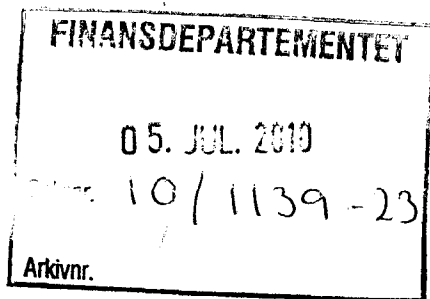


Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo



Dato: 01.07.2010

Vår ref.: 10-300/BJA/PES  
Deres ref.: 10/1139 MW/EGR

## Høringssvar – endringer i kapitalkravsforskriften mm.

Vi viser til Deres brev av 26.03.2010, der det bes om eventuelle merknader til forslag til endringer i regelverket knyttet til kapitalkrav mm. Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) slutter seg til mange av de vurderinger Finanstilsynet har gjort med hensyn til norsk implementering av CRD II og CRD III, men vi har også en del kommentarer. Generelt er vi opptatt av at implementeringen av EU-direktivene skjer basert på en samlet vurdering av konsekvenser, også utover virkningene for den enkelte institusjon. Vi tillater oss også å uttrykke en viss bekymring over "reguleringsteknikken", som synes å utvikle seg i en retning som harmonerer dårlig med behovet for å gjøre et komplisert regelverk mest mulig tilgjengelig. Våre kommentarer til forslagene til forskriftsendringer er gitt pkt. 2-5.

### 1. Prinsipielle synspunkter

#### 1.1. Fra kvalitativ risikokontroll til kvantitativ detaljregulering

FNO ser det som klart positivt at norske myndigheter i lys av erfaringer etter finanskrisen, deltar i internasjonalt samarbeid om en bred gjennomgang av reguleringen av finansnæringen. Vi må imidlertid uttrykke bekymring over det fokus som det internasjonalt nå legges på mer detaljert, og også kvantitativ, regulering. En må regne med at detaljert regulering vil gå på bekostning av kvalitativ styring og kontroll. Finanskrisen viste klart at det ikke var institusjonene med god styring og kontroll som utløste de store problemene. Detaljert regulering har videre en tendens til å øke interessen for å finne "smutthull", uten at dette gir noen klar verdi, samtidig som risikobildet blir mer uoversiktlig. Erfaringene fra tidligere problemer innen finanssektoren er at feil detaljregulering – med senere behov for korrigerende – kan utløse større samfunnsøkonomiske ringvirkninger.

## 1.2. Behovet for å benytte direktivenes muligheter til nasjonale tilpasninger

De endringer som nå foreslås har på flere områder virkninger utover å begrense enkeltinstitusjoners risikoeksponering. Dette er delvis tilsiktet, men enkelte av konsekvensene kan være følger av nasjonale forskjeller, i markedstørrelse, bankstruktur mv., og føre til uønskede virkninger. For Norges del er det flere forhold som gjør seg gjeldende.

Norge er et lite land, med egen valuta og et fåtall aktive deltakere i penge- og kapitalmarkedene. Videre har en valgt å føre offentlige utgifter og inntekter mot konto i sentralbanken, noe som medfører store og varierende likviditetsstrømmer inn og ut av pengemarkedet hver dag. Dette gir behov for omfordelig av penger/likviditet mellom markedsdeltakerne i et omfang som krever relativt store kortsiktige kredittrammer mellom aktørene. Vi er redde for at de begrensninger som foreslås innført for store engasjementer kan gjøre pengemarkedet enda mer avhengig av Norges Bank som tilbyder/omfordeler av likviditet. Internasjonalt er det stor grad av enighet om at sentralbankene ikke bør utgjøre navet i pengemarkedet, eller "lender of first resort".

De norske markedene er også preget av begrenset tilgang til statspapirer, fordi den norske stat ikke har hatt behov for lånefinansiering. Utviklingen av markedet for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) blir derfor ansett som svært viktig med tanke på å få etablert et velfungerende marked for norske gjeldspapirer med lav risiko. Forslaget til strengere regulering av store engasjementer, vil heve kostnadene knyttet til mellomfinansiering ved utstedelse, garantier samt valutasikring knyttet til OMF. Forslaget til ny regulering vil også kunne utløse behov for endringer i betingelsene knyttet til allerede utstedte OMF.

Konsekvensene for OMF-markedet må sees i sammenheng med at en i Norge har valgt å organisere utstedelse av OMF gjennom separate juridiske enheter, som er avhengige av å kunne ha eksponeringer mellom sine eiere og seg selv. Med mer enn én eier, er det svært begrenset rom for "konsolidering". Videre vil det etter hvert bli stilt strengere krav til størrelse på de enkelte lån, likviditet og "rating", jf. særlig forslag til fremtidige krav til likvide midler (CRD IV). Dette vil medvirke til en utvikling i retning av færre kredittforetak med én eier. En større andel av de norske OMF vil da bli begrenset av de regler som nå foreslås. Endringene må derfor antas å virke begrensende for OMF-markedet på lengre sikt.

