning. Bestemmelsen er ment å tydeliggjøre at institusjonene i tillegg til å tilfredsstille de beregnede minstekrav til ansvarlig kapital, til enhver tid skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut i fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.

I det nye kapitaldekningsregelverket ligger det en erkjennelse av at det er en sammenheng mellom hvor mye ansvarlig kapital som er nødvendig for å dekke risikoen i en institusjon og institusjonens risikostyring og interne kontrollprosesser. Økt ansvarlig kapital skal ikke være den eneste løsningen for å møte økt risiko. Ansvarlig kapital skal heller ikke kunne være et substitutt for hensiktsmessig risikostyring og kontroll. Etter direktivene skal alle institusjoner ha veldefinerte styrings- og kontrollordninger. Dette innebærer en klar organisatorisk struktur med en veldefinert og klar ansvarsfordeling. Institusjonen skal videre ha rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere den risiko institusjonene er eller kan bli utsatt for. Videre skal institusjonene ha tilfredsstillende internkontroll, herunder en god administrativ og regnskapsmessig praksis. Direktivene fasetter i denne sammenheng også mer detaljerte krav til institusjonens risikostyring, herunder krav knyttet til ulike risikotyper (kredittrisiko, konsentrasjonsrisiko, likviditetsrisiko mv.).

Det overordnede kravet til styrings- og kontrollordninger gjelder uavhengig av hvilke metoder institusjonene benytter i beregningen av kapitaldekningskravet. Kravet skal imidlertid ses i sammenheng med type virksomhet, størrelse på institusjonen og kompleksiteten i institusjonens virksomhet. Departementet foreslo i lovutkastet som ble sendt på høring å fastsette et forholdsmessighetsprinsipp for kravet til finansinstitusjonenes

styrings- og kontrollordninger, samt retningslinjer og rutiner i loven.

6.2 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse:

«Etter vårt syn bør det vurderes å reddykke det materielle innholdet i den aktuelle direktivbestemmelsen i ny § 2-9, dvs. sløyfe første ledd som fokuserer på kapitaldekning. Dette bør kunne gjøres uten problemer, da de materielle bestemmelsene som dette leddet viser til fremkommer direkte av ny § 2-9a (pilar 1) og ny § 2-9b (pilar 2). Første ledd kan således sies å være overflødig.»

Sparebankforeningen skriver i sin høringsuttalelse at foreningen støtter at proporsjonalitetsprinsippet fastsettes i loven, som foreslått i siste ledd i lovforslagets del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 om krav til virksomheten.

6.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en overordnet bestemmelse om oppfyllelse av kravene til ansvarlig kapital. Bestemmelsen binder sammen øvrige deler av kapitaldekningsregelverket. Bestemmelsen setter kravene til organisering og forsvarlig drift som foreslås nedenfor i samme paragraf i sammenheng med kravene til ansvarlig kapital. Videre understrekes det i bestemmelsen at krav til ansvarlig kapital også kan fremgå av forskriftsbestemmelser eller i form av enkeltvedtak, samt at disse kravene skal være oppfylt til enhver tid, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 første ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 første ledd.

Departementet foreslår regler som omhandler forsvarlig organisering og drift. Bestemmelsen er ikke direkte knyttet til kravene til ansvarlig kapital, men er allikevel viktig i forhold til soliditeten til institusjonene. Bestemmelsen dekker etter departementets vurdering direktivets krav om at institu-

sjonene skal ha på plass effektive interne risikostyringssystemer. Forsvarlig drift forutsetter, slik departementet ser det, en klar organisasjonsstruktur og klar ansvarsfordeling. Også annen relevant lovgivning reflekterer dette. Det fremgår for eksempel av aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-12 at styret i aksjeselskap og allmennaksjeselskap skal sørge for en «forsvarlig organisering av virksomheten». Det følger imidlertid av finansieringsvirksomhetsloven § 3-2 at «Finansieringsforetak kan ikke uten samtykke av Kongen organiseres på annen måte enn som aksjeselskap, allmennaksjeselskap, selveiende institusjon (stiftelse) eller forening av låntakere (kredittforening, hypotekforening)». Det følger av dette at ikke alle finansieringsforetak nødvendigvis vil dekkes av aksjelovgivningen. Departementet anser det foreslåtte kravet til klar organisasjonsstruktur som nødvendig for finansinstitusjonene.

I aksjelovgivningen fremgår ansvarsfordeling mellom de styrende organer og daglig leder. I forbindelse med risikostyring vil det være nødvendig med klar ansvarsfordeling også mellom de ansatte i finansinstitusjonen.

At det etableres styrings- og kontrollordninger, er en forutsetning for å kunne ha en oversikt over måten virksomheten drives på. At slike styrings- og kontrollordninger er klare, innebærer at det minst skal fremkomme hvem som beslutter og hvem som kontrollerer, slik at det ikke skapes uklare ansvarsforhold internt i institusjonen. En kontrollordning vil måtte etableres slik at kontrollen utøves av andre personer enn de som har tatt de beslutningene som skal kontrolleres.

For å sikre at institusjonen har en oversikt over risikobildet stilles det videre krav til retningslinjer og rutiner. Retningslinjene og rutineene vil måtte være slik at en oppfølging av disse innebærer en forsvarlig organisering og drift. For at virksomheten drives forsvarlig må det sikres at så vel styrings- og kontrollordninger, som interne retningslinjer og rutiner, revurderes ved jevne mellomrom. Det følger av forskrift om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll (internkontrollforskriften) av 20. juni 1997 at «styret skal påse at den interne kontroll i foretaket er sikret i et tilstrekkelig omfang og på en systematisk måte». Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 andre ledd. Direktivets krav om at institusjonen skal ha god regnskapsmessig praksis anses ivaretatt i regnskapslovgivningen.

Forholdsmessighetsprinsippet som foreslås tatt inn i loven, som skal gjelde i vurderingen av hvilke styrings- og kontrollordninger som bør være etablert, innebærer at en vil se hen til arten og omfanget av institusjonens virksomhet. Arten og omfanget av virksomheten vil også være av betydning i vurderingen av retningslinjene og rutineene. Dette prinsippet gjenspeiler at risikostyringssystemene og kompleksiteten av disse bør henge tett sammen med den virksomhet institusjonen faktisk driver. Forholdsmessighetsprinsippet foreslås lovfestet i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 tredje ledd og verdipapirhandelloven § 8-10 tredje ledd.

7 Minimumskrav til ansvarlig kapital (pilar I)

7.1 Kredittrisiko

Etter direktivet skal kapitalkravet for kredittrisiko beregnes etter:

- Standardmetoden som er en videreutvikling av gjeldende metode (Basel-anbefalingene fra 1988), eller
- Internrating metode (IRB-metoden - Internal Ratings Based Approach) som bygger på institusjonenes interne målemetoder.

Direktivet stiller krav om at institusjonene, i tilknytning til fastsettelsen av det beregnede minstekravet til kapitaldekning, særskilt vurderer forhold knyttet til den risikoen de påtar seg, herunder debtors eller garantists betalingsevne og verdien av eventuelle sikkerheter.

7.1.1 Standardmetoden

De fleste norske institusjoner antas å ville benytte standardmetoden for å beregne kapitalkravet for kredittrisiko. Det er ikke krav om tillatelse fra tilsynsmyndigheten for å bruke denne metoden.

Standardmetoden bygger i stor grad på dagens regelverk med risikovekter for fordringer på ulike debitorer. En endring i forhold til gjeldende regler er at det åpnes for at det kan tas i bruk ekstern rating⁸ i vurderingen av risikoeksponeringen for hver enkelt kreditt. Eksterne kredittvurderingbyråers vurderinger kan dermed brukes til å fastlegge risikovektene for flere av institusjonenes balanse og utenom balanseposter. Resultatet av den eksterne ratingen vil kategorisere engasjementene i ulike vektklasser. Dagens risikovektklasser på 0, 20, 50 og 100 prosent beholdes. Det innføres i tillegg en risikoklasse på 150 prosent blant annet for debitorer med den svakeste ratingen.

⁸ Ratingbyråer produserer informasjon om hvor god betalingsevne ulike selskaper har. En slik ratingprosess finner først sted dersom et selskap tar initiativ til å la seg rate. Å skaffe seg ratinginformasjon gjennom en uavhengig tredjepart kalles for ekstern rating. Dersom en bank selv gjennomfører ratingprosessen kaller en det et internt rating-system.

Tilsynsmyndighetene i hvert land skal vurdere hvilke ratingbyråer som institusjonene kan benytte for å fastsette risikovekter. Direktivet åpner for at nasjonale myndigheter kan legge til grunn andre medlemslands vurderinger for anerkjennelse av ekstern rating. Begrunnelsen for bestemmelsen er at samme ratingbyrå ikke skal behøve å bli vurdert av flere lands tilsynsmyndigheter.

7.1.2 Internbasert rating metode (IRB-metoden)

Beregning av krav til ansvarlig kapital etter IRB-metode vil medføre at kapitalkravet for ulike eksponeringer i større grad enn under standardmetoden differensieres i samsvar med forskjeller i underliggende kredittrisiko.

Bruk av denne metoden forutsetter at institusjonen tilfredsstiller nærmere angitte krav, og at tilsynsmyndigheten gir tillatelse til å beregne kapitalkravet etter institusjonens IRB-system. Med IRB-system menes de modeller, arbeids- og beslutningsprosesser, kontrollmekanismer, IT-systemer og interne retningslinjer som er knyttet til klassifisering og kvantifisering av kredittrisiko mv. Bruk av IRB-metode vil kunne gi fordeler i form av bedre risikostyring og kontroll, men kravene som stilles for å kunne benytte en IRB-metode for å fastsette kapitalkrav for kredittrisiko er omfattende, og etablering av de nødvendige rutiner mv. kan være kostnadskrevende for institusjoner som i dag ikke benytter interne risikostyringsmetoder.

Institusjonen skal, når den benytter IRB-metode, beregne forventet tap på et engasjement ut fra følgende tre risikoparametre:

1. Sannsynligheten for at debitor vil misligholde sine forpliktelser, angitt i prosent, innenfor en tidsperiode på ett år. (Probability of default – PD)
2. Størrelsen av engasjementet ved mislighold, angitt som et beløp. (Exposure at default – EAD)
3. Størrelsen av tapet ved mislighold, angitt i prosent av EAD. (Loss given default – LGD)

Kapitalkravet kan beregnes etter grunnleggende eller avansert IRB-metode. Begrepe ne grunnleg-

gende og avansert IRB kommer fra Baselkomiteen, men benyttes ikke i direktivene. I Norge vil vi imidlertid benytte begrepene grunnleggende og avansert IRB-metode.

Etter den grunnleggende IRB-metoden skal institusjonene estimere sannsynligheten for mislighold (PD). De øvrige risikoparameterne fastsettes av tilsynsmyndighetene. Etter den avanserte IRB-metoden, og for massemarkedsengasjementer, kan institusjonen få tillatelse fra tilsynsmyndigheten til selv å estimere alle de tre risikoparameterne nevnt over. Løpetiden på engasjementene skal også tas hensyn til som en risikofaktor i den avanserte metoden, og skal inngå eksplisitt ved beregningen av kapitalkravet. For massemarkedsengasjementer skilles det ikke mellom grunnleggende og avansert IRB-metode.

Ved bruk av IRB-metode stilles det i direktivet krav til informasjonen som skal benyttes. Forholdet til personvernlovgivningen behandles nærmere i kapittel 10.

7.1.3 Sikkerheter

En sentral del av det nye regelverket for kredittrisiko er bestemmelser om hvilke sikkerheter som kan tas hensyn til ved beregning av kapitalkravet. Aktuelle sikkerheter vil være pant i nærmere angitte eiendeler, motregning av innskudd og utlån, motregning av gjenkjøpsforpliktelser, garantier og kredittderivater. Reglene er i hovedsak de samme for standardmetoden og den grunnleggende IRB-metoden. Bestemmelsene gjelder i utgangspunktet ikke for den avanserte IRB-metoden og for massemarkedsengasjementer. Sikkerheter som kan tas hensyn til ved beregning av kapitalkravet under disse metodene må tilfredsstillende krav til at pantet er gyldig etablert og at det foreligger rutiner og retningslinjer for håndtering av sikkerhetsstillelsen.

7.2 Markedsrisiko

Institusjonene har i dag allerede muligheten for å benytte interne risikostyringsmodeller («Value at Risk-modeller») for å beregne kapitalkravet for markedsrisiko. Denne muligheten videreføres i direktivene. Direktivet medfører imidlertid en del endringer i bestemmelsene om beregning av kapitalkrav for markedsrisiko. Definisjonen av hvilke finansielle instrumenter som kan inngå i handelsporteføljen utvides noe i forhold til dagens definisjon som tilsvarer verdipapirhandelloven § 1-2

andre ledd. Det innføres også mer detaljerte bestemmelser om egenhandelsvirksomheten, blant annet styring og kontroll av handelsporteføljen og verddivurdering av posisjoner som inngår i denne porteføljen. Enkelte endringer i bestemmelsene om beregning av kapitalkrav for markedsrisiko foretas dessuten som en konsekvens av at bestemmelsene som regulerer kredittrisiko endres, herunder at det åpnes for risikoreduserende teknikker ved beregning av kapitalkrav for markedsrisiko. Dette er tilsvarende som for kredittrisiko.

Forslag til ytterlige endringer i regler som berører handelsporteføljen ble lagt frem 8. april 2005 og 11. april 2005 av henholdsvis EU-kommisjonen og Baselkomiteen. Endringene ble tatt inn i direktivet mot slutten av den politiske behandlingen. Direktivet innebærer etter dette også endringer i regelverket for motpartsrisiko for OTC-derivater⁹ og gjenkjøpsavtaler mv. og såkalte «Double default effects».

Motpartsrisiko i handelsporteføljen referer til den bilaterale kredittrisikoen på transaksjoner der eksponeringens størrelse kan variere over tid som følge av endringer i underliggende markedsfaktorer. Direktivet inneholder fire ulike metoder for å beregne eksponeringsverdien for OTC-derivater og gjenkjøpsavtaler mv. i bank- og handelsporteføljen.

Direktivet inneholder videre bestemmelser om hvordan såkalte «double default effects» kan tas hensyn til ved kapitaldekningsberegningen. Double default innebærer at både låntager og garantist må misligholde for at tap skal oppstå, og at gjenvinning ved mislighold kan skje både fra låntager og garantist. Slike effekter kan tas hensyn til i IRB-metoden for både bank- og handelsporteføljen. Standardmetoden omfattes ikke av forslaget.

Endringene i regelverket for markedsrisiko gjenspeiles i liten grad i utkastet til lovtekst, men vil bli gjennomført ved fastsettelsen av de nærmere forskrifter.

7.3 Operasjonell risiko

Direktivet definerer operasjonell risiko som risiko for tap som følge av utilstrekkelige eller sviktende interne prosesser eller systemer, menneskelige feil eller eksterne hendelser.

Kapitalkravet for operasjonell risiko skal beregnes etter følgende alternative metoder:

⁹ «Over-The-Counter» - derivater som omsettes utenom autorisert markedsplass.

1. En basismetode (Basic Indicator Approach) der kapitalkravet baseres på institusjonens inntekt (etter nærmere definisjon).
2. En sjablongmessig metode (Standardised Approach) der kapitalkravet er differensiert etter institusjonens ulike virksomhetsområder.
3. Avanserte metoder (Advanced Measurement Approach (AMA)) der institusjonen kan benytte sine egne systemer for å identifisere ulike former for operasjonell risiko.

Basismetoden vil kunne benyttes av alle institusjoner. Kapitalkravet baseres i sin helhet på virksomhetens størrelse, fastsatt ved institusjonens inntekt. For å kunne benytte den sjablonmessige metoden må institusjonen bl.a. ha kontroll- og styringssystemer for operasjonell risiko som er en integrert del av institusjonens risikostyring. Kapitalkravet beregnes etter et liknende prinsipp som brukes i basismetoden, men virksomheten deles inn i forretningsområder og det benyttes differensierte prosentsetninger for f.eks. kapitalforvaltning, tilretteleggingsoppdrag, mellommannsvirksomhet mv. Etter avansert metode (AMA) kan institusjonene beregne kapitalkravet for operasjonell risiko ut i fra egne systemer og metoder, forutsatt at de tilfredsstillende en rekke kvantitative og kvalitative krav.

Bruk av avanserte metoder for beregning av kravet til ansvarlig kapital for operasjonell risiko forutsetter tillatelse fra tilsynsmyndigheten. Arbeidet i institusjonene med å utvikle interne modeller for å beregne nivået på den operasjonelle risiko, har ifølge Kredittilsynet kommet relativt kort. Det forventes at det kun er de største bankene og verdipapirforetak som er en del av større internasjonale konsern som på sikt vil kunne tenkes å søke om tillatelse til å benytte interne modeller for beregning av kapitalkravet for operasjonell risiko.

7.4 Tillatelse til bruk av metoder

Direktivene stiller krav til tillatelse fra tilsynsmyndigheten for bruk av avanserte metoder (interne risikostyringsmodeller) for beregning av minstekravet til kapitaldekning. Etter direktivet skal tillatelse til bruk av IRB-metode bare gis dersom vedkommende myndigheter er overbevist om at institusjonens risikostyringssystem er solid og brukes på en riktig måte, og at nærmere kvalitetskrav overholdes. Videre skal modellen som benyttes dekke institusjonens forretningsområder og fange opp risikoen knyttet til disse forretningsområdene for at tilsynsmyndigheten skal gi tillatelse til bruk

av modellen i kapitaldekningsssammenheng. En viktig del av søknadsprosessen vil være å gjennomgå og vurdere kontrollmiljøet rundt modellen og å kontrollere at modellen er en integrert del av den interne risikostyringen i virksomheten ellers.

En eventuell tillatelse til bruk av interne modeller til beregning av kapitaldekningskrav for kredittrisiko innebærer ikke at tilsynsmyndigheten godkjenner selve IRB-systemet. Det som gis er kun en tillatelse til å benytte IRB-systemet til å beregne minimumskravet til ansvarlig kapital for kredittrisiko.

Direktivet gir nærmere bestemmelser om IRB for kredittrisiko og avanserte metoder for operasjonell risiko i konsern med virksomhet i flere land. Bestemmelsene skal sikre at søknadsprosessen samordnes tilsynsmyndighetene imellom. Etter direktivet skal søknad om bruk av IRB-metoden sendes til tilsynsmyndigheten i det land konsernspissen har hovedkontor. Tilsynsmyndighetene i konsernspissens hjemland og hjemlandene til datterselskapene skal samarbeide om behandling av søknaden og skal i løpet av seks måneder treffe en felles beslutning. Tilsynsmyndighetene i konsernspissens hjemland skal forelegge vedtaket for institusjonen. Dersom tilsynsmyndighetene ikke kan enes om en felles beslutning, kan tilsynsmyndigheten i konsernspissens hjemland treffe endelig vedtak.

7.5 Nærmere om lovforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet en videreføring av kravet i gjeldende regelverk til at en finansinstitusjons ansvarlige kapital til enhver tid skal utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift.

Det beregnede kravet til ansvarlig kapital for kredittrisiko og markedsrisiko vil variere med risikoen i porteføljen, slik at plasseringer i aktiva med høyere risiko, og dermed høyere risikovekt, krever mer ansvarlig kapital enn plasseringer med lavere risikovekt. Dette har også vært situasjonen under gjeldende regelverk (og er også et sentralt formål), men kapitalkravet under det nye rammeverket er mer sensitivt for risiko. For kredittrisiko og markedsrisiko vil beregningsgrunnlaget være risikovektede eiendeler og poster utenfor balansen. For operasjonell risiko vil kapitalkravet i den grunnleggende metoden og standardmetoden i utgangspunktet være knyttet til inntekt etter en nærmere definisjon som inntas i forskrift.

Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette at beregningsgrunnlaget for kravet til ansvar-

lig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og annen risiko. Videre foreslo departementet en nærmere spesifisering av hvordan beregningsgrunnlaget for henholdsvis kredittisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko skal fremkomme. Departementet påpekte i spesialmerknadene som ble sendt på høring at det i en tidligere høring av Kredittilsynets utkast til forskrift om operasjonell risiko hadde kommet innvendinger fra høringsinstansene på bruken av begrepene *grunnleggende metode*, *standardmetode* og *avanserte metoder*. Departementet skrev i den forbindelse at det foreløpig ikke var klart om begrepsbruken vil bli endret, men at en i alle fall inntil videre benyttet de samme betegnelse benyttet i lovutkastet. Samtidig viste en til at dette kunne bli endret på et senere tidspunkt både i lov og i tilhørende forskrift om operasjonell risiko. Kredittilsynet har i forbindelse med ferdigstillingen av lovforslaget kommet tilbake til departementet med forslag om å endre betegnelse til henholdsvis basismetode, sjablongmetode og avansert metode (AMA). Disse betegnelse vil i følge Kredittilsynet også bli foreslått brukt i forbindelse med de nærmere forskriftsbestemmelser. Det gis en nærmere omtale av dette under departementets vurdering under punkt 7.7.

Departementet foreslo videre å fastsette i loven at interne risikostyringsmodeller kun kan benyttes for fastsettelse av kapitaldekningskravet etter særskilt tillatelse fra Kredittilsynet. Dispensasjonshjemmelen fra kravet til ansvarlig kapital i gjeldende bestemmelser om kapitaldekning foreslås videreført, men myndighet til å dispensere, foreslås lagt til Kredittilsynet (og ikke til departementet som i dag) for å skape symmetri, slik at tilsynet på individuell basis kan bestemme både at kapitalkravet skal være lavere og høyere enn det beregnede kravet som følger av samme paragraf.

Videre foreslås hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av bestemmelsene om beregnede kapitaldekningskrav.

7.6 Høringsinstansenes merknader til pilar I

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse at de i hovedsak støtter forslaget til lovbestemmelse, men allikevel har noen merknader.

Angående et beregningsgrunnlag for annen risiko i lovutkastet skriver FNH i høringsuttalelsen:

«I forslag til annet ledd er det angitt et eget beregningsgrunnlag i loven for annen risiko, dvs. i tillegg til beregningsgrunnlag for kredittisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Dette er fulgt opp i åttende ledd med hjemmel for departementet til å fastsette bestemmelser i forskrift om beregningsgrunnlag for annen risiko. I spesialmotivene til bestemmelsen har departementet skrevet at det kan diskuteres om det er nødvendig å angi et beregningsgrunnlag for eventuell annen risiko.

Vi kan ikke se at det noen steder i høringsdokumentet er angitt hva departementet mener beregningsgrunnlaget for annen risiko skal fange opp. EUs regelverk opererer ikke med noe beregningsgrunnlag for «annen risiko». FNH legger til grunn at departementet ikke har til hensikt å skaffe seg hjemler for å fastsette kapitalkrav for andre typer risiko enn det som følger av det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet og det reviderte CAD-direktivet, jf. artikkel 75 i det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet. Det ovennevnte forslaget i kombinasjon med manglende drøfting av hva man har ment å fange opp med beregningsgrunnlag for annen risiko, skaper imidlertid usikkerhet i så måte. Dette er uheldig.

FNH antar at departementet kan ha sett hen til at EUs direktivbestemmelser i tilknytning til beregningsgrunnlaget for kredittisiko inneholder nye bestemmelser om beregningsgrunnlag for «dilution risk» (forringelsesrisiko) for kjøpte fordringer. Etter vårt syn bør slik risiko kunne regnes som en risiko tilknyttet kredittisiko, på samme måte som forskrift 22.06.2000 om minstekrav til kapitaldekning for markedsrisiko mv. inneholder bestemmelser om beregningsgrunnlag for både tradisjonell markedsrisiko (posisjonsrisiko, valutarisiko) og for tilknyttet risiko (motpartsrisiko og oppgjørssisiko). For å unngå usikkerhet senere om hva som er ment med beregningsgrunnlag for annen risiko, ber vi om at «annen risiko» i § 2-9a annet ledd sløyfes, og at det i stedet foretas en utvidet tolkning av kredittisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko når direktivbestemmelsene om beregningsgrunnlag skal gjennomføres i forskrifter. En slik tilnærming er i dag benyttet for markedsrisiko, og vil også gi samsvar med strukturen presentert i høringsnotatets figur 1.»

FNH understreker videre betydningen av at tidsplanen for implementering overholdes slik at institusjonene skal gis mulighet til å beregne kapitalkravet etter IRB-metode fra regelverket trer i

kraft, dersom de oppfyller vilkårene for å ta denne metoden i bruk.

FNH understreker også under omtalen av pilar I den konkurransemessige betydningen av implementeringen i norsk rett:

«Vi ønsker avslutningsvis under dette avsnittet å vise til at hensynet til et målrettet og effektivt regelverk, som ikke underlegger norske institusjoner unødvendige soliditetsmessige begrensninger, tilsier at gjennomføringen av minstekravene i pilar 1 bør forankres i følgende prinsipper:

- Norsk gjennomføring bør følge EUs minstekrav og overgangsregler, samt felles praksis innenfor Norden og EU, der slik praksis eksisterer. Skjerpede regler skal kun anvendes dersom det kan påvises tungtveiende faglige grunner knyttet til strukturen i det norske markedet.
- Andre tilsynsmyndigheters vurdering av risikomessige forhold i eget land anerkjennes i det norske regelverket, dvs. det legges til grunn at disse er basert på et forsvarlig faglig skjønn.
- Kravene under pilar 2 til prosesser og vurderinger i institusjonene og til tilsynsmessig oppfølging, vil fange opp eventuelle avvik fra de gjennomsnittsbetraktninger som er basis for regelverket under pilar 1. Relevante tiltak for å korrigere for slike avvik iverksettes av den enkelte institusjon og vurderes av Kredittilsynet.»

FNH har også enkelte merknader angående tillatelse i konsernforhold. FNH skriver blant annet følgende:

«For store finanskonsern vil det, på grunn av regelverkets omfang og kompleksitet, bli en uoverkommelig administrativ byrde å måtte søke om bruk av interne målemetoder i hvert enkelt land der konsernet er representert med datterselskaper, etter lokale regler. På denne bakgrunn besluttet de politiske myndighetene i Brussel å innføre en grad av overnasjonalitet i direktivet, slik at finanskonsern kan sende en felles søknad om bruk av interne målemetoder for alle institusjoner i konsernet.

Departementet synes å oppfatte artikkel 129 (2) slik at den er begrenset til å gjelde tillatelse til å benytte IRB-metoden for beregning av kapitaldekning på konsolidert nivå i et konsern, og at den ikke regulerer tillatelse til å benytte slik metode på selskapsnivå.»

Kredittilsynet presiserer i sin høringsuttalelse at det i det endelige direktivet fremgår at tilsynsmyndighetene skal komme til enighet om det skal gis tillatelse i konsernforhold. En felles tillatelse skal da gjennomføres i hvert land som er berørt av søknaden. På denne måten gis det både tillatelse for konsernet (av tilsynsmyndigheten i morselskaps hjemland) og på selskapsnivå/delkonsern i de

enkelte landene (av tilsynsmyndigheten i vertslandet).

Kredittilsynet skriver videre i sitt hørings svar:

«Direktivet inneholder også en bestemmelse om at tilsynsmyndigheten i morselskaps hjemland kan treffe vedtak dersom tilsynsmyndighetene ikke kan enes om en felles beslutning. Etter Kredittilsynets forståelse er ikke direktivet entydig når det gjelder om også denne beslutningen skal gjennomføres av tilsynsmyndighetene i alle landene som er berørt av søknaden.»

Konkurransetilsynet skriver i sin høringsuttalelse:

«Direktivene inneholder en rekke valgmuligheter ved gjennomføring av disse i nasjonal lovgivning. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at kapitaldekningsreglene, innenfor direktivenes valgmuligheter, bør gjennomføres på en slik måte i lov og forskrift at forskjellene i kapitalkravet for institusjoner som benytter henholdsvis standardmetoden og IRB-metoden ikke blir urimelig store.»

Sparebankforeningen er i likhet med FNH skeptiske til at det er tatt inn et beregningsgrunnlag for annen risiko i lovforslaget. Sparebankforeningen skriver i sin høringsuttalelse:

«Sparebankforeningen vil bemerke at verken CRD eller bakenforliggende Basel II inneholder et beregningsgrunnlag for «annen risiko». Foreningen er heller ikke kjent med at andre land i sitt arbeid med implementeringen av CRD har foreslått et slikt nytt element i beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen. Også av hensyn til norske banker som opererer i det internasjonale penge- og kapitalmarkedet og som baserer sin kommunikasjon i dette markedet på internasjonale standarder, er det viktig at det ikke innføres regler som er særnorske og som disse investorene ikke vil forstå meningen med.»

Videre skriver Sparebankforeningen at forslaget om å innføre en sekkepost i form av et beregningsgrunnlag for «annen risiko» etter deres oppfatning bryter med et prinsipp at regelverket i størst mulig grad blir gjennomført og praktisert på samme måte i medlemslandene. Sparebankforeningen skriver at de erkjenner at det eksisterer risikoer som ikke er dekket av beregningsgrunnlaget i pilar I, men at det synes å være etablert en internasjonal praksis for at slike risikoer skal være sentrale i pilar II.

Sparebankforeningen har følgende merknad til begrepsbruken i lovutkastet:

«Sparebankforeningen reiser spørsmål ved om det av pedagogiske grunner kan være behov for en nærmere vurdering av begrepsbruken fordi det kan oppstå forvirring i forhold til sentrale begreper benyttet i beregningsmetodene for kredittrisiko. Innenfor operasjonell risiko er foreslått begrepet «den grunnleggende metode» som oversettelse av den enkleste metode, «Basic Indicator». Et mulig problem ved denne oversettelsen er at det også eksisterer en grunnleggende metode på kredittsiden og som i den sammenheng ikke er den enkleste (intern rating). Når det gjelder den nest mest avanserte metoden innenfor operasjonell risiko benevnes denne standardmetoden. På kredittsiden er standardmetoden derimot den enkleste beregningsmetoden.»

7.7 Departementets vurdering

Når det gjelder prinsippene for gjennomføring av pilar I, og hensynet til norske institusjoners konkurransevne, viser departementet til omtalen i avsnitt 5.3, der departementet skriver at hensynet til lik implementering og rammevilkår må veies opp mot andre viktige hensyn som ligger til grunn for utformingen av kapitaldekningsregelverket. Nasjonale tilpasninger vil bli nærmere vurdert i forbindelse med fastsettelse av forskrifter, og hensynet til norske institusjoners konkurransevne vil selvfølgelig bli vektlagt. Departementet har imidlertid ikke sammenfallende syn med FNH om at avvik fra gjennomsnittsbetraktninger kun bør korrigeres under pilar II som utgjør en vurdering av samlet kapitalbehov for den enkelte institusjon. Det er departementets syn at strukturelle forhold i markedet som gjelder alle markedsaktører, bør tas hensyn til under pilar I fremfor under den individuelle vurderingen i pilar II. Departementet viser i denne sammenheng også til at Baselkomiteen vektlegger at rammeverket bør implementeres på en måte som passer inn i nasjonale forhold, og at nasjonale myndigheter må vurdere minimumskravenes egnethet og relevans nasjonalt.