Det foreliggende forslaget om gjennomføring av endringene i regelverket om store engasjementer, tar etter vårt syn ikke tilstrekkelig hensyn til disse forhold. De aktuelle EU-direktivene er minimumsdirektiver. Direktivene inneholder imidlertid både unntak fra hovedreglene og åpner for en rekke nasjonale valg på enkeltområder. Finanstilsynet foreslår lite bruk av unntakene. Vi vil peke på at mulighetene til å gjøre nasjonale valg nettopp skyldes behov for tilpasninger til nasjonale særtrekk, jf. omtalen over. Tilsynet bør også se hen til de nasjonale valg som eventuelt skulle vise seg å bli "hovedregelen".

### **1.3. Komplisert regelverk og lite oversiktlig norsk implementering**

Regelverket er omfattende og komplisert, både fra EU og nasjonalt. Finanstilsynets tilnærming er fornuftig når det gjelder samlingen av regelverk på likviditetsområdet i ny likviditetsforskrift, men er for øvrig preget av en reguleringsteknikk som gjør regelverket mindre oversiktlig og klart. Regelverket er, i tillegg til i lov, nedfelt gjennom forskrifter, rundskriv, veiledninger / "moduler" samt prinsipielle uttalelser i enkeltspørsmål. FNO forstår at det er utfordrende å implementere EUs regelverk. Vi vil likevel anmode om at regelverket nedfelles i former som både gir størst mulig klarhet og sikrer endringsprosedyrer som gir berørte aktører behørig anledning til å uttrykke synspunkter før beslutninger fattes, jf. prinsippene som ligger til grunn for forvaltningsloven § 37.

En del direktivbestemmelser vurderes av tilsynet som ikke relevante for norske forhold, og foreslås ikke tatt inn i norsk regelverk. Av hensyn til klarhet i regelverket bør unødvendige forskjeller i forhold til EU-reglene unngås. Manglende regulering kan også vise seg å virke begrensende i det øyeblikk bestemmelsene skulle bli "relevante", for eksempel som følge av utvidet tjenestespekter eller ønske om etablering av ny type virksomhet i Norge. Vi slutter oss imidlertid selvfølgelig til at det ikke er grunn til å implementere nasjonale valgmuligheter som imøtekommer nasjonale særtrekk som ikke er relevante for Norge.

## **2. Kommentarer til forslaget til endringer i kapitalkravforskriften**

### **2.1. Generelt om den norske reguleringen i kapitalkravforskriften**

FNO er opptatt av at den norske finansnæringen ikke underlegges krav som er strengere enn det som i praksis er hovedregelen innen EØS-området. Blant annet vil vi minne om at det i forbindelse med arbeidet med nye forskrifter i 2004/2005 ble tatt til orde for å benytte direktivets mulighet til å gi pant i næringseiendom med lav risiko 50 prosent risikovekt. Tilsynet valgte å ikke åpne for lavere risikovekt, men opplyste at problemstillingen kunne revurderes etter noen års erfaring med det nye systemet i Norge og i andre land.

FNO vil peke på at bankene generelt har konservative verdivurderingsregler og oppfølgingsrutiner for næringseiendom. Det har dessuten vist seg at det ikke har vært vesentlig større tap på næringseiendom under finanskrisen enn i årene forut.

### **2.2. § 5-2 (1) Lokale og regionale myndigheter (herunder kommuner)**

Risikovekten for lokale og regionale myndigheter skal enten være en funksjon av risikovekten for landets sentralmyndighet eller fastsettes ut fra rating. Nasjonale myndigheter kan imidlertid fastsette en lavere risikovekt, herunder null-vekt, på nærmere vilkår.

Både det institusjonelle rammeverket i form av Kommuneloven, den kommunale skatteavgangen samt at det ikke er observert tap knyttet til sektoren, tilsier at risikoen ved norske

kommuner og den norske stat er tilnærmet lik. Så lenge Tilsynet tidligere har konkludert med at direktivets vilkår for likebehandling er oppfylt, jf. Kredittilsynets høringsnotat av 31.05.2005, er det vanskelig å se hvorfor muligheten for null-vekt ikke skal benyttes. Argumentet om at risikoen knyttet til norsk stat er lavere enn risikoen knyttet til norske kommuner er ikke tilstrekkelig for å konkludere med at kommunene er så mye mer risikoutsatt at de ikke kan null-vektes. At det nå viser seg at nær samtlige andre EØS-land risikomessig likestiller regionale og lokale myndigheter med stat, må også tillegges vekt.