I det nye kapitaldekningsregelverket ligger det et potensiale for endringer i konkurransevnen mellom ulike nasjonale aktører. Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at de nye kapitaldekningsreglene bør gjennomføres på en slik måte at forskjellene i kapitalkravet for institusjoner som benytter henholdsvis standardmetoden og internratingmetodene ikke blir urimelig store. Departementet vil også her understreke at en vil komme tilbake med en nærmere vurdering av de nasjonale

tilpasningene i forbindelse med fastsettelse av nærmere regler i forskrift.

Når det gjelder beregningsgrunnlag for annen risiko skrev departementet i spesialmerknadene i høringsutkastet at det kan diskuteres om det er nødvendig å angi et beregningsgrunnlag for eventuell annen risiko, eller om de tre øvrige risikokategoriene (kredittrisiko, markedsrisiko eller operasjonell risiko) kan tolkes slik at de dekker all risikoen som skal reguleres under pilar I. Departementet vil bemerke at det i utgangspunktet her dreier seg om risiko som skal være dekket under pilar I, men som ikke åpenbart faller inn i en av de tre brede risikokategoriene. Departementet har merket seg Sparebankforeningens høringsmerknad om at det for norske banker som opererer i det internasjonale penge- og kapitalmarkedet er det viktig at det ikke innføres regler som kan misforstås av utenlandske investorer. Departementet har videre merket seg at de tre kategoriene kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko etter FNHs vurdering er dekkende i forhold til direktivforpliktelsene.

Departementet er enig med FNH og Sparebankforeningen i at det vil være uheldig dersom den norske lovteksten kan gi inntrykk av at reguleringen på dette området avviker fra det som gjelder i andre land det kan være naturlig å sammenligne seg med. Departementet foreslår å ta ut begrepet annen risiko fra lovteksten og understreker at risikokategoriene etter dette skal tolkes vidt.

Når det gjelder modellene for beregning av operasjonell risiko, har departementet merket seg høringsinstansenes innvendinger på bruken av begrepene *grunnleggende metode*, *standardmetode* og *avanserte metoder*. Tilsvarende innvendinger har vært reist i høringen av Kredittilsynets utkast til forskrift om operasjonell risiko. Departementet har i samråd med Kredittilsynet endret begrepene i lovforslaget til basismetode, sjablongmetode og AMA (avanserte metoder).

Departementet har merket seg FNHs innvendinger til omtalen av tillatelse i konsernforhold i høringsnotatet. Departementet er enig med FNH i at artikkel 129 i direktivet synes å regulere tillatelse både for morselskap og datterselskaper enten disse er i samme land som morselskapet eller i andre EØS-land, og at det således ikke skilles mellom godkjenning av institusjoners bruk av interne målemetoder på konsolidert nivå og på selskapsnivå i konsernet.

I brev fra EU-kommisjonen til CEBS av 27. februar 2006 fremgår det at tilsynsmyndigheten i konsernspissens hjemland etter kommisjonens tolkning har beslutningsrett også for datterbanker i

vertslandet i tilfeller av uenighet om godkjenning av bruk av interne modeller. Videre mener EU-kommisjonen at regelverket i konsernspissens hjemland skal gjelde for alle deler av gruppen og på alle nivåer i slike tilfeller. Avslutningsvis i brevet skriver EU-kommisjonen at gjennomføringen av direktivet i medlemslandene/EØS må ta hensyn til muligheten for at tilsynsmyndigheten i konsernspissens hjemland kan treffe beslutning om godkjenning av bruk av interne risikostyringsmodeller, og mulige konsekvenser av slike beslutninger.

EU-kommisjonens tolkning kan innebære at andre lands regler kan komme til anvendelse også i tilfeller der det ikke er direkte uenighet. Dette som følge av at tilsynsmyndighetene kan måtte inngå kompromisser om hvilke regler som skal gjelde for hele gruppen, og på de ulike nivåer, som følge av at forskjeller i landenes regler kan vanskeliggjøre søknadsbehandlingen og beslutningen om eventuell tillatelse.

For å ta høyde for usikkerhet knyttet til hvem som skal gjennomføre beslutningen i tilfeller av uenighet, foreslår departementet å fastsette i loven at tilsynsmyndigheten gir tillatelse til bruk av interne modeller, uten å spesifisere om dette vil være hjemlandet eller vertslandets tilsynsmyndighet for grensekryssende konsern. Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a sjette ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a åttende ledd.

Når det gjelder mulig anvendelse av andre lands regler for norske finansinstitusjoner og verdipapirforetak, antar departementet at lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a åttende ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a tiende ledd, som gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om bruk av interne målemetoder også kan hjemle bestemmelser om anvendelse av andre lands regler.

8 Vurdering av samlet kapitalbehov og individuell tilsynsmessig oppfølging (pilar II)

8.1 Nærmere om direktivets bestemmelser

Direktivet har som formål å gi større samsvar mellom risiko og kapitalkrav enn gjeldende kapitaldekningsregler. Direktivets bestemmelser om minstekrav til ansvarlig kapital (pilar I) gir generelle regler som ikke tar hensyn til alle risikoforhold ved den enkelte institusjons portefølje og drift. Direktivet inneholder derfor også bestemmelser om aktivt tilsyn med den enkelte institusjons risiko og kapitalbehov (pilar II) som supplerer de generelle kravene i pilar I. Institusjonene og tilsynsmyndighetene skal under pilar II ta hensyn til alle vesentlige risikoforhold i sin analyse og vurdering av kapitalforholdene. Dette innebærer bl.a. at risiko som ikke fanges opp av minimumskravet til ansvarlig kapital, eller som ikke på en god måte reflekteres av det generelle kravet, skal omfattes av denne vurderingen. Slik risiko kan for eksempel være renterisiko i bankporteføljen og konsentrasjonsrisiko.

Det er særlig i forhold til bestemmelsene under pilar II at Kredittilsynets rolle endres. I henhold til direktivet skal tilsynsmyndighetene gjennomgå og vurdere finansinstitusjonens organisering av og opplegg for styring med og kontroll av risiko. Tilsynet skal vurdere den risiko finansinstitusjonen er eller kan bli utsatt for. Tilsynet skal videre gjennomgå og vurdere den prosess finansinstitusjonen (eller konsernet) har innført for å vurdere sitt eget kapitalbehov i forhold til risikoprofilen. Resultatene av denne prosessen skal vurderes for å se om ansvarlig kapital dekker all risiko ved virksomheten. Gjennomgang og vurderinger vil måtte variere i forhold til finansinstitusjonens størrelse, kompleksitet og betydning for finansiell stabilitet.

Pilar II er basert på fire hovedprinsipper:

1. Institusjonene skal ha en prosess for å vurdere samlet kapitalbehov i forhold til risikoprofil, og en strategi for å opprettholde sitt kapitalnivå.
2. Tilsynsmyndigheten skal evaluere institusjonens bedømmning av kapitalbehovet og dens interne kapitalvurderingsprosess og treffe tiltak om nødvendig.

3. Tilsynsmyndigheten skal legge til grunn at institusjonene har en kapitaldekningsgrad som ligger over minimumskravet til kapitaldekning.
4. Tilsynsmyndigheten skal gripe inn på et tidlig stadium for å forhindre at kapitalen faller under det minimumsnivå som tilsynsmyndigheten mener kreves for å ivareta institusjonens risikoeksponering, og treffe tiltak dersom nivået på ansvarlig kapital ikke opprettholdes.

De fire hovedprinsippene reflekteres i direktivet ved at det er gitt nærmere krav til institusjonens interne styring og kontroll, og risiko- og kapitalvurderingsprosess samt til myndighetenes oppfølging og bruk av tilsynsmessige virkemidler.

I tilknytning til pilar II fastsetter direktivet blant annet krav til institusjonens risikostyring. Direktivet krever at de vurderingene som gjøres av institusjonen i stor grad skal dokumenteres og bygge på fakta som er dokumentert. Dokumentasjonsplikten påhviler institusjonen, men det er likevel åpnet for at institusjonen kan bygge på dokumentasjon som er utarbeidet og oppbevart av andre.

For å sikre at vurderings- og dokumentasjonsplikten gjennomføres, er det en rekke direktivbestemmelser som fastsetter krav om skriftlige retningslinjer og rutiner, og hvor i organisasjonen disse skal være forankret. Det er videre fastsatt krav til organisering av risikokontrollen, både organisatoriske krav og krav som sikrer uavhengighet mellom dem som vurderer betalingsevne, sikkerhet eller systemer og dem som kontrollerer vurderingene for institusjoner som benytter IRB-metode.

Etter direktivet skal myndighetene overvåke institusjonenes kapitaldekning i forhold til minstekravene, og i forhold til kravene om at institusjonen selv skal fastsette interne krav ut fra omfanget og risikoen ved virksomheten. Dette omfatter tilsyn med de prosesser og rutiner institusjonene etablerer for å påse at kapitalnivået står i forhold til selskapenes risikoprofil. Direktivet stiller også krav til at myndighetene skal offentliggjøre informasjon om hvilke kriterier og metoder som benyttes i tilsynet med institusjonene, samt annen infor-

masjon om hvordan direktivet er gjennomført i det enkelte medlemsland. Tilsynsmyndighetenes gjennomgang av institusjonene skal oppdateres minst årlig.

Det følger av direktivet at myndighetene skal kunne iverksette følgende tiltak overfor institusjoner som ikke oppfyller kravene, herunder også de kvalitative kravene i direktivene:

- Krav om høyere kapitaldekning enn det som følger av minstekravene.
- Krav om forsterket styring og kontroll knyttet til institusjonens vurdering av behovet for risikokapital.
- Krav om endringer i tapsavsetningspraksis eller behandling av eiendeler i kapitaldekningsammenheng.
- Krav om å begrense virksomhetens omfang.
- Krav om å redusere risikoen knyttet til hele eller deler av virksomheten.

Virkemidlene er ikke rangert i direktivet. Det fastslås likevel at myndighetene skal kunne kreve et høyere minstekrav enn åtte prosent for institusjoner som ikke har tilstrekkelige rutiner til å styre og dekke virksomhetens risikoeksponering. Det følger av direktivet at et slikt høyere minstekrav i hvert fall skal kreves dersom andre virkemidler ikke er egnet til å rette på forholdet innen rimelig tid.

8.2 Nærmere om lovforslaget

Bestemmelsene som stiller krav til vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging skal også dekke eksterne risikofaktorer institusjonen står overfor. Det er ikke tilstrekkelig at institusjonen, gjennom målinger eller på annen måte, har oversikt over risikoen. Den må også kunne vurdere risikoen og finne den akseptabel og forsvarlig i forhold til institusjonens ansvarlige kapital. Dette gjelder både risikoen knyttet til den samlede virksomheten, til deler av denne og til enkeltrisikoen. Kravene som foreslås innebærer et krav til ansvarlig kapital ut over det beregnede minstekravet dersom risikoen ved og omfanget av virksomheten til institusjonen tilsier at det beregnede kravet ikke er tilstrekkelig i forhold til den samlede risikoeksponeringen.

Begrepet kapitalbehov reflekterer direktivets uttrykk «internal capital». Økonomisk kapital er et mer velkjent begrep som blant annet benyttes i retningslinjene fra Baselkomiteén. Begrepet «internal capital» er imidlertid ikke entydig definert. Finansdepartementet foreslår å knytte institusjonens egen vurdering av risiko opp mot den ansvar-

lige kapitalen. Det er etter departementets vurdering rimelig å kreve at institusjonen skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut i fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver uavhengig av institusjonens egen definisjon av økonomisk kapital.

Departementet foreslår på ovennevnte bakgrunn et krav om at en finansinstitusjon til enhver tid skal ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten, samt til enhver tid ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut i fra risikoen. Bestemmelsen innebærer blant annet at institusjonen skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig når det tas hensyn til risiko som ikke fanges opp av det beregnede kravet etter lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a. Slik risiko kan blant annet være renterisiko i kredittporteføljen og konsentrasjonsrisiko. De nye kapitaldekningsreglene vil vektlegge ansvaret ledelsen i banken har for å vurdere hva som er et tilstrekkelig nivå på den ansvarlige kapitalen utover det beregnede minimumskravet.

Ettersom kravet skal gjelde til enhver tid, vil det også være påkrevd at institusjonen vurderer fremtidig risiko, og at utviklingen i den ansvarlige kapitalen sees i sammenheng med en vurdering av risiko som vil kunne oppstå. Departementet foreslår derfor å stille et krav til vurdering av samlet kapitalbehov på kort og lengre sikt, samt en vurdering av hvordan kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Dersom kapitalen ikke tilfredsstillers det fremtidige kapitalbehovet, må institusjonen på et tidlig stadium iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette.

Som følge av at Kredittilsynets individuelle vurdering av den enkelte institusjon utgjør et hovedelement i pilar II i retningslinjene fra Baselkomiteén og i EU-direktivet, foreslår departementet å ta inn en bestemmelse i tråd med kredittilsynsloven § 3 i lovforslaget. Departementet mener at det er behov for å synliggjøre Kredittilsynets rolle i de individuelle vurderingene som skal foretas. Bestemmelsen som foreslås av departementet fastsetter at tilsynsmyndigheten skal evaluere institusjonens bedømming av kapitalbehovet og dens interne kapitalvurderingsprosess. Det er viktig at tilsynsmyndighetene vurderer langsiktig kapitalbehov, og om den ansvarlige kapitalen er forsvarlig i forhold til institusjonens risikoprofil. Videre skal tilsynet kontrollere institusjonenes modeller (tilnærminger) for å komme frem til kapitalkravet, jf. også krav om modellgodkjenning etter lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a sjette ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a åttende ledd.

Tilsynet må legge til grunn at institusjonene tilpasser seg over det myndighetsfastsatte generelle eller individuelle minstekravet til ansvarlig kapital, og skal også kunne kreve dette. Dersom tilsynet ikke er tilfreds med institusjonenes egne risikoanslag og kapitalallokeringsprosess, må det settes i verk tiltak. Det foreslås å fastsette at Kredittilsynet, (dersom tilsynet ikke er overbevist om at risikoanslag og kapitalallokeringsprosess er tilfredsstillende), kan pålegge institusjonene en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav. Det forutsettes således ikke manglende etterlevelse av øvrige lovkrav for at Kredittilsynet skal kunne fastsette et høyere krav til ansvarlig kapital.

Videre foreslås en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av lovens bestemmelser om vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging. Det vil bl.a. kunne være behov for å fastsette i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan risikostyringen skal være i institusjonen. En hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser er nødvendig ettersom det kan anføres at bestemmelsen i tilsynsloven § 4 nr. 2 etter sin ordlyd ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette nødvendige forskriftsbestemmelser til å gjennomføre de nye direktivkravene. Etter fastsettelsen av slike nye forskrifter vil det være nødvendig å foreta en vurdering av forholdet mellom de nye forskriftene og internkontrollforskriften.

Kredittilsynet skal videre kunne kreve at institusjoner som ikke oppfyller krav i lov og forskrift, iverksetter nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ettersom kravene skal være oppfylt til enhver tid, vil dette også gjelde med hensyn til fremtidig utvikling i institusjonens risikoeksponering. Departementet foreslår å fastsette de pålegg Kredittilsynet kan gi ved manglende etterlevelse av kravene i en egen bestemmelse, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 d og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 d.

8.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse:

«I det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet er det aktuelle pilar 2-kravet ikke knyttet til den formelle definisjonen av ansvarlig kapital, men til institusjonens egen beregning av bufferkapital («internal capital»). Den relevante del av den aktuelle artikkel (123) lyder:

«Credit institutions shall have in place sound, effective and complete strategies and

processes to assess and maintain on an ongoing basis the amounts, types and distribution of internal capital that they consider adequate to cover the nature and level of the risks to which they are or might be exposed.»

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 46 i fortalen til det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet:

«(46) Credit institutions should ensure that they have internal capital which, having regard to the risks to which they are or might be exposed, is adequate in quantity, quality and distribution. Accordingly, credit institutions should have strategies and processes in place for assessing and maintaining the adequacy of their internal capital. [...]»

Etter FNHs syn representerer det departementet her foreslår et vesentlig avvik fra de nye internasjonale retningslinjene for kapitaldekning. Avviket vil dersom det gjennomføres, kunne innebære en skjerpelse av kapitalkravene for norske finanskonsern, og for de kredittinstitusjoner pilar 2-kravene kommer direkte til anvendelse på, i forhold kapitalkravene for utenlandske institusjoner. Vi kan ikke se at denne skjerpelsen kan begrunnes direkte ut fra særlige forhold knyttet til den norske økonomien eller det norske markedet. Forslaget kan derfor fremstå som en ren underkjennelse av denne delen av de nye internasjonale retningslinjene for kapitaldekning.

Vi ønsker å minne om at den grunnleggende tanken bak de vurderinger som konsernet (evt. institusjonen) skal gjennomføre under pilar 2, er at disse skal være basert på konsernets egne økonomiske vurderinger, både i forhold til dens risikoutsatthet og i forhold til hvilken kapital den har tilgjengelig som tapsabsorberende buffer mot den samlede risikoen. Vurderingen skal både ta hensyn til risikofaktorer på vurderingstidspunktet og til fremtidig risikoutsatthet. Konsernet skal ha et nært eierskap til de vurderinger som gjøres og disse skal ligge til grunn for den forretningsmessige driften i konsernet.»

FNH påpeker videre at avvikene mellom ansvarlig kapital og kapital som kan være egnet til å ta tap kan bli betydelig for konsern hvor forsikringsselskaper inngår. Dette skyldes bl.a. at kapitalelementer som inngår i livsforsikringsselskapers bufferkapital, for eksempel tilleggsavsetninger, ikke inngår i definisjonen av ansvarlig kapital.

Videre kommenterer FNH Kredittilsynets hjemmel i § 2-9 b fjerde ledd til å pålegge finansinstitusjonene å ha høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav:

«Bestemmelsen gir Kredittilsynet hjemmel til å pålegge institusjoner å ha en høyere ansvarlig

kapital enn de lovbestemte minstekravene. I spesialmotivene fremkommer det at hensikten med bestemmelsen er å gi Kredittilsynet et virkemiddel dersom tilsynet ikke er overbevist om at risikoanslag og kapitalallokeringsprosess er tilfredsstillende.

FNH ser at det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet krever at tilsynsmyndigheten skal ha en slik adgang, men mener at dette blir ivare tatt av en annen bestemmelse nemlig § 2-9 d første ledd. Sistnevnte bestemmelse adresserer også mangler knyttet til institusjonens vurderinger under pilar 2, og gjør dermed § 2-9 b fjerde ledd overflødig. Bestemmelsen i § 2-9 d har dessuten det klare fortrinn at den i selve bestemmelsen klargjør på hvilket grunnlag Kredittilsynet kan pålegge institusjoner å ha høyere kapitaldekning. Den hjemmel som gis Kredittilsynet med hensyn til å fastsette høyere kapitalkrav er meget vidtrekkende, og det er derfor sterkt ønskelig at loven angir nærmere på hvilket grunnlag Kredittilsynet skal utøve sin myndighet.»

FNH skriver dessuten at bestemmelsen i § 2-9 d første ledd nr. 2 som gir Kredittilsynet kompetanse til å pålegge institusjoner å ha høyere kapitaldekning enn lovens minimum som følge av mangler ved institusjonens tapsavsetningspraksis eller behandling av eiendeler etter FNHs syn er overflødig ettersom første ledd i samme bestemmelse gir samme kompetanse.

FNH skriver videre til § 2-9 b femte ledd at de vanskelig kan se at det vil være behov for å fastsette nærmere regler for pilar 2 i forskrift. Etter FNHs syn bør retningslinjer fra CEBS sammen med Kredittilsynets tilsynsmessige praktisering gi tilstrekkelige rammer. Dersom forskriftshjemmelen opprettholdes bør denne etter FNHs syn delegeres til Kredittilsynet.

Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse:

«Både utkastet til finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 d og verdipapirhandelloven § 8-10 d har fått overskriften «Sanksjoner». Dette anbefales endret som uheldig og klart misvisende, da bestemmelsene ikke omhandler «sanksjoner», men hjemler ulike tilsynsmessige tiltak eller pålegg om retting, endringer osv. Sanksjoner betegner reaksjoner med straffehensikt som følge av regelbrudd osv. (jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring). Det forutsettes at det ikke er hensikten med lovutkastet at for eksempel paragrafenes nr. 5 skal gi grunnlag for forhøyete krav til ansvarlig kapital som «ren straff» for en regelovertrødelse, hvor slikt kapitalkrav ikke kan begrunnes i institusjonens situasjon eller tilsynsmessige forhold ellers.»

Nærings- og handelsdepartementet skriver i sin høringsuttalelse:

«Det vil derfor være avgjørende at det etableres gode kontrollmekanismer for å sikre at den enkelte institusjons beregningsgrunnlag for ansvarlig kapital er forsvarlig. Kredittilsynet vil få en svært omfattende og vanskelig tilsynsrolle. Det er etter vårt syn av viktig at Kredittilsynet sikres tilstrekkelige midler til å gjennomføre adekvat tilsyn med at prosedyrene og den faktiske oppfølging av prosedyrene fra finansinstitusjonenes side er god nok.»

Sparebankforeningen skriver i sin høringsuttalelse:

«Prinsippet om forholdsmessighet står helt sentralt i CRD og i arbeid utført av CEBS vedr. pilar 2. Dette faktum er også erkjent av Kredittilsynet hvor det i merknadene til § 2-9 heter at «Forholdsmessighetsprinsippet gjelder for øvrig også for kravene som stilles til institusjonens strategi og prosess for å vurdere kapitalbehovet (ICAAP) og for tilsynsmyndighetenes gjennomgang av institusjonenes kapitalbehov»

Mens § 2-9 eksplisitt nevner at forholdsmessighet gjelder, er det ikke mulig å lese av 2-9b at tilsvarende gjelder i forhold til pilar 2. Sparebankforeningen vil understreke at det særlig i forhold til det som går på vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging, er viktig å fastslå at prinsippet om forholdsmessighet gjelder. Vi ber derfor om at bestemmelsen reformuleres slik at dette kommer klart frem.»

8.4 Departementets vurdering

Selv om institusjonen opererer med interne kapitalbegreper, bør også den ansvarlige kapitalen i alle tilfeller være forsvarlig i forhold til risikoen. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig at også institusjonen vurderer om de har en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut i fra den risiko institusjonen ser ved egen drift, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 b første ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 b første ledd. Etter departementets vurdering forsterkes behovet for en egen vurdering av forholdet mellom risiko og ansvarlig kapital av at det i den tilsynsmessige dialogen mellom tilsynsmyndigheter og institusjonen skal fokuseres på den regulatoriske definisjonen av ansvarlig kapital.

Det foreslåtte lovkravet vil selvfølgelig ikke være til hinder for at institusjonen for interne forhold kan operere med en egen definisjon av tapsabsorberende kapital som avviker fra den regulatoriske

riske definisjonen av ansvarlig kapital. Institusjonen kan når den vurderer hvordan kapitalbehovet kan tilfredsstilles på sikt også se på kapitalelementer som ikke inngår i den ansvarlige kapitalen på nåværende tidspunkt. Andre buffere institusjonen har tilgjengelig, utover det som kan medregnes som ansvarlig kapital, vil dessuten være med å påvirke vurderingen av om den ansvarlige kapitalen er tilstrekkelig og således forsvarlig ut i fra risikoen.

Når det gjelder FNHs høringsmerknad om at avvikene mellom definisjonen ansvarlig kapital og kapital som kan være egnet til å ta tap i konsern der det inngår forsikringsselskap, viser departementet til at departementet i henhold til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a åttende ledd kan fastsette nærmere bestemmelser om hva som skal anses som ansvarlig kapital i forskrift.

I forslag til ny finansvl. § 2-9 b fjerde ledd og del IV (verdipapirhandelloven) 8-10 b fjerde ledd gis Kredittilsynet hjemmel til å pålegge finansinstitusjonene å ha høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav. I motsetning til bestemmelsen i finansvl. ny § 2-9 d første ledd og vphl. ny § 8-10 d første ledd er det ikke en forutsetning at institusjonen er i direkte brudd med øvrige bestemmelser i loven for at hjemmelen etter finansvl. ny § 2-9 b fjerde ledd og vphl. ny § 8-10 b fjerde ledd kan benyttes. Det er her tilstrekkelig at tilsynet ikke er overbevist om at risikoanslag og kapitalallokeringsprosess er tilfredsstillende. Selv om denne hjemmelen som FNH påpeker er vidtrekkende, går det ikke utover de muligheter Kredittilsynet har per i dag til å fastsette høyere kapitaldekningskrav, jf. Kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Når det gjelder prinsippet om forholdsmessighet mellom de krav som stilles og arten og omfanget av institusjonens virksomhet, gjelder dette, som Sparebankforeningen påpeker i sin høringsuttalelse, ikke bare for den overordnede bestemmelsen om styring og kontroll, men også for kravene som stilles til institusjonens strategi og prosess for å vurdere kapitalbehovet (ICAAP) og for tilsynsmyndighetens gjennomgang av institusjonens kapitalbehov, jf. finansvl. ny § 2-9 b og vphl. ny § 8-

10 b. Finansdepartementet viser til at dette er nærmere omtalt i spesialmerknadene til lovforslaget.

Tilførsel av ressurser til Kredittilsynet i forbindelse med implementering av nytt kapitaldekningsregelverk og utvikling av risikobasert tilsyn er nærmere omtalt i kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser av innføringen av nytt kapitaldekningsregelverk. I lovforslaget legges hovedsaklig forskriftskompetansen til departementet. Departementet er imidlertid enig med høringsinstansene i at detaljerte bestemmelser av teknisk karakter bør fastsettes og revideres av Kredittilsynet. Det legges opp til at forskriftene i første omgang vil bli fastsatt av departementet og deretter, i den grad det synes hensiktsmessig, vil forskriftskompetansen bli delegert til Kredittilsynet. Dette vil også gjelde i forhold til forskriftshjemmelen i finansvl. § 2-9 b femte ledd og vphl. § 8-10 b femte ledd i lovforslaget, der departementet gis kompetanse til å kunne fastsette nærmere regler for pilar II i forskrift. I den sammenheng vil departementet imidlertid også måtte vurdere om det er hensiktsmessig at den enhet som i praksis skal utføre tilsynet også fastsetter de nærmere bestemmelser om det tilsynet som skal utføres. Dette taler mot delegering i dette tilfellet.

FNH kommenterer i sin høringsuttalelse at de vanskelig kan se at det vil være behov for å fastsette nærmere regler for pilar II i forskrift. Departementet deler ikke denne vurderingen. Det kan i denne sammenheng vises til at det i vedlegget til artikkel 22 i det konsoliderte bankdirektivet stilles det krav til interne retningslinjer, og at slike krav kan være aktuelt å fastsette i forskrift med hjemmel i ovennevnte bestemmelse.

Flere høringsinstanser har påpekt at overskriften på departementets høringsforslag til ny finansieringsvirksomhetslov § 2-9 d og verdipapirhandellov § 8-10 d er uheldig. Paragrafene hjemler Kredittilsynets adgang til å pålegge institusjonene å rette opp manglende etterlevelse av kravene til ansvarlig kapital. Departementet er enig i høringsinstansenes synspunkt, og foreslår derfor å endre overskriften til «Pålegg om retting m.m.» ettersom det er mer dekkende i forhold til paragrafenes innhold, jf. forslaget til ny finansvl. § 2-9 d og vphl. 8-10 d.

9 Institusjonenes offentliggjøring (pilar III)

9.1 Opplysningskrav

Formålet med direktivets bestemmelser om opplysningskrav (pilar III) er å bidra til økt markedsdisiplin gjennom krav til offentliggjøring av informasjon. Institusjonene skal publisere informasjon om organisasjonsstruktur, risikostyringssystem, rapporteringskanaler samt hvordan risikokontrollen er oppbygd og organisert. Videre er det gitt detaljerte regler om offentliggjøring av kapitalnivå, kapitalstruktur og risikoeksponeringer (avhengig av hvilke beregningsmetoder institusjonen benytter i pilar I). Institusjoner som benytter IRB-metodene skal også offentliggjøre opplysninger om design og oppbygging av systemene, ratingprosessen, validering av systemene mv.

Med pilar III tas det sikte på å etablere et felles rammeverk for informasjon offentliggjort av finansinstitusjoner i tillegg til det som kreves etter regnskapsstandardene. De internasjonale regnskapsstandardene er under endring. Til tross for at det er en tilnærming mellom forslaget til ny regnskapsstandard om opplysninger om finansielle instrumenter og pilar III på dette området, er det fortsatt notekrav og prosedyrer som kreves etter pilar III som verken er dekket av forslaget til nye eller av eksisterende regnskapsstandarder.

Kredittilsynets vurdering er at gjennomføring ved endring av kapitaldekningsregelverket er mest hensiktsmessig, ettersom det gis notekrav utover det som følger av IFRS. Dette henger blant annet sammen med det som er sagt over om at pilar III åpner for at anbefalingene kan gis på andre måter enn i det offisielle regnskapet og at informasjonen ikke er revisjonspliktig.

9.2 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse at de i likhet med Kredittilsynet mener at det er mest hensiktsmessig at opplysningskravene/notekravene som følger av pilar III tas inn i kapitaldekningsregelverket og ikke i årsregnskapsforskriften. Dette som følge av at FNH ikke ser tungtveiende grunner for å under-

legge norske institusjoner revisjonsplikt for denne utfyllende informasjonen på linje med informasjonen i finansregnskapet.

FNH skriver blant annet følgende om informasjonsplikten:

«FNH ber om at det norske regelverket på dette området må reflektere det materielle innholdet i EUs direktivbestemmelser. Det er også grunn til å legge vekt på at for investorer, kreditorer og andre som skal utøve den markedsdisiplin som pilar 3 legger opp til, bør kunne finne den aktuelle informasjonen om norske institusjoner på tilsvarende steder som i andre land, herunder andre nordiske land.»

Nærings- og handelsdepartementet skriver i sin høringsuttalelse:

«Vi vil i denne sammenheng også fremheve informasjonsplikten som sentral for å hindre at institusjonenes økte mulighet for selv å kunne senke kravene til ansvarlig kapital fører til uansvarlig utlånspraksis.»