### **2.3. § 12-4 Egne PD-verdier (misligholdssannsynlighet)**

FNO gir sin tilslutning til at det norske regelverket utvides med en gjennomføring av den anledning direktivbestemmelsene gir til å tillate at estimerte PD-verdier på en kontinuerlig ratingskala benyttes direkte i risikovektformelen for den enkelte motpart.

### **2.4. §35-1 Posisjonsrisiko**

Finanstilsynet ber om innspill på hvorvidt paragrafen må endres. FNO mener at § 35-1 må endres slik at kapitalkravet for kredittderivat med ekstern rating skal beregnes under securitization-rammeverket, jf. CRD III, Annex I, 1a).

### **2.5. Bestemmelser som foreslås ikke gjennomført**

Finanstilsynet vurderer enkelte av bestemmelsene i § 26-4, Unntak for tilbakeholdelse, § 27-4, Overlappende posisjoner, og § 32-4 Spesifikk risiko – gjeldsinstrumenter, som ikke relevante for norske institusjoner, og bestemmelsene foreslås derfor ikke gjennomført.

FNO mener at hovedregelen må være at direktivreglene skal inkluderes i norske forskrifter. Reglene gjelder også for eventuelle fremtidige typer virksomheter, transaksjoner og tjenester. Jf. i denne sammenheng våre kommentarer gitt i pkt. 1.3.

## **3. Kommentarer til forslaget om endringer i forskriften om beregning av ansvarlig kapital**

### **3.1. Hybridkapital**

#### **3.1.1. Hybridkapital generelt**

Direktivbestemmelsene om hybridkapital i CRD II gjelder for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Det foreslås at bestemmelsene om hybridkapital i beregningsforskriften inntil videre også gjøres gjeldende for forsikringssselskapene. FNO stiller seg positiv til slik harmonisering. Forslagene med utvidete grenser innebærer en mulighet for økt anvendelse av hybridkapital, dog med strengere krav til kapitalens kvalitet.

Finanstilsynet viser i høringsnotatet til at grensene i CRD II for inkludering av hybridkapital i kjernekapitalen er vide, men at Tilsynet ved praktiseringen vil kreve meget god dekning av

ren kjernekapital for å tillate utstedelse av hybridkapital. FNO vil peke på at skjerpingen av EU-kravene til kvalitet på kapitalen burde tilsi redusert behov for strengere norske regler enn det som gjelder internasjonalt. Spesielt er det viktig å harmonisere regelverket på nordisk nivå. "Nordiske banker" har omfattende virksomhet i Norge.

Hybridkapital inndeles etter det nye regelverket i tre kategorier. Kategorien av høyest kvalitet som kan godkjennes innenfor 50 prosent av kjernekapitalen, skal kunne konverteres til aksjekapital eller tilsvarende instrumenter. Samtidig skal kapitalen være evigvarende. FNO vil peke på at forslaget til utforming av det norske regelverket må vurderes mot de relevante aksje-/foretaksrettslige regler om konvertering til aksjer. Regler av denne art finnes i dag i aksjelovene for så vidt gjelder lån som gir fordringshaveren rett til å kreve utstedt aksjer, og tilsvarende gjelder for egenkapitalbevis, jfr. finansieringsvirksomhetsloven § 2b-25. Vi er kjent med at det har vært drøftelser i Banklovkommisjonen om behovet for å styrke lovgrunnlaget i foretakslovgivningen med sikte på kapital hvor retten til konvertering ligger hos foretaket eller Finanstilsynet. Vi vil be om at myndighetene sørger for at man får de nødvendige avklaringer av disse spørsmål så raskt at dette ikke medfører forsinkelser i prosessen. Det må også vurderes om det er nødvendig med ytterligere presisering i Skatteloven § 10-11, slik at avkastning på denne type hybridkapital ikke anses som utbytte.

Videre vil vi peke på at forslaget til formulering av beregningsforskriften § 3b pkt. 2.3, første ledd, om fleksibiliteten med hensyn til å utbetale rente på hybridkapitalen, ville fremstå som klarere dersom første og andre punktum ble samlet i én setning, for eksempel som følger: "Låntakeren skal kunne la være å utbetale renter på hybridkapitalen ved brudd på kapitalkrav." Vi stusser videre over at utformingen av påfølgende ledd, siste punktum, synes å tillate prioritering av utbetaling av utbytte foran utbetaling av rente på hybridkapital.