Sparebankforeningen skriver følgende i sin høringsuttalelse:

- «Sparebankforeningen er enig i at det bør gis en separat lovhjemmel for departementet til å gi nærmere regler om offentliggjøring. Vi er enig i den beste løsning ikke er å gjennomføre pilar 3-kravene ved en hjemmel i årsregnskapsforskriften, men heller regulere det direkte i kapitaldekningsregelverket. Det kan bemerkes at pilar 3 går klart lenger enn IFRS 7 og som revidert årsregnskapsforskrift vil bygge på.
- Sparebankforeningen ber om at opplysningskravene utformes slik at prinsippet om forholdsmessighet også gjøres gjeldende i forhold til opplysningskravene.»

9.3 Departementets vurdering

Hensikten med bestemmelsene om offentliggjøring av informasjon er, som Nærings- og handelsdepartementet påpeker i sin høringsuttalelse, å virke disiplinerende på finansinstitusjonene. Ved å gjøre det lettere for markedet, herunder analytikere og investorer, å vurdere institusjonens risiko-profil og kapitalisering samt styring og kontroll,

kan markedet stille krav til hvordan institusjonene drives gjennom kapitaltilbudet. Finansinstitusjonene får dermed incentiver til å drive sin virksomhet, herunder å styre og prise risiko, på en forsvarlig måte. Kravene til offentliggjøring kan ha særlig stor betydning når institusjonene i større grad kan benytte egne systemer og metoder for å beregne kapitalkravet.

Finansdepartementet går, i tråd med lovutkastet som ble sendt på høring, inn for å regulere opplysningskravene direkte i kapitaldekningsregelverket fremfor å ta inn en hjemmel i årsregnskapsforskriften. Både FNH og Sparebankforeningen støtter en slik tilnærming i sine høringsuttalelser. Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 c første ledd samt del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 c første ledd.

Departementet har merket seg Sparebankforeningens ønske om at prinsippet om forholdsmessighet også bør gjøres gjeldende i forhold til opplysningskravene. Ettersom det kreves offentlig redegjørelse for interne risikostyringsmodeller når interne systemer skal brukes for å kalkulere minimumskravene for egenkapital knyttet til kredittrisiko og operasjonell risiko vil institusjoner med komplekse interne systemer i utgangspunktet bli underlagt strengere krav til offentliggjøring av informasjon enn mindre komplekse institusjoner. Dette innebærer at bestemmelsen om offentliggjøring i seg selv forutsetter en viss grad av forholdsmessighet. Direktivet inneholder imidlertid ikke et forholdsmessighetsprinsipp når det gjelder kravene til offentliggjøring av informasjon, og departementet foreslår derfor heller ikke et slikt prinsipp i lovbestemmelsene.

10 Forholdet til personopplysningslovgivningen

10.1 Nærmere om lovforslaget

Direktivet stiller krav til informasjonen som skal kunne benyttes ved bruk av IRB-modeller. Det er viktig at regelverket om personopplysninger ikke er til hinder for at institusjonene kan utvikle IRB-systemer som er i tråd med direktivkravene.

Kredittilsynet foreslo i sitt høringsforslag datert 22. juni 2005 å ta inn en forskriftshjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9A og tilsvarende i verdipapirhandelloven som regulerer IRB-metoden og forholdet til personvernlovgivningen. Bestemmelsen var uendret i det forslaget som ble sendt ut på høring fra departementene, lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 c andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 andre ledd. Det fremgår av hjemmelen at departementet i forskrift kan fastsette bestemmelser om krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra personopplysningsloven.

10.2 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler i sin høringsuttalelse at de

«støtter fullt ut at det i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven fastsettes en hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser på det aktuelle området, herunder bestemmelser som gjør unntak fra personopplysningsloven. Både hensynet til nødvendig klarhet i regelverket, hensynet til en best mulig måling av risiko gjennom interne målemetoder for kredittrisiko på personkundeområdet, og hensynet til oppfyllelse av det reviderte kredittinstitusjonsdirektivets krav til IRB-metoder, gjør det helt nødvendig at det fastsettes nærmere offentligrettslige bestemmelser på dette området. Slike bestemmelser må gjøre det mulig å lagre og bruke personopplysninger i tilknytning til interne målemetoder for kredittrisiko ut over det Datatilsynets konsesjoner gjør i dag.»

FNH og Sparebankforeningen siterer i sin høringsuttalelse fra et fellesbrev til Kredittilsynet datert 16.01.06. Det fremgår i det siterte at foreningene

«støtter forslaget om en forskriftshjemmel i loven, men anbefaler at det utarbeides et selvstendig lovgrunnlag for bruk av personopplysninger i et IRB-system i form av nye paragrafer som supplerer forslaget til finsvl ny § 2-9A og vphl § 8-10A.»

Foreningene mener at lovbestemmelser bør angi behandlingsformålet og trekke opp hovedrammer for behandlingen av personopplysninger i forbindelse med etablering og bruk av IRB-systemer. Foreningene kommer også med forslag til slike bestemmelser.

Datatilsynet uttaler i sin høringsuttalelse:

«Selv om det ikke er mulig å opplyse utrykkelig hvilke opplysninger som kan behandles, er tilsynet av den oppfatning at grensene bør konkretiseres. Det bør klart fremgå fra hvilke kilder finansinstitusjonene kan hente opplysningene. Hvilke opplysninger som skal behandles bør fastsettes ut fra det reelle behovet for kapitaldekning, men slik at hensynet til personvernet ivaretas på en best mulig måte. Datatilsynet legger til grunn at et detaljnivå ned på personidentifiserbar betalingshistorikk, ikke vil være nødvendig for å sikre den nødvendige kvalitet. (...) Personvernprinsipper tilsier at dersom opplysningene ikke kan behandles fullstendig anonymt, skal opplysninger ikke være mer detaljerte enn hva som er nødvendig for å oppnå en tilstrekkelig kvalitet.»

Datatilsynet skriver også i sin høringsuttalelse at informasjonsplikten er en viktig grunnforutsetning i personverndirektivet.

«Tilsynet kan ikke se at økonomiske kostnader skal tilsi at det gjøres unntak fra det klare utgangspunkt om at den enkelte skal informeres før det samles inn personopplysninger.»

10.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med Datatilsynet i at unntak fra personopplysningsloven kun vil være aktuelt i de tilfeller det er nødvendig for å oppfylle IRB-forskriften og at personopplysningslovens regler gjelder med mindre det gjøres konkrete unntak i

forskrift. Ettersom departementet legger til grunn at det kun i begrenset grad vil være nødvendig med unntak fra personopplysningsloven, anses den foreslåtte forskriftshjemmelen i utkast til ny § 2-9 c i finansieringsvirksomhetsloven og § 8-10 c i verdipapirhandeloven å være tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for personopplysninger jf. personopplysningsloven § 8.

Kjennskap til innhenting av personopplysninger er viktig for at den registrerte skal kunne bruke sine rettigheter etter loven, og er også med

på å sikre at opplysningene som er registrert er korrekte. Dette innebærer at departementet i tråd med uttalelser fra Datatilsynet ikke ser at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å gjøre generelt unntak fra personopplysningsloven §§ 19 til 21 slik FNH og Sparebankforeningen foreslår i sine forslag til lovbestemmelser.

Departementet vil også understreke at personopplysninger som er samlet inn til bruk for oppfyllelse av IRB-forskriften, ikke kan brukes til andre formål enn til oppfyllelse av IRB-forskriften.

11 Anvendelse av kravene for verdipapirforetak

11.1 Nærmere om verdipapirforetak

Tilsvarende regler som for finansinstitusjoner vil i hovedsak gjelde for verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Nedenfor omtales derfor kun bestemmelser som vil avvike fra det som gjøres gjeldende for finansinstitusjoner.

Kapitalkravet for kredittisiko vil generelt være av større betydning for kredittinstitusjoner enn for verdipapirforetak og forvaltningsselskap. Dette som følge av at kredittisiko ikke utgjør de mest dominerende risikoeksponeringene for verdipapirforetakene og forvaltningsselskapene.

Konklusjonene fra beregningsstudier i regi av EU-kommisjonen for å kartlegge virkningen av å innføre kapitalkrav for operasjonell risiko for verdipapirforetak, er at for et stort antall av verdipapirforetakene, som er eksponert for lite markedsrisiko eller kredittisiko, vil innføringen av et eksplisitt krav om operasjonell risiko føre til en vesentlig økning i kapitalkravet. Beregninger Kredittilsynet har foretatt for norske verdipapirforetak har gitt tilsvarende resultater. På bakgrunn av kommisjonens beregningsstudie er det i direktiv 93/6 åpnet for at enkelte typer verdipapirforetak kan fritas fra kapitalkrav for operasjonell risiko, forutsatt at visse vilkår er oppfylt.

Bestemmelsene i kredittinstitusjonsdirektivet om nivå for anvendelse av kravene gjelder tilsvarende som for finansinstitusjoner så langt det passer for verdipapirforetak. En viktig forskjell er at det for verdipapirforetak er adgang til å gjøre unntak fra kapitalkravet (pilar 1) på konsolidert nivå. Adgangen til å gjøre unntak gjelder grupper av verdipapirforetak hvor alle verdipapirforetakene har en begrenset virksomhet og hvor foretakene oppfyller kapitalkravet på selskapsnivå og slik at det gjøres

fratrekk for innskudd av ansvarlig kapital i andre selskaper i gruppen.

11.2 Departementets vurdering

Departementet konstaterer at høringsinstansene ikke har hatt merknader til bestemmelsene som særskilt regulerer verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å yte investeringstjenesten aktiv forvaltning.

Et grunnleggende prinsipp er at verdipapirforetak og kredittinstitusjoner i størst mulig grad bør være underlagt samme kapitaldekningsregler. Det kan likevel være hensyn som taler for en forskjellbehandling av disse institusjonene.

For institusjoner som bare tilbyr begrensede tjenester kan innføring av kapitalkrav for operasjonell risiko være et uforholdsmessig krav i forhold til den aktuelle risiko. Virksomheten kan også være av en slik karakter at det er mest hensiktsmessig å regulere risikoen på en annen måte enn å øke kapitalkravet. Finansdepartementet finner på denne bakgrunn det hensiktsmessig å åpne for at Kredittilsynet kan fritta verdipapirforetak med tillatelse til å yte investeringstjenestene som nevnt i § 1-2 første ledd nr. 3 og 5, og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å drive aktiv forvaltning fra kravet til ansvarlig kapital for operasjonell risiko.

Det vil kunne bli aktuelt å justere forslaget til regler for verdipapirforetak ved beregning av minstekrav til kapitaldekning for operasjonell risiko når direktiv 2004/39/EC (MiFID) gjennomføres i norsk rett ettersom det i dette direktivet introduseres nye konsesjonspliktige tjenester.

12 Kapitaldekningskrav for forsikringselskaper

12.1 Midlertidige kapitaldekningskrav for norske forsikringselskaper

Hovedproblemstillingen knyttet til kapitalkrav for forsikringselskaper dreier seg om hvilke krav til kapitaldekning forsikringselskaper skal være underlagt i perioden fra nytt kapitaldekningsregelverk trer i kraft, og frem til nye soliditetskrav for forsikring (Solvency II) ferdigstilles i EU og implementeres i norsk regelverk. Finansdepartementet og Kredittilsynet har tidligere lagt til grunn at gjeldende kapitaldekningskrav skal beholdes for forsikringselskapene inntil Solvency II er implementert, selv om Basel II implementeres for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Dette ble signalisert i notat om gjennomføringen av nye kapitaldekningsregler i Norge, som ble sendt på høring av Kredittilsynet med høringsfrist 12. november 2004.

Direktivene fra EU med kapitaldekningskrav gjelder i utgangspunktet ikke for forsikringselskaper. Solvensmarginkravene følger på den annen side direkte av EØS-forpliktelsene. Norske forsikringselskaper er i midlertidig tillegg til forskrifter om beregning av solvensmarginkrav og solvensmarginkapital, underlagt forskrift om minstekrav til kapitaldekning og forskrift om beregning av ansvarlig kapital.¹⁰ I de fleste EU-/EØS-land er ikke forsikringselskapene underlagt kapitalkrav ut over solvensmarginkravene. Solvensmarginkravene fastsetter et krav til solvensmargin-kapital beregnet ut i fra passivasiden i balansen, i motsetning til kapitaldekningskravene som beregnes med utgangspunkt i selskapets aktivaside (hvor risikoen knyttet til plasseringene ligger). En begrunnelse for å innføre kapitalkravet for kredittisiko, også for forsikringselskaper i Norge, var at forsikringselskapene i likhet med andre finansinstitusjoner er utsatt for kredittisiko som følge av kapitalforvaltningen. Den finanslovgivning vi har i Norge, jf. finansinstitusjonslovgivningen fra

1988 og senere endringer, baserer seg på at det skal være konkurranse på finansmarkedet mellom de ulike typer finansinstitusjoner, og at konkurransen ikke skal begrenses mellom institusjonene av ulike regler. Det er helt sentralt at vi har like regler for krav til ansvarlig kapital. Dette sikrer lik konkurranse og hindrer dessuten såkalt regelarbitrasje som innebærer at kreditt mv. kanaliseres mellom institusjonene på en slik måte at engasjementsallokeringen ikke er et resultat av konkurranse, men av ulike regler. I vår konsernlovgivning fra 1991 med senere endringer, er dette en grunnleggende støttepillar. Mulighetene for regelverksarbitrasje vil være størst mellom ulike selskaper i samme konsern. I dag er om lag to tredjedeler av forvaltningskapitalen i finansinstitusjonene konsentrert i konserner med både bank og forsikringsvirksomhet i samme konsern.

Det har de senere år vært en økende forståelse av, også internasjonalt, at det gjeldende solvensmarginregelverket i EU ikke leverer kapitalkrav som er tilpasset forsikringselskapenes faktiske risikoeksponering og deres plass i finanskonsern, og den fare for regelverksarbitrasje som dette forårsaker. EU har gitt høy prioritet i å utvikle ett nytt og bedre regelverk på dette området. Nye kapitaldekningsregler for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak vil tre i kraft fra 1. januar 2007. På forsikrings-siden har EU-kommisjonen siden 1999/2000 arbeidet med å utvikle nytt solvensregelverk for forsikringselskaper (Solvency II). Etter gjeldende tidsplan skal Solvency II være sluttbehandlet sommeren 2007, og kravene vil tidligst tre i kraft i 2010.

Kredittilsynet skisserer i brev 9. desember 2005 til departementet tre alternative utforminger av kapitalkravene for perioden 2007-2009 (i påvente av implementeringen av Solvency II regelverket). Alle alternativene innebærer at forsikringselskapene fremdeles skal være underlagt to sett av kapitalkrav ettersom det gjeldende solvensmarginregelverket (Solvency I) uansett skal videreføres i denne perioden. Kredittilsynet anbefaler i brevet at det arbeides videre med et alternativ der det supplerende kapitalkravet er basert på stresstester. Kredittilsynet skriver at dette vil være en fleksibel løsning dersom det er ønskelig med en

¹⁰ Disse bestemmelsene gjennomfører i norsk rett bestemmelsene om kredittinstitusjoners kapitaldekning i direktiv 2000/12/EF. Forskrift om minstekrav til kapitaldekning for markedsrisiko mv. for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, som gjennomfører bestemmelsene i direktiv 93/6/EØF, er ikke gjort gjeldende for forsikringselskaper.

gradvis tilnærming til de kapitalkrav som uansett vil komme med Solvency II.

12.2 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet skriver i sin høringsuttalelse:

«Kredittilsynet merker seg at Finansdepartementet i forslaget punkt 6.3 legger til grunn at «Forsikringsselskaper underlegges i denne omgang ikke de nye kapitaldekningsreglene, men skal være underlagt gjeldende kapitaldekningsregelverk, eventuelt med mindre justeringer.» Det vises i denne sammenheng til at Kredittilsynet den 9. desember 2005 oversendte Finansdepartementet alternative modeller for å sikre soliditeten i forsikringsvirksomheten i perioden fram til Solvency II trer i kraft.»

Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse:

«Det foreliggende lovforslaget omfatter ikke forsikringsselskaper. Vi vil i denne sammenheng vise til Kredittilsynets brev til Finansdepartementet av 9. desember 2005 vedrørende alternative modeller for å sikre soliditeten i forsikringsvirksomheten i perioden frem til «Solvency II» trer i kraft. Norges Bank er enig med Kredittilsynet i at det vil være et bedre svar på de aktuelle ufordringer å erstatte minstekravet til kapitaldekning slik dette anvendes på forsikringsselskaper (Basel I) med et alternativt risikobasert kapitalkrav, der en søker å ta hensyn til de føringer som så langt er lagt til grunn for EU-kommisjonens «Solvency II»-prosjekt.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) har i eget brev av 24. februar 2006 ettersendt merknader til spørsmålet om anvendelse av kapitaldekningsreglene for forsikringsselskaper. FNH skriver blant annet følgende om nødvendige tilpasninger i kapitaldekningsreglene for forsikringsselskaper på kort sikt:

«FNH støtter at de nye kapitaldekningsreglene for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak basert på Basel II ikke gjøres gjeldende for norske forsikringsselskaper. Dette nye omfattende og detaljerte regelverket for kredittinstitusjoner og verdipapirforetaks soliditet er laget spesifikt ut fra den virksomhet og risikoeksponering som slike institusjoner har. Virksomhet og risikoeksponering er svært annerledes i norsk forsikring. Dette medfører etter vårt syn at det nye kapitaldekningsregelverket, hvor kredittrisiko har størst vekt, ikke kan anvendes direkte på forsikringsselskaper. Skulle man ønske å følge dagens spor, med i stor grad å ha like kapitaldekningsregler for kredittinstitusjoner

og forsikringsselskaper, må det utredes grundig hvilke tilpasninger som må foretas i de nye reglene for forsikringsselskaper. All den tid det allerede pågår et arbeid i EU med sikte på å utvikle nye kapitaldekningsregler spesifikt for forsikringsselskaper (Solvency II), kan vi ikke se noen grunn til å igangsette et slikt utredningsarbeid.

FNHs primære standpunkt til anvendelse av kapitaldekningsregler på forsikringsselskaper er at den gjeldende tosporede soliditetsreguleringen, med solvensregler etter EUs mal på den ene siden og norske kapitaldekningsregler for kredittrisiko på den andre siden, bør opphøre, dvs. gjennom å avvikle den særnorske anvendelsen av kapitaldekningsregler for kredittrisiko på forsikringsselskaper. Vi noterer at dette standpunktet ikke synes å ha støtte på myndighetssiden. Gitt en situasjon med fortsatt anvendelse av kapitaldekningsregler for kredittrisiko på forsikringsselskaper, mener FNH at gjennomføringen av nytt kapitaldekningsregelverk for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak tilsier at det bør foretas visse tilpasninger i gjeldende kapitaldekningsregler for forsikringsselskaper. Et viktig formål med dagens kapitaldekningsregulering har vært å sikre konkurransenøytralitet mellom regulerte institusjoners aktiviteter i kredittmarkedet, jf. at de samme kapitaldekningsregler for kredittrisiko gjelder både for kredittinstitusjoner og forsikringsselskaper. Inntil man foretar en større omlegging av soliditetsreguleringen for forsikringsselskaper i tilknytning til gjennomføringen av Solvency II, bør man etter FNHs syn søke å opprettholde en rimelig nøytralitet mellom de minstekrav til ansvarlig kapital for kredittrisiko som gjelder for forsikringsselskaper og kredittinstitusjoner etter at nye kapitaldekningsregler for kredittinstitusjoner trer i kraft fra 01.01.2007. Dette tilsier at det bør foretas visse tilpasninger i regelverket for risikovekting i forskrift 22.10.1990 nr. 875 om minstekrav til kapitaldekning fra 01.01.2007. Etter vårt syn vil det først og fremst være behov for å:

- Åpne for at forsikringsselskapers plasseringer i obligasjoner kan risikovektes etter de samme regler som vil gjelde under standardmetoden for kredittinstitusjoner. Dette innebærer at risikovekting kan fastsettes etter rating fra anerkjente risikoklassifiseringsforetak (ratingbyrå), når slik rating foreligger. Jmfør at både forsikringsselskaper og kredittinstitusjoner påtar seg kreditteksponeringer i kapitalmarkedene gjennom plasseringer i obligasjoner.
- Tilpasse risikovekten for eksponeringer på kommuner og eksponeringer garantert av kommuner til det som vil gjelde under standardmetoden for kredittinstitusjoner, jmfør at enkelte forsikringsselskaper har betyde-

lige kreditteksponeringer mot kommunal sektor.

- Tilpasse risikovekten for godt sikrede boliglån, til det som vil gjelde under standardmetoden for kredittinstitusjoner, jf. at enkelte forsikringsselskaper yter boliglån til visse grupper av personkunder.»

Når det gjelder tilpasninger på noe lengre sikt viser FNH til Kredittilsynets brev til departementet av 9. desember 2005. FNH skriver i denne sammenheng blant annet:

«Kredittilsynet synes i utgangspunktet å ønske at det innføres midlertidige kapitalkrav for norske forsikringsselskaper allerede fra neste år (2007). Når det gjelder livsforsikringsselskaper er det etter FNHs syn et klart behov for å vurdere nærmere hvordan man skal håndtere de særlige utfordringer som er nevnt over, før man tar stilling til om det bør innføres midlertidige krav, hvordan disse evt. skal være utformet, og fra hvilket tidspunkt de evt. bør komme til anvendelse.»

12.3 Departementets vurdering

Det er etter departementets syn ikke hensiktsmessig å innføre alternative krav i stedet for gjeldende kapitaldekningskrav for forsikringsselskaper ved ikrafttredelsen av nye kapitaldekningsregler 1. januar 2007. Dette reflekteres i høringsbrevet Finansdepartementet sendte ut 15. desember

2005, hvor departementet uttalte at: «*Forsikringsselskaper underlegges i denne omgang ikke de nye kapitaldekningsreglene, men skal inntil videre være underlagt gjeldende kapitaldekningsregelverk, eventuelt med noen mindre justeringer.*»

Forsikringsselskapene underlegges således ikke nytt kapitaldekningsregelverk i denne omgang. Noen justeringer i gjeldende regler om kapitaldekning i forsikringsselskaper kan imidlertid være nødvendig for å hindre regelverksarbitrasje. En overordnet bestemmelse med krav til forsvarlig drift gjøres imidlertid gjeldende også for forsikringsselskapene.

Norske forsikringsselskaper er underlagt krav om stresstesting, jf. forskrift 23. april 1997 nr. 377 om forsikringsselskapers kapitalforvaltning. Departementet vil vurdere behovet for endringer i kapitaldekningsreglene og risikostyringssystemene til forsikringsselskapene frem mot implementering av Solvency II. Et av de tiltak departementet vil vurdere er en videreutvikling, og eventuelt en utvidelse, av de risikostyrings- og kontrollsystemer som selskapene er pålagt gjennom forskrift 23. april 1997 nr. 377 om forsikringsselskapers kapitalforvaltning. Departementet vil herunder vurdere om Kredittilsynet bør legge økt vekt på resultater fra stresstester i den tilsynsmessige dialogen med selskapene. Konkrete forslag til regelverksendringer vil bli sendt på høring på vanlig måte.

13 Overgangsbestemmelser

13.1 Overgangsbestemmelser

Direktivet inneholder en rekke overgangsordninger som skal sikre en forsvarlig overgang til de nye reglene, blant annet som følge av at institusjonene trenger tid for å tilpasse seg de nye kravene. Overgangsordninger skal fastsettes i ikrafttredelsesbestemmelser til de lovendringer som foreslås.

13.2 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse at de antar at overgangsordninger er et tema som vil bli vurdert nærmere i forbindelse med utforming av forskrifter. FNH skriver i denne forbindelse blant annet:

«FNH ønsker i denne forbindelse å gi uttrykk for at det er et klart behov for at det utfyllende regelverket åpner for at de overgangsregler som det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet åpner for på dette området, kan tas i bruk av norske institusjoner etter nærmere tillatelse fra Kredittilsynet.»

Norges Bank skriver følgende i sin høringsuttalelse:

«For hele endringsloven - eventuelt som del V - bør det vurderes gitt generell hjemmel for fleksibel eller stykkevis ikrafttredelse, samt overgangsregler for øvrig. Det kan synes noe tilfeldig når dette nå bare fremkommer i tilknytning til enkelte bestemmelser, jf. typisk i utkastet til finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a siste ledd nr. 5.»

13.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med Norges Bank i at overgangsbestemmelser og bestemmelser om fleksibel eller stykkevis ikrafttredelse bør gjelde for samtlige lovbestemmelser. Departementet foreslår derfor, i tråd med Norges Banks forslag, å fastsette som ny del V i lovforslaget at lovvedtaket trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid. Videre foreslås det å fastsette at Kongen kan gi overgangsbestemmelser, jf. lovforslaget del V.

Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet foreta en nærmere vurdering av nasjonale overgangsordninger. Det vises for øvrig til omtale av overgangsordninger i kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Innledning

Dersom institusjonene på bakgrunn av kravene til ansvarlig kapital må eller ønsker å ha en høyere ansvarlig kapital enn det de finner bedriftsøkonomisk riktig, er kapitalkravet bindende, noe som innebærer at det påvirker institusjonens tilpasning i markedet.

De myndighetsfastsatte kapitalkravene kan ha innvirkning på finansinstitusjonenes tilpasning selv om institusjonene ikke legger seg ned mot kravet. Kapital ut over kravet er nødvendig for å sikre handlingsrom. Renomekostnader knyttet til å falle under kapitaldekningskravet bidrar til at banker og andre finansinstitusjoner ønsker å ha en buffer ut over det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital. Det kan allikevel stilles spørsmål ved hvor stor del av den overskytende kapitalen som kan forklares ut i fra slike faktorer. Det er derfor vanskelig å angi presist hvilken betydning kravene til ansvarlig kapital har for kapitaldekningen i finansinstitusjonene og verdipapirforetakene.

En av hensiktene bak de nye kapitaldekningskravene er at kravet til ansvarlig kapital skal være mer følsomt for den risiko institusjonen er eksponert for, noe som kan føre til en mer hensiktsmessig fordeling av den ansvarlige kapitalen mellom institusjonene. En riktigere fordeling av den ansvarlige kapitalen i det finansielle system kan virke positivt for stabiliteten i systemet. En konsekvens av mer risikofølsomme kapitalkrav kan imidlertid også være at kravet i større grad enn etter gjeldende regelverk vil variere over konjunktursyklusen, slik at også behovet for buffere ut over det lovpålagte kravet øker. Dersom bufferne er for små i forhold til kravet til ansvarlig kapital, kan dette føre til at utlånene fra institusjonene svinger som følge av endringer i kapitalkravene, noe som igjen kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger i økonomien. Økt risikosensitivitet kan således også ha destabiliserende effekter.

God risikostyring i den enkelte institusjon og aktivt tilsyn med institusjonens virksomhet er avgjørende for å identifisere og overvåke den risiko som institusjonene utsetter seg for. Dersom en gjennom innføring av nye kapitaldekningsre-

glar oppnår bedre risikostyring i finansinstitusjonene, vil dette virke positivt for stabiliteten i det finansielle systemet. Det er imidlertid en krevende oppgave en står overfor for å sikre at de gode intensjonene som ligger til grunn i de nye kapitaldekningsreglene også blir gjennomført i praksis.

14.2 Konsekvenser for finansinstitusjonene og verdipapirforetakene

For institusjonene har endringene som foreslås i kapitaldekningsregelverket først og fremst økonomiske konsekvenser i form av at kapitalkravet kan komme til å endre seg, og i form av at det kan oppstå kostnader forbundet med å tilpasse systemer og rutiner som følger av nye krav i lov og forskrift.

De foreslåtte kapitaldekningsreglene innebærer at det er opp til den enkelte institusjon å avgjøre hvilke beregningsmetoder som skal benyttes for fastsetting av kapitaldekningskravet.¹¹ Det er vanskelig å angi konkrete konsekvenser av forslaget ettersom valg av beregningsmetoder er avgjørende for hvor store konsekvenser omleggingen av kapitaldekningsregelverket vil få for den enkelte institusjon. Ettersom de nye kapitaldekningsreglene skal være mer følsomme for risiko enn gjeldende regler, vil institusjoner med risikoutsatt virksomhet måtte påregne en økning i kapitaldekningskravene, mens institusjoner med lite risiko i sin portefølje kan få reduserte krav til ansvarlig kapital.

Boliglån og lån til små og mellomstore bedrifter vil få et lavere minstekrav til ansvarlig kapital for kredittrisiko etter de nye EU-reglene sammenlignet med vektingen etter gjeldende regler, og det er forventninger om at også kapitalkravet etter norske regler vil bli redusert. Det kan derfor se ut til at nytt kapitaldekningsregelverk kan føre til at kapitalkravet for kredittrisiko, både under standardmetoden og IRB-metoden, blir lavere enn dagens kapitalkrav. Norske banker har en relativt stor andel boliglån i sin portefølje (nær 60 prosent av utlånene), noe som sammen med betydelig

¹¹ Institusjonene må imidlertid ha tillatelse fra tilsynsmyndigheten for bruk av interne risikostyringsmetoder.

utlån til små- og mellomstore bedrifter vil kunne bidra til sterkere reduksjon i minstekravet til kapital for norske institusjoner enn hva tilfellet er i mange andre land. Beregninger fra Kredittilsynet fra begynnelsen av 2006 viser at reduksjonen i minstekrav til ansvarlig kapital for kredittisiko, dersom man legger minstekravene fra EU til grunn, kan bli opp mot 40 prosent for de bankene beregningene omfatter. Kapitalkrav for operasjonell risiko bidrar til å øke det samlede minstekravet til ansvarlig kapital, slik at minstekravet samlet sett kan bli redusert med opp mot 35 prosent for de bankene beregningene omfatter.

Det er betydelig usikkerhet forbundet med anslag på virkninger av de endringene som foreslås i kapitaldekningsregelverket på det samlede kapitalnivået. I studiene som er foretatt beregner deltakerbankene seg frem til hvilke kapitalkrav de ville stått overfor ved innføring av det nye regelverket med utgangspunkt i dagens portefølje. Dersom bankene endrer sin tilpasning som følge av de nye reglene, vil effektene på kapitaldekningskravet kunne bli større enn beregnet. Nivået på det samlede kravet til ansvarlig kapital for norske institusjoner vil imidlertid også avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres ved implementeringen i norsk regelverk. Utslagene vil videre påvirkes av Kredittilsynets behandling av søknader om bruk av interne risikostyringsmetoder for beregning av kapitalkrav, og det vil uansett bli gitt overgangsregler som vil begrense reduksjonen i kapitalnivå de nærmeste årene. Disse overgangsreglene omtales nærmere nedenfor.