Finanstilsynet foreslår at en i Norge fastsetter nærmere regler for hybridkapital ved å endre rundskriv 2/2001 og rundskriv 21/2001. Vilkår for fondsobligasjoner er p.t. regulert ved brev fra Finansdepartementet til Finanstilsynet av 27.06.2002. FNO understreker at reguleringer utover rene presiseringer bør fastsettes i forskrift. Jf. våre kommentarer gitt i punkt 1.3. Under enhver omstendighet må endringer sendes på høring før de trer i kraft.

Finanstilsynet har vurdert under hvilke nivå på kapitaldekningen nedskrivning eller konverteringsplikt skal inntreffe. Forslaget er 5 prosent kjernekapitaldekning eller 8 prosent kapitaldekning. FNO slutter seg til at nivået bør tallfestes, slik at kontraktsvilkårene blir klare, men reglene må harmoniseres internasjonalt.

**3.1.2. Prioritetsregler knyttet til aksjekapital, egenkapitalbevis og hybridkapital**  
Etter forslaget til § 3b, pkt. 2.4, "Evne til å dekke tap", skal hybridkapitalen kunne skrives ned pro rata med tap av annen egenkapital og eventuell nedskrivning av aksjekapital. FNO finner begrunnelsen for å knytte nedskrivning av hybridkapitalen til tap av annen egenkapital uklar. Det vises i den forbindelse til følgende formulering i høringsnotatet s. 43, siste avsnitt:  
"Henvisningen til aksjekapitalen kan forstås slik at kapitalen ikke kan skrives ned før aksjekapitalen skrives ned. Nedskrivningsbestemmelsen er aldri blitt benyttet i praksis. Finanstilsynet legger til grunn at nedskrivning ikke bør avhenge av hvordan aksjonærenes kapital er fordelt på aksjekapital og annen egenkapital og mener at et nivå på 5 pst. representerer et utløsende nivå som er forsvarlig og gir en rimelig balanse mellom rettighetene til aksjonærene og eierne av hybridkapitalen."

I egenkapitalbevisbanker tilsier prioritetsrekkefølgen at ved tap skal grunnfondet likestilles med utjevningfondet og gis dårligst prioritet. Tilsvarende gjelder for institusjoner med aksjekapital at annen egenkapital gis dårligere prioritet enn aksjekapital og hybridkapital. Denne etablerte prioritetsrekkefølgen bør også legges til grunn ved pro rata nedskrivning av hybridkapital og institusjonens kapital. Dette er det tatt høyde for i aksjeloven og i gjeldende bestemmelser for egenkapitalbevisbanker, jf. egenkapitalbevisforskriften § 11, som foreslås opphevet og erstattet av bestemmelsene i beregningsforskriften.

I egenkapitalbevisforskriften § 11, første ledd 1. punktum heter det:

*Hvis kjernekapitalen i institusjonen er mindre enn 5 prosent eller den ansvarlige kapitalen er mindre enn 8 prosent, skal underskudd etter årsregnskapet som ikke kan dekkes etter finansieringsvirksomhetsloven § 2b-20 første ledd eller ved overføring fra overkursfondet og kompensasjonsfondet, dekkes ved forholdsmessig nedskrivning av fondsobligasjonskapitalen og den vedtektsfestede eierandelskapitalen.*

Dette må forstås slik at selv om kjernekapitalen er lavere enn grensene på 5 eller 8 prosent, må underskuddet primært dekkes i samsvar med prioritetsrekkefølgen angitt i finansieringsvirksomhetsloven § 2b-20 første ledd. Først når grunnfondet, herunder gavefondet samt den eierandelskapital som overstiger den vedtektsfestede eierandelskapital er anvendt, tilsier bestemmelsen at den vedtektsfestede eierandelskapitalen og hybridkapitalen blir forholdsmessig nedskrevet.

Finanstilsynet foreslår en endring i beregningsforskriften som innebærer nedskrivning pro rata for egenkapitalbeviserne når kjernekapitalnivåer faller under 5 prosent eller kapitaldekningen faller under 8 prosent. Det foreslås at hybridkapitalen først skrives ned pro rata med tap av ikke-vedtektsfestet eierandelskapital med samme forholdsmessige beløp som eierandelskapitalen reduseres og for øvrig pro rata med egenkapitalbeviskapitalen.

Prioritetsrekkefølgen for egenkapitalbevisbanker innebærer en beskyttelse av egenkapitalbeviset ved at grunnfondet, som tilhører den eierløse kapital, samt ikke-vedtektsfestede eierandelsfond, som tilhører egenkapitalbeviserne, belastes først ved tap. Denne prioritetsrekkefølgen er en viktig egenskap ved egenkapitalbeviset. Etter vår oppfatning bør derfor grunnfondet og den ikke-vedtektsfestede eierandelskapital bli nedskrevet først, mens hybridkapitalen og den vedtektsfestede eierandelskapitalen i neste omgang bli nedskrevet pro rata ved fall i kapitaldekningen.

Vi foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsene i egenkapitalbevisforskriften § 11, første ledd videreføres ved at bestemmelsene i forskriften inntas i beregningsforskriften § 3 b punkt 2.4. Dette vil sikre at prioritetsrekkefølgen blir ivaretatt ved nedskrivning av kapitalen. Konkret foreslår vi at § 3 b punkt 2.4 annet punktum erstattes med:

I institusjon som ikke er aksjeselskap skal tap som ikke kan dekkes etter finansieringsvirksomhetsloven § 2b-20 første ledd eller ved overføring fra overkursfondet og kompensasjonsfondet, dekkes ved forholdsmessig nedskrivning av hybridkapitalen og den vedtektsfestede eierandelskapitalen.

I forslaget til beregningsforskrift §2.4, siste ledd, siste punktum, foreslås en asymmetrisk behandling av hybridkapitaleierne ved konvertering til aksjer/egenkapitalbevis, avhengig av utviklingen i aksjekursen. Begrunnelsen synes å være basert på en spekulasjon om markedsadfærd. FNO ville foretrukket en begrunnelse basert på mer faglige vurderinger.

For øvrig er vi inneforstått med at enkelte av de øvrige bestemmelser i egenkapitalforskriften § 11 ikke samstemmer med CRD II og retningslinjer fra CEBS. Dette gjelder særlig bestemmelsene om oppskrivning.

### **3.2. Bestemmelser om ren kjernekapital, jf. § 3 a i beregningsforskriften**

FNO slutter seg til Tilsynets anbefaling om ikke å introdusere aksjekapital med preferanse i utbytte nå, og at saken vurderes på nytt når Baselkomiteens vurderinger foreligger og EU's CRD IV er vedtatt.

Vi merker oss at de unntaksbestemmelser som det er lagt opp til i høringsforslaget til retningslinjer fra CEBS kan tolkes slik at egenkapitalbevis kan medregnes i ren kjernekapital. Finanstilsynet legger denne fortolkning til grunn. Forslaget fra CEBS avviker fra forslaget til Baselkomiteen, som setter strengere krav. Vår oppfatning er at eksisterende rammebetingelser vedrørende egenkapitalbeviset er utformet slik at beviset oppfyller betingelsene for "ren kjernekapital".

Primært bør en egenkapitalbevisbank kunne defineres til kun å ha én eierklasse, slik at fondene tilhørende den "eierløse" kapital likestilles med fondene i en aksjebank mht. de foreslåtte kriterier i Baselkomiteen. Dette skyldes at alle egenkapitalbeviserne i banken har samme prioritet. Subsidiært støtter vi Finanstilsynets fortolkning der det fremheves at egenkapitalbevismodellen er mer lik aksjemodellen enn grunnfondsbevismodellen, fordi en vil måtte tilbakeholde større andel av overskuddet som kan være med å dekke det første tapet ved underskudd. Utjevningsfondet har som kjent den samme prioritet som den "eierløse" kapital.

### **3.3. Vurdering av behovet for andre endringer i beregningsforskriften**

Tilsynet foreslår at begrepet som kalles "andre gjeld-/ egenkapitalinstrumenter" i gjeldende forskrift § 4, punkt 2, erstattes med "ansvarlig lånekapital uten fast løpetid". FNO er enig i at det er behov for å rydde opp i begrepsbruken.

Vi savner imidlertid klare regler for behandlingen av hybridkapital som går ut over rammene for godkjenning som kjernekapital gitt i § 9e. Etter gjeldende praksis kan slik kapital – under visse betingelser - godkjennes som tilleggskapital.

FNO vil også benytte anledningen til å ta opp et spørsmål knyttet til behandlingen urealiserte gevinster på finansielle instrumenter. Av beregningsforskriftens § 3, punkt 12, fremgår at fond for urealiserte gevinster i utgangspunktet skal inngå i kjernekapitalen. For livsforsikringsselskap og pensjonskasser kommer imidlertid urealiserte kursendringer på finansielle instrumenter tilordnet selskapsporteføljen til fradrag, jf. forskriftens § 7 bokstav s.

FNO antar at bestemmelsen må sees i sammenheng med forsikringsvirksomhetsloven fra før 2008, da både urealiserte gevinster tilordnet kundene og urealiserte gevinster tilhørende selskapet inngikk i kursreguleringsfondet. Fra og med 2008 ble det innført nye bestemmelser om inndeling av aktiva i kundemidler (kollektivporteføljen) og selskapsmidler (selskapsporteføljen), hvilket innebærer at urealiserte gevinster på eiendeler tilhørende selskapet er klart definert og adskilt fra kundemidlene.