Selv om nytt regelverk kan føre til reduksjoner i kapitalkravet for finansinstitusjonene, innebærer ikke dette at institusjonene nødvendigvis kan eller vil tilpasse seg ned mot de nye minimumskravene. I de nye kapitaldekningsreglene legges det opp til at institusjonene skal ha ansvarlig kapital over minimumskravet, blant annet fordi minimumskravet ikke dekker all risiko i institusjonenes porteføljer. Større svingninger i kapitalkravet som følge av økt risikosensitivitet taler også for at institusjonene vil ønske å ha mer å gå på ut over minimumskravet enn etter gjeldende regler. Det er også gitt klare signaler fra ratingbyråer om at reduksjon i nivået på ansvarlig kapital kan føre til lavere rating. Det er likevel grunn til å tro at finansinstitusjonene vil tilpasse seg de nye kravene med en lavere del ansvarlig kapital enn i dag.

For verdipapirforetak som i begrenset utstrekning driver kredittvirksomhet kan det samlede kravet til ansvarlig kapital komme til å øke med de nye reglene. Dette som følge av at reduksjoner i kapitalkravene for kredittisiko i begrenset grad kom-

mer disse foretakene til gode, mens de samtidig illegges et krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko. Det foreslås imidlertid særskilte unntaksregler for enkelte av disse institusjonene.

Det er viktig at det gis overgangsregler som hindrer raske atferdsendringer som følge av de nye reglene. Selv om minstekravene til kapital kan bli redusert, vil overgangsreglene begrense reduksjonen i kapitalnivået de nærmeste årene. Minstekravet til ansvarlig kapital kan i 2007 ikke være lavere enn 95 prosent av minstekravet som følger av gjeldende regelverk. I 2008 og 2009 er tilsvarende begrensninger henholdsvis 90 prosent og 80 prosent av minstekravet som følger av gjeldende regelverk. Det er også innført begrensninger knyttet til kapitalkravet for boliglån ved bruk av IRB-metoden. Frem til utgangen av 2010 kan tapsgraden ved mislighold ikke settes lavere enn 10 prosent.

De nye reglene vil stille store krav til institusjonene som har til hensikt å benytte de mer avanserte metodene for beregning av minstekravet til ansvarlig kapital. En overgang til de mer avanserte metodene for beregning av kapitaldekningskrav kan være forbundet med store kostnader knyttet til blant annet systemutvikling, omlegging av rutiner og innhenting eller oppbygging av tilstrekkelig kompetanse. Mange institusjoner vil dessuten måtte foreta vesentlige endringer i IT-systemer for å legge til rette for databehandling og rapportering. Daglig drift av avanserte systemer vil også innebære kostnader. Det kan imidlertid påpekes at mange institusjoner allerede har interne metoder for risikoberegning, og at ettersom nytt regelverk er ment å bygge på beste praksis for risikostyring i næringen, er det sannsynlig at mange institusjoner på sikt uansett ville implementert mer avanserte risikostyringssystemer. Enkelte kostnader knyttet til systemutvikling kan således ikke bare tilskrives nytt kapitaldekningsregelverk. De enklere metodene for beregning av kapitaldekningskrav bygger i hovedsak på samme prinsipper som gjeldende kapitaldekningsregler, og anvendelse av disse metodene burde derfor ikke gi noen vesentlig økning i kostnadene for å oppfylle kravene som stilles i lov og forskrift.

Hvorvidt en overgang til mer avanserte risikostyringssystemer vil være lønnsomt, vil måtte avgjøres av den enkelte institusjon gjennom en sammenlikning av de gevinstene og kostnader som kan forventes ved en slik omlegging. Gevinstene kan komme i form av lavere kapitalkrav og positive virkninger på driften, mens kostnadene er knyttet til oppbygging og drifting av systemet.

Institusjonenes utgifter til dekning av Kredittilsynets utgifter kan dessuten komme til å øke, jf.

avsnitt 14.5. Kredittilsynets utgifter utliknes etter lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (kredittilsynsloven). Utgiftene utliknes på de institusjoner som er under tilsyn i budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet. Utligningen av utgiftene foretas av Kredittilsynet, men skal godkjennes av Finansdepartementet.

14.3 Konsekvenser for kundene

Institusjonenes kostnader for å oppfylle kapitalkravene er en faktor som vil påvirke institusjonenes prissetting. Ut i fra hensynet til finansiell stabilitet er det ønskelig at finansinstitusjonene tar hensyn til risiko i sin prissetting, noe kapitaldekningsregelverket skal bidra til.

Lån prises for å dekke kostnader og for å generere profitt over lånets løpetid. Høyere krav til forrentning av ansvarlig kapital enn annen kapital, kan innebære at endringer i kapitaldekningskravet får betydning for institusjonenes kapitalkostnad, herunder kostnaden ved å låne ut.

Mer risikofølsomme kapitalkrav innebærer at eksponeringer med høy risiko kan få et høyere kapitalkrav, mens kapitalkravene kan bli redusert for eksponeringer med lav risiko. Det er derfor grunn til å tro at institusjonene i større grad enn tidligere vil differensiere priser ut i fra risikoen engasjementet representerer. Det nye regelverket kan også føre til en vridning i hvilke områder av driften institusjonene oppfatter som mest lønnsomme. Dersom institusjonene som følge av dette endrer sin tilpasning, kan dette få konsekvenser både for de absolutte og de relative prisene i markedet. Det vil imidlertid ta flere år etter implementeringen av nytt kapitaldekningsregelverk før vi kan si noe sikkert om konsekvensene av reformen for prisene i markedet. Konsekvensene vil avhenge av institusjonenes tilpasning med hensyn til risikoeksponering, og hvor avanserte risikostyringsmetoder institusjonene bruker eller vil ta i bruk. Det er dessuten i denne sammenheng viktig å understreke at risikofølsomhet ikke nødvendigvis fører til risikoaversjon.

Det er videre viktig å understreke at kapitaldekningskravet bare er en av flere faktorer som har betydning for institusjonenes långivning og rentefastsettelse, og endringer i kravet antas derfor alene å ha begrenset betydning for kapitalkostnad og kapitaltilgang for ulike deler av økonomien. Mange institusjoner har allerede under dagens rammeverk utviklet avanserte metoder for risik-

ostyring som benyttes i långivningsprosessen, selv om disse under dagens regelverk ikke kan benyttes ved fastsettelsen av kapitaldekningskravet. Det er likevel sannsynlig at kapitaldekningsregelen har en viss innvirkning på de prisene kundene står overfor.

14.4 Konkurransmessige virkninger

Det nye regelverket fraviker på mange måter prinsippet om at regelverket skal virke likt for alle institusjoner. Regelverket skal være tilpasset at institusjoner har ulike forutsetninger ut i fra blant annet størrelse og virksomhetsområde.

I det nye kapitaldekningsregelverket ligger det således også et potensiale for endringer i konkurranseevnen mellom ulike nasjonale aktører. Dette vil blant annet være tilfellet dersom institusjoner som får tillatelse til å benytte interne risikostyringsmetoder kan redusere sine egenkapitalkostnader mer enn institusjoner som benytter sjablonmessige metoder for beregning av kravet til ansvarlig kapital.

Som tidligere omtalt, innebærer både utvikling og drift av interne risikostyringsmodeller kostnader. Det kan antas å være visse stordriftsfordeler knyttet til disse kostnadene, slik at vil være mer lønnsomt for forholdsvis store eller komplekse institusjoner å anskaffe og drifte interne risikostyringsmodeller. Det nye regelverket kan således bidra til å øke incentivene til sammenslåinger og oppkjøp i den finansielle sektor. Dersom kravene til egenkapitalen går betydelig ned for institusjoner med interne risikostyringsmodeller, vil dette dessuten kunne frigjøre kapital som kan benyttes til å finansiere oppkjøp og sammenslåinger.

Det kan videre hevdes at de nye kapitaldekningsreglene øker etableringsbarrierene for ny virksomhet. Interne modeller krever historiske data, og det er kostnader forbundet med utvikling av modellene. Slike økte kostnader påløper imidlertid ikke når etablerte institusjoner utvider til nye markeder. Institusjoner med avanserte systemer kan overføre kompetanse over landegrensener og derigjennom oppnå konkurransefordeler i nye markeder.

14.5 Konsekvenser for myndighetene

Endringene i kapitaldekningsregelverket vil stille store krav til tilsynsmyndighetene. De nye reglene innebærer at Kredittilsynet skal drive et mer aktivt tilsyn, og reglene øker kompleksiteten i tilsynsar-

beidet. For tilsynsmyndighetene vil blant annet søknadsprosessen knyttet til interne metoder være en ressurskrevende prosess. Godkjenning av IRB-modeller og risikobasert tilsyn generelt, krever endring av tilsynsmetodikk og behov for ny og spesialisert kompetanse.

Det nye regelverket innebærer videre arbeid både for Kredittilsynet og Finansdepartementet med utarbeidelse av forskrifter i forbindelse med ikrafttredelse av lovreglene. Videre antas det fortløpende arbeidet med å forvalte regelverket å bli mer omfattende, og således også mer ressurskrevende enn tidligere. Hvor stor utgiftsøkningen vil

bli for myndighetene er imidlertid vanskelig å anslå ettersom dette blant annet vil avhenge av hvor mange finansinstitusjoner og verdipapirforetak som vil benytte interne risikostyringsmetoder for fastsettelse av kravet til ansvarlig kapital.

Kredittilsynet har hvert år fra og med 2002 fått tilført midler til arbeidet med nytt kapitaldekningsregelverk. Beløpene er stadig blitt økt. Samlet budsjett for dette arbeidet i Kredittilsynet er for 2006 på 9,4 millioner kroner. Også i årene fremover antas det at innføringen av nytt kapitaldekningsregelverk vil kreve ekstra ressurser i Kredittilsynet.

15 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til sparebankloven § 25

Bestemmelsen foreslås opphevet da dette reguleres i finansieringsvirksomhetsloven.

Til forretningsbankloven § 21 første til tredje ledd

Bestemmelsene foreslås opphevet da dette reguleres i finansieringsvirksomhetsloven.

Til finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 Krav til virksomheten

Det nye kapitaldekningsregelverket bygger på at det er en sammenheng mellom hvor mye kapital som er nødvendig for å dekke risikoen i en finansinstitusjon og institusjonens risikostyring og interne kontrollprosesser. Økt kapital skal ikke være den eneste løsning for å møte økt risiko. Kapital skal således heller ikke kunne være et substitutt for hensiktsmessig risikostyring og kontroll. Videre reflekterer bestemmelsen de økte kravene som stilles til hvordan institusjonen skal styre og kontrollere risiko.

Bestemmelsen i § 2-9 er av overordnet karakter. Bestemmelsen fastsetter at kravene til kapital skal være oppfylt til en hver tid. *Første ledd* stiller et generelt krav om at en finansinstitusjon til enhver tid skal oppfylle de krav til kapital som følger av bestemmelsene i § 2-9 a og § 2-9 b, samt forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Kravet etter § 2-9 a består av det beregnede minstekravet til ansvarlig kapital. Utover det beregnede minstekravet til ansvarlig kapital er alle institusjoner etter § 2-9 b påkrevd å ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig sett i forhold til samlet risikoeksponering. Kravet etter § 2-9 b innebærer et krav til ansvarlig kapital ut over det beregnede minstekravet dersom risikoen ved og omfanget av virksomheten til institusjonen tilsier at det beregnede kravet ikke er tilstrekkelig i forhold til den samlede risikoeksponeringen. Kravet etter § 2-9 b innebærer dermed også et krav til oversikt over hvilken risiko som til enhver tid påhviler virksomheten eller deler av denne, samt et krav til vurdering av den risiko som vil kunne oppstå. Det er ikke tilstrekkelig at institusjonen, gjennom målinger eller på annen måte, har oversikt over risikoen.

Den må også kunne vurdere risikoen og finne den akseptabel og forsvarlig i forhold til institusjonens ansvarlige kapital. Dette gjelder både risikoen knyttet til den samlede virksomheten, til deler av denne og til enkeltrisikoeer.

Lovutkastet er knyttet opp til begrepet «finansinstitusjon», dette begrepet omfatter blant annet også forsikringsselskaper og pensjonsforetak. Annet punktum fastsetter at bestemmelsene i §§ 2-9 a til 2-9 d ikke gjelder forsikringsselskap og pensjonsforetak med mindre annet er fastsatt ved forskrift gitt av departementet. Når det gjelder kapitaldekningskrav for forsikringsselskaper generelt vises det til kapittel 12.

Andre ledd er en generell og overordnet bestemmelse som skal bidra til å sikre at virksomheten drives forsvarlig. Bestemmelsen gjennomfører direktivets artikkel 22. Det er også sett hen til Banklovkomisjonens utkast til § 10-2 i NOU 2001: 23 om finansforetakenes virksomhet. § 2-9 b omhandler er de mer konkrete kravene knyttet til vurderinger av institusjonens kapitalbehov og prosessene rundt dette.

Tredje ledd fastsetter prinsippet om forholdsmessighet mellom kravene som stilles til institusjonens styrings- og kontrollordninger og retningslinjer og rutiner i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i institusjonen. I vurderingen av hvilke styrings- og kontrollordninger og retningslinjer og rutiner som bør være etablert vil en måtte se hen til arten og omfanget av institusjonens virksomhet. Forholdsmessighetsprinsippet gjelder for øvrig også for kravene som stilles til institusjonens strategi og prosess for å vurdere kapitalbehovet (ICAAP) og for tilsynsmyndighetens gjennomgang av institusjonens kapitalbehov, jf. § 2-9 b.

Til § 2-9 a Beregnet kapitalkrav

Første ledd angir det beregnede minimumskravet til ansvarlig kapital. Minstekravet til ansvarlig kapital skal utgjøre åtte prosent av summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko, jf. *andre ledd*. Risikokategoriene skal gis en vid tolkning, og omfatter således all risiko som skal omfattes av det beregnede kapitalkravet.

Metodene for å fastsette beregningsgrunnlaget vil variere avhengig av risikotype, *jf. § 2-9 a tredje, fjerde og femte ledd*. En viktig endring i det nye regelverket går ut på det åpnes for at institusjonene selv skal kunne fastsette risikovekter basert på egne kredittvurderingssystemer, såkalt internbasert rating.

Krav til ansvarlig kapital knyttet til eksponering mot kredittrisiko skal beregnes etter standardmetoden som i hovedsak er en videreutvikling av gjeldende metode eller IRB-metoden som bygger på institusjonenes egne interne målemetoder. Den interne risikomålingen er basert på antakelser om risikokarakteristika for låntaker og transaksjonstype. Institusjonene kan i følge det nye regelverket velge å bruke en enkel (grunnleggende IRB-metode) eller en avansert versjon av internrating (avansert IRB-metode). I den enkle versjonen beregner institusjonene sannsynlighet for mislighold og størrelse på engasjementet. Her fastlegges de øvrige parametere av myndighetene. I den avanserte tilnærmingen beregner institusjonen flere parametere selv. Dette vil være parametere som representerer blant annet engasjementets tapsgrad ved mislighold og engasjementsbeløp på misligholdstidspunktet.

Krav til ansvarlig kapital knyttet til eksponering mot markedsrisiko kan i likhet med under gjeldende regelverk beregnes etter standardreglene eventuelt i kombinasjon med interne modeller (Value-at-Risk-metode) for beregning av kapitalkrav for posisjonsrisiko, valutarisiko og/eller vareisiko. (Value-at-Risk (VaR) er det tapet, målt ved verdireduksjon av formuesposisjon, som med en gitt sannsynlighet ikke overstiges i løpet av et gitt tidsrom.)

I tillegg til kredittrisiko og markedsrisiko foreslås det å inkludere operasjonell risiko som en ny risikokategori i regelverket. Regelverket inneholder tre ulike metoder for å fastsette beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko; basismetode, sjablongmetode og AMA (avanserte metoder).