FNO kan derfor ikke se at det nå er grunn til å unnta fond for urealiserte gevinster fra kjernekapitalen i livsforsikringsselskap og pensjonskasser. En konsekvens av å la urealiserte gevinster i selskapsporteføljen inngå i kjernekapitalen vil være at det påløper kapitalkrav for disse gevinstene, jf. kapitaldekningsforskriftens § 6b, bokstav c.



#### 4. Kommentarer til forslaget til endringer i forskrift om store engasjementer

##### 4.1. § 1 Virkeområde

Enkelte typer verdipapirforetak, som nevnt i direktiv 2006/49/EC artikkel 20 nr. 2 og 3 skal som følge av CRD II unntas fra direktivbestemmelsene om store engasjementer. Tilsynet foreslår imidlertid å gjøre unntak bare for en del av de aktuelle typer foretak. Tilsynets begrunnelse er hensynet til kundene, hensynet til finansiell stabilitet, hensynet til konkurranseforhold og at det ikke er nødvendig å gi unntak for typer virksomhet som ikke drives i Norge.

Når det gjelder hensynene til kunder, finansiell stabilitet og konkurranseforhold vil vi anta at dette er hensyn som veier tungt også i EU. Det fremgår ikke hvilke norske forhold som gjør at Tilsynet konkluderer med strengere norsk regulering. Konsekvensene av "ikke-unntakene" fremstår som uklare.

Vi antar at direktivet gjør unntak for "drift av multilaterale handelsfasiliteter" fordi slik virksomhet kan måtte innebære relativt sett store (kortsiktige) eksponeringer mot "systemets" deltakere, avhengig av type tjeneste som tilbys. Det synes tilfeldig om de generelle krav som stilles til banker etc. vil treffe slike aktører på en hensiktsmessig måte. Eventuelle eksponeringsgrenser stilles mer målrettet gjennom krav i konsesjon mv. Da vil en også kunne ta hensyn til nasjonale forhold, som små markeder, få deltakere etc., slik tilfellet er i Norge. Direktivbestemmelsen bør derfor implementeres.

Når det gjelder direktivbestemmelser som Tilsynet vurderer som ikke "relevante", viser vi igjen til våre generelle kommentarer gitt i pkt. 1.3.

##### 4.2. § 3 Motpart

Økonomiske forbindelser skal "undersøkes" for engasjementer som overstiger 2 % av ansvarlig kapital, og det trekkes frem at CEBS mener at det bør eksistere rutiner for å identifisere tilknyttede motparter også for mindre engasjementer.

FNO slutter seg til Tilsynets vurdering av at kartlegging av økonomiske avhengigheter i stor grad vil måtte baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det er også viktig at de krav som stilles til undersøkelser, baseres på en nøktern vurdering av nytte og forholder seg til "forholdsmessighetsprinsippet".

FNO er også opptatt av at en unngår et fragmentert, uoversiktlig regelverk, jf. våre kommentarer i pkt 1.3. Om ikke Tilsynet ser det mulig å legge beskrivelsen av reguleringen på dette området i forskrift, bør en i det minste tilstrebe at tilsynets forventninger til institusjonene fremgår på veiledningsnivå, og ikke som "prinsipielle uttalelser".

#### **4.3. § 4 Samlet engasjement – andre ledd og § 6.1g**

EU-direktiv 2006/48/EC artikkel 106.3 omhandler behandling av engasjementer i indirekte investeringsordninger. I høringsnotatet vises det til at CEBS har presentert fire metoder for behandling av indirekte investeringsordninger. FNO slutter seg til Tilsynets påpekning av at "gjennomskjæring" ("Full look-through") i indirekte investeringsordninger vil være en betydelig utfordring for institusjonene. Dette gjelder blant annet behovet for innhenting av informasjon som ikke uten videre er tilgjengelig på det nødvendige detaljnivå. Igjen vil vi peke på at det er viktig at kravene relaterer seg til "forholdsmessighetsprinsippet".

Når det gjelder forslaget om å benytte direktivets mulighet til å unnta obligasjoner med fortrinnsrett, er det FNOs syn at det både er riktig og viktig å unnta OMF i bolighypoteklån, jf. Finansdepartementets begrunnelse i brev av 15.12.2008. Etter FNOs syn burde imidlertid også øvrige OMF unntas. Norske OMF er generelt underlagt konservative krav til sammenstilling og verddivurdering av sikkerhetsmassen. I tillegg er det stilt som betingelse at lån til samme låntaker og lån med sikkerhet i samme formuesgode, ikke kan medregnes med større del enn fem prosent av samlet sikkerhet. Gitt disse begrensninger ser vi det som vanskelig at eksponeringen overfor underliggende låntakere i praksis skulle kunne komme opp på et nivå som vil gjøre maksimalgrensen for største engasjement effektiv. Vi vil også peke på at det, som når det gjelder indirekte investeringsordninger generelt, vil være utfordrende å fremskaffe den informasjon som er nødvendig for "gjennomskjæring".

#### **4.4. § 4 Samlet engasjement – tredje ledd, bokstav b)**

I direktivet er det åpnet for at "all elements entirely covered by own funds" kan unntas, gitt godkjenning fra nasjonalt tilsyn. Tilsynet ser at dette kan være aktuelt også i andre situasjoner enn de som er spesifisert i dagens forskrift, og foreslår en tilføyelse i forskriften som presiserer at Tilsynet på individuell basis kan gi unntak også for andre engasjementer.

At Tilsynet ønsker å kunne åpne for fleksibilitet er sannsynligvis hensiktsmessig. FNO vil imidlertid peke på at hensynet til et tilgjengelig regelverk tilsier at de fleste aktuelle unntak er spesifisert i forskriften.

#### **4.5. § 4 Samlet engasjement – tredje ledd, bokstav c) og d)**

Bortfallet av muligheten til å gi fordringer på andre finansinstitusjoner 20 prosent risikovekt innebærer at de reelle eksponeringsgrensene reduseres fra 125 prosent av ansvarlig kapital, til mellom 100 prosent (for de minste institusjonene) og 25 prosent (for de største). Tilsynet ser gjennomgående ikke behov for å benytte direktivets muligheter til å tillate tidsbegrensede brudd og til å gjøre bruk av en del unntak.

De strengere reglene vil etter FNOs syn legge nye begrensninger både på det norske penge-markedet og OMF-markedet. Det norske pengemarkedet er preget av få aktører, og svært store likviditetsbevegelser som følge av at staten holder sin "driftskonto" i Norges Bank. Det

er derfor behov for relativt vide eksponeringsrammer mellom aktørene. Løsningene knyttet til OMF-er er utviklet under hensyntaken til dagens engasjementsregler. Strengere regler vil kunne ramme mellomfinansiering ved emisjon, praksis for garantistillelse samt løsningene for valutakurssikring av OMF-er lagt ut i utlandet, jf. i denne sammenheng våre kommentarer gitt i pkt. 1.2.

Kapitalkravdirektivene er minimumsdirektiver. Det er i denne sammenheng svært viktig at en ved den norske regelverksutformingen ser bakgrunnen for, og betydningen av, de unntak direktivet gjør og gir mulighet til å gjøre, også for andre forhold enn de som er knyttet til enkeltinstitusjoner. I denne sammenheng må en også se hen til de nasjonale unntak som eventuelt viser seg å bli "hovedregelen".

Tilsynet ber i høringsnotatet spesielt om innspill fra høringsinstansene til forslaget om å ikke gjennomføre artikkel 113.4 (f), som gir mulighet til å gjøre unntak for

*"asset items constituting claims on and other exposures to institutions, provided that those exposures do not constitute such institutions' own funds, do not last longer than the following business day and are not denominated in a major trading currency;"*

FNO mener at denne unntaksmuligheten er viktig, generelt for mindre land med annen valuta enn euro, og spesielt viktig for Norge, jf. omtalen av det norske pengemarkedet over.

#### **4.6. § 6.1 f) Ubenyttede trekkrettigheter der avtale er inngått**

Tilsynet foreslår å ikke gjennomføre direktivbestemmelsen om unntak for ubenyttede kredittfasiliteter fra store engasjementer dersom det foreligger en avtale som forplikter motparten til selv å holde rede på om samlet engasjement overstiger 25%.

FNO kan i utgangspunktet forstå Tilsynets argumentasjon, og støtter konklusjonen under forutsetning av at det norske regelverket følger det som blir vanlig i øvrige EØS-land.

#### **4.7. § 6.2 b) Engasjement med norske kommuner**

Direktivet gir lokale og regionale myndigheter risikovekt 20 prosent som hovedregel, men mulighet til å benytte risikovekt null dersom det foreligger saklig grunn til å definere risikoen som like lav som for stat. Ifølge Tilsynet er det bare er Norge, Belgia og Spania som ikke har valgt å benytte denne muligheten. 20 prosent risikovekt på norske kommuner fremgår av forslaget til kapitalkravforskrift § 5-2 (1).

Direktiv 2006/48/EC artikkel 113.4 (b) gir – slik vi leser den – mulighet til å unnta eksponeringer på lokale og regionale myndigheter dersom de er gitt risikovekt 20 prosent. (Unntak er ikke relevant for eksponeringer gitt null-vekt.)