I den enkleste metoden (basismetode) beregner institusjonene seg frem til kapitalkravet ved hjelp av en enkelt indikator. Denne indikatoren skal, multiplisert med en konstant gi et tilnærmet anslag på den totale operasjonelle risikoen institusjonen står ovenfor. Sjablongmetode legger mer detaljerte data fra de ulike forretningsområdene til grunn for beregningen. I likhet med basismetoden er denne tilnærmingen standardisert fra reguleringsmyndighetenes side. Den avanserte metoden (AMA) for operasjonell risiko innebærer at institusjonen kan samle interne data som brukes for å komme frem til kapitalkravet i forbindelse med

operasjonell risiko. Metoden krever en dekomponering av bankens aktiviteter etter de ulike forretningsområdene. Kapitalkravet styres her ut fra tidligere tapserfaringer.

Sjette ledd fastsetter at interne risikostyringsmodeller kun kan benyttes for fastsettelse av kapitaldekningskravet etter særskilt tillatelse gitt av tilsynsmyndigheten.

Sjuende ledd er en videreføring av dispensasjonshjemmelen som er tatt inn i gjeldende bestemmelser om kapitaldekning i særlovgivningen for ulike typer tilsynsenheter, *jf. forretningsbankloven § 21 tredje ledd, sparebankloven § 25 tredje ledd og finansieringsvirksomhetsloven § 3-17 tredje ledd*. Dispensasjonsmyndigheten er imidlertid lagt til Kredittilsynet (og ikke til departementet som i dag) for å skape symmetri, slik at tilsynet både kan fastsette at kapitalkravet kan være lavere og høyere enn det beregnede kravet.

Åttende ledd gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av de foregående ledd.

Til § 2-9 b Vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging

§ 2-9 b reflekterer pilar II i rammeverket fra Baselkomiteen, og gjennomfører artikkel 123 og 124 i direktivet fra EU. Bestemmelsen inneholder et krav til vurdering av samlet kapitalbehov utover det beregnede minstekravet til ansvarlig kapital. Dette innebærer blant annet at risiko som ikke fanges opp av det beregnede kravet skal omfattes av denne vurderingen. Slik risiko kan blant annet være renterisiko i kredittporteføljen og konsentrasjonsrisiko. Regelverket vektlegger ansvaret ledelsen har for å vurdere hva som er tilstrekkelig ansvarlig kapital utover det beregnede minimumskravet. De kalkulerede kapitalkravene under pilar I bygger opp en kapitalbuffer for usikkerhet knyttet til finansinstitusjoner generelt. Institusjonsspesifikk usikkerhet skal behandles under pilar II. Pilar II skal således også dekke eksterne risikofaktorer institusjonen står overfor.

Det stilles i *andre ledd* krav om at kapitalbehovet skal vurderes både på kort og på lengre sikt, samt at det skal foretas en vurdering av hvordan kapitalbehovet skal tilfredstilles. Dersom kapitalen ikke tilfredsstiller det fremtidige kapitalbehovet, må institusjonen på et tidlig stadium iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. Begrepet kapitalbehov reflekterer direktivets uttrykk «internal capital». Økonomisk kapital er et mer velkjent begrep som blant annet benyttes i retningslinjene fra Baselkomiteen. Begrepet «internal capital» er

imidlertid ikke entydig definert. Finansdepartementet har i første ledd valgt å knytte institusjonens egen vurdering av risiko opp mot den ansvarlige kapitalen.

Tredje ledd omhandler den tilsynsmessige oppfølgingen. Bestemmelsen fastsetter at tilsynsmyndigheten skal evaluere institusjonens bedømming av kapitalbehovet og dens interne kapitalvurderingsprosess. Det er viktig at tilsynsmyndigheten vurderer langsiktig kapitalbehov, og om den ansvarlige kapitalen er forsvarlig i forhold til institusjonens risikoprofil. Videre skal tilsynet kontrollere institusjonenes interne risikostyringsmetoder for å komme frem til kapitalkravet, jf. krav om modellgodkjenning etter § 2-9 a sjette ledd.

Tilsynet må legge til grunn at institusjonene legger seg på et nivå over det regulatoriske minstekravet til ansvarlig kapital, og skal også kunne kreve dette. Dersom tilsynet ikke er tilfreds med institusjonenes egne risikoanslag og kapitalallokeringsprosess, må det settes i verk tiltak. I henhold til *fjerde ledd* kan Kredittilsynet i en slik situasjon pålegge institusjonene en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav.

Femte ledd gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av de foregående ledd. Det vil bl.a. kunne være behov for å fastsette i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan institusjonens risikostyring skal være.

Til § 2-9 c Opplysningskrav

§ 2-9 c reflekterer pilar III i rammeverket fra Baselkomiteen og gjennomfører artikkel 145 - 149 i direktivet fra EU. Formålet med bestemmelsen er å bidra til økt markedsdisiplin. *Første ledd* stiller krav til institusjonens offentliggjøring av informasjon om virksomheten, risikostyringen og ansvarlig kapital. Det vil kreves offentlig redegjørelse for interne risikostyringsmetoder når interne systemer skal brukes for å kalkulere minimumskravene for ansvarlig kapital knyttet til kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko.

Andre ledd gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter om institusjonens offentliggjøring av informasjon, samt krav til dokumentasjon.

Til § 2-9 d Retting og pålegg

§ 2-9 d fastsetter at myndighetene skal kreve at institusjoner som ikke oppfyller krav i lov og forskrift, iverksetter nødvendige tiltak for å rette opp dette. Etersom kravene skal være oppfylt til en hver tid, vil dette også gjelde med hensyn til fremtidig utvikling i institusjonens risikoeksponering. Sammen med kredittilsynsloven § 4 gir disse virkemidlene Kredittilsynet den kompetanse som direktivene forutsetter at tilsynsmyndighetene skal ha.

Til § 3-17

Bestemmelsen foreslås opphevet.

Til endringene i verdipapirhandelloven

Endringene i verdipapirhandelloven er i hovedsak identiske med endringene i finansieringsvirksomhetsloven. Det vises til merknadene ovenfor. Her omtales kun de bestemmelser som avviker fra bestemmelsene som foreslås tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven.

Til § 8-10 a Beregnet kapitalkrav

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett.

Direktiv 93/6/EEC åpner for at enkelte typer verdipapirforetak kan fritas fra kapitalkrav for operasjonell risiko. Finansdepartementet foreslår i *syvende ledd* at Kredittilsynet kan frita verdipapirforetak med tillatelse til å yte investeringstjenestene som nevnt i § 1-2 første ledd nr 3 og 5, og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å drive aktiv forvaltning fra kravet til ansvarlig kapital for operasjonell risiko.

Til § 8-10 c Unntak

§ 8-10 e er en videreføring av gjeldende rett.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk).

Om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover
(nytt kapitaldekningsregelverk)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)

I

I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker gjøres følgende endring:

§ 25 oppheves.

II

I lov av 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker gjøres følgende endring:

§ 21 første til tredje ledd oppheves. Gjeldende fjerde ledd blir nytt første ledd.

III

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-9 skal lyde:

§ 2-9 *Krav til virksomheten*

En finansinstitusjon skal til enhver tid oppfylle de krav til kapital som følger av §§ 2-9 a og 2-9 b, samt forskrift og enkeltvedtak gitt i medhold av disse bestemmelsene. §§ 2-9 a til 2-9 d gjelder ikke forsikringsselskaper og pensjonsforetak med mindre annet er fastsatt ved forskrift gitt av departementet.

En finansinstitusjon skal organiseres og drives på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at institusjonen skal ha:

- a) klar organisasjonsstruktur,
- b) klar ansvarsfordeling,
- c) klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger,
- d) hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko institusjonen er, eller kan bli eksponert for.

Finansinstitusjonens styrings- og kontrollordninger samt retningslinjer og rutiner skal stå i for-

hold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i institusjonen.

Ny § 2-9 a skal lyde:

§ 2-9 a *Beregnet kapitalkrav*

En finansinstitusjons ansvarlige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift.

Beregningsgrunnlaget for kravet til ansvarlig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko.

Beregningsgrunnlaget for kredittrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i risikovekter fastsatt i forskrift (standard metode) eller med utgangspunkt i risikoparametere helt eller delvis fastsatt av institusjonen selv på bakgrunn av interne målemetoder for klassifisering og kvantifisering av kredittrisiko (internbasert rating metode - IRB).

Beregningsgrunnlaget for markedsrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i regler fastsatt i forskrift, eller med utgangspunkt i interne målemetoder.

Beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko skal fastsettes som: en andel av gjennomsnittlig inntekt (basis metode), en andel av inntekten innenfor de ulike forretningsområder multiplisert med en indikator på tapserfaring fastsatt av departementet (sjablongmetode) eller på bakgrunn av interne målemetoder for operasjonell risiko (avanserte metoder).

Interne risikostyringsmetoder for blant annet kredittrisiko og markedsrisiko, samt avanserte metoder for operasjonell risiko, kan kun benyttes for beregning av kravet til ansvarlig kapital etter tilatelse gitt av tilsynsmyndigheten.

Kredittilsynet kan i særlige tilfeller og for en tidsbegrenset periode samtykke i at en finansinstitusjon kan ha lavere kapitaldekning enn det som følger av denne paragraf.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

- a) hva som skal anses som ansvarlig kapital og sammensetningen av denne,
- b) beregningsgrunnlaget for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko,
- c) bruk av interne målemetoder,
- d) hvilke sikkerheter det kan tas hensyn til ved beregningen av minstekravet til ansvarlig kapital etter denne paragraf.

Ny § 2-9 b skal lyde:

§ 2-9 b *Vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging*

En finansinstitusjon skal til enhver tid ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten. En finansinstitusjon skal videre til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.

En finansinstitusjon skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Vurderingen av kapitalbehov skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sett i forhold til arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten og til den risiko som vil kunne oppstå.

Kredittilsynet skal se til at de finansinstitusjoner det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Kredittilsynet kan pålegge institusjonene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, jf. kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om interne retningslinjer og rutiner for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Ny § 2-9 c skal lyde:

§ 2-9 c *Opplysningskrav*

En finansinstitusjon skal offentliggjøre informasjon om virksomheten, risikoen knyttet til institusjonen og ansvarlig kapital etter bestemmelser fastsatt i forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

- a) institusjonens offentliggjøring av informasjon,
- b) krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Ny § 2-9 d skal lyde:

§ 2-9 d *Retting og pålegg*

Institusjoner som ikke oppfyller krav i henhold til § 2-9, § 2-9 a, § 2-9 b, § 2-9 c eller forskrifter fastsatt i medhold av lovbestemmelsene skal straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ved manglende etterlevelse av kravene kan Kredittilsynet pålegge institusjonene å:

- a) endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser, retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter,
- b) ha høyere kapitalkrav som følge av institusjonens tapsavsetningspraksis eller behandlingen av eiendeler,
- c) endre eller begrense virksomheten,
- d) redusere risikoen knyttet til virksomheten, herunder produkter og systemer.

§ 3-17 oppheves.

IV

I lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel gjøres følgende endringer:

§ 8-10 skal lyde:

§ 8-10 *Krav til virksomheten*

Et verdipapirforetak skal til enhver tid oppfylle de krav til kapital som følger av §§ 8-10 a og 8-10 b, samt forskrift og enkeltvedtak gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Verdipapirforetaket skal organiseres og drives på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at foretaket skal ha:

1. klar organisasjonsstruktur,
2. klar ansvarsfordeling,
3. klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger,
4. hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko institusjonen er, eller kan bli eksponert for.

Verdipapirforetakets styrings- og kontrollordninger samt retningslinjer og rutiner skal stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket.

Ny § 8-10 a skal lyde:

§ 8-10 a *Beregnet kapitalkrav*

Et verdipapirforetaks ansvarlige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift.

For verdipapirforetak som ikke er kredittinstitusjon, kan ikke den ansvarlige kapitalen i noe tilfelle være mindre enn de beløp som følger av § 8-9 første ledd.

Beregningsgrunnlaget for kravet til ansvarlig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko.

Beregningsgrunnlaget for kredittrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i risikovekter fastsatt i forskrift (standard metode) eller med utgangspunkt i risikoparametere helt eller delvis fastsatt av institusjonen selv på bakgrunn av interne målemetoder for klassifisering og kvantifisering av kredittrisiko (internbasert rating metode - IRB).

Beregningsgrunnlaget for markedsrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i regler fastsatt i forskrift, eller med utgangspunkt i interne målemetoder.

Beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko skal fastsettes som: en andel av gjennomsnittlig inntekt (basis metode), en andel av inntekten innenfor de ulike forretningsområder multiplisert med en indikator på tapserfaring fastsatt av departementet (sjablongmetode) eller på bakgrunn av interne målemetoder for operasjonell risiko (avanserte metoder).

Kredittilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak frita verdipapirforetak med tillatelse til å yte investeringstjenestene som nevnt i § 1-2 første ledd nr. 3 og 5, og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å drive aktiv forvaltning, fra krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko.

Interne risikostyringsmetoder for blant annet kredittrisiko og markedsrisiko, samt avanserte metoder for operasjonell risiko, kan kun benyttes for beregning av kravet til ansvarlig kapital etter tillatelse gitt av tilsynsmyndigheten.

Kredittilsynet kan i særlige tilfeller og for en tidsbegrenset periode samtykke i at et verdipapirforetak kan ha lavere kapitaldekning enn det som følger av denne paragraf.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

1. hva som skal anses som ansvarlig kapital og sammensetningen av denne,
2. beregningsgrunnlaget for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko,
3. bruk av interne målemetoder,
4. hvilke sikkerheter det kan tas hensyn til ved beregningen av minstekravet til kapital etter denne paragraf.

Ny § 8-10 b skal lyde:

§ 8-10 b *Vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging*

Et verdipapirforetak skal til enhver tid ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten. Et verdipapirforetak skal videre til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet foretaket driver.

Et verdipapirforetak skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Vurderingen av kapitalbehov skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sett i forhold til arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten og til den risiko som vil kunne oppstå.

Kredittilsynet skal se til at de verdipapirforetak det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Kredittilsynet kan pålegge foretakene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, jf. kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om interne retningslinjer og rutiner for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Ny § 8-10 c skal lyde:

§ 8-10 c *Opplysningskrav*

Et verdipapirforetak skal offentliggjøre informasjon om virksomheten, risikoen knyttet til foretaket og ansvarlig kapital etter bestemmelser fastsatt i forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

1. foretakenes offentliggjøring av informasjon,
2. krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Ny § 8-10 d skal lyde:

§ 8-10 d *Retting og pålegg*

Verdipapirforetak som ikke oppfyller krav i henhold til § 8-10, § 8-10 a, § 8-10 b, § 8-10 c eller forskrifter fastsatt i medhold av lovbestemmelsene, skal straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ved manglende etterlevelse av kravene kan Kredittilsynet pålegge foretakene å:

1. endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser,

- retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter,
2. ha høyere kapitalkrav som følge av foretakets tapsavsetningspraksis eller behandlingen av eiendeler,
 3. endre eller begrense virksomheten,
 4. redusere risikoen knyttet til virksomheten, herunder produkter og systemer.

Ny § 8-10 e skal lyde:

§ 8-10 e *Unntak*

Allmennaksjeloven § 8-1 annet ledd gjelder ikke for verdipapirforetak.

V

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