I høringsnotatet fremstilles det som om forslaget til § 6.2 b) i forskriften om store engasjementer gjennomfører direktiv 2006/48/EC artikkel 113.4 (b), ved at engasjementer

med og engasjementer garantert av norske kommuner gis risikovekt 20 prosent. Basert på vår tolkning av artikkel 113.4 (b), jf. ovenfor, er det vår vurdering at Finanstilsynet i praksis foreslår å ikke gjennomføre artikkel 113.4 (b).

Som tatt opp i pkt. 2.2, om kapitalkravforskriften § 5-2, er det FNOs vurdering at norske kommuner i minst like stor grad tilfredsstillere kravene til lavere risikovekt som lokale og regionale myndigheter i øvrige EØS-land. Tilsynet bør derfor tillate null-vekt for slike engasjementer, og forslaget til § 6.2 b) bør endres ved at første setning sløyfes, og henvisningen i andre setning til "andre EØS-stater" erstattes med "EØS-stater". Dersom en imidlertid velger å ikke tillate null-vekt for norske kommuner (i kapitalkravforskriften), er det FNOs syn at artikkel 113.4 (b) må gjennomføres i forskrift om store engasjementer i form av unntak i § 4.

#### **4.8. § 6.3 Fordringer på andre institusjoner**

CRD II fjerner mulighetene til å unnta fordringer med løpetid opp til og med ett år på andre institusjoner og å gi lengre fordringer risikovekt 20 %. Tilsynet mener at bortfallet av de nasjonale valgene vil ha større betydning i de andre landene.

FNO slutter seg til vurderingen av at de strengere begrensningene nok vil ha større betydning for institusjoner i land som ikke har hatt grenser for eksponeringer opp mot et år. Høringsnotatet inneholder imidlertid ingen konsekvensvurdering. FNO savner vurderinger av hvordan de langt strengere eksponeringsgrensene vil påvirke norske institusjoner og de norske markedene. FNO vil peke på at de nye kravene vil begrense institusjonenes mulighet til å investere innen finanssektoren, i en tid da markedene er preget av nervøsiteten samtidig som institusjonene har ønsket om å styrke sin funding. Som tatt opp i pkt. 1.2 er FNO også bekymret over konsekvensene for det norske pengemarkedet og utviklingen av OMF-markedet. Det er i denne sammenheng viktig at mulige nasjonale unntak vurderes nøye, jf. i denne sammenheng også våre synspunkter i pkt. 4.5. til behovet for bruk av unntaksmuligheten gitt i direktiv 2006/48/EC artikkel 113.4 (f).

Artikkel 113.4 (d), (e), (g), (h), (i) og (j) inneholder en del muligheter til å gjøre nasjonale unntak fra eksponeringsberegningene, som Tilsynet anser som ikke-relevante eller nødvendige ut fra norske forhold. Vi deler Tilsynets vurdering av at disse unntakene per i dag ikke fremstår som aktuelle. Innholdet i unntaksmuligheten gitt i artikkel 113.4 (d) burde imidlertid gjøres til gjenstand for en noe nærmere vurdering. FNO forutsetter for øvrig at unntaksmulighetene vurderes umiddelbart dersom de skulle vise seg å bli aktuelle.

#### **4.9. § 7 anerkjennelse av mottatt sikkerhet for engasjement**

Tilsynet foreslår å ikke gjennomføre den adgang 2006/48/EC, artikkel 117.1 3. ledd gir til å velge mellom bruk av avansert og enkel metode til å beregne effekt av sikkerhetsstillelse. Tilsynet viser til at det er noe "usikkerhet knyttet til fortolkningen" i forhold til andre

direktivbestemmelser, men bruker som avgjørende begrunnelse at kapitalkravforskriften ikke gir anledning til å kombinere avansert og enkel metode. FNO kan ikke se at det her er gitt en tilstrekkelig begrunnelse for å avvike fra direktivbestemmelsene.

Hensvisningene til kapitalkravforskriften kan heller ikke anses å være tilstrekkelig begrunnelse for å ikke gjennomføre bestemmelsene i direktivets artikkel 115.1, blant annet knyttet til leasing av boligeiendom. Vi viser til våre synspunkter gitt tidligere, i pkt. 1.3, vedrørende ulemper ved å ikke gjennomføre "ikke-relevante" direktivbestemmelser.

#### **4.10. § 13 Rapportering**

FNO vil understreke at kravene til rapportering bør harmoniseres på europeisk nivå, jf. "guidelines" fra CEBS, både for å bidra til like konkurranseforhold og med tanke på kostnader, knyttet til utvikling og drift av de nødvendige dataløsninger mv.

Forslaget til endringer innebærer i praksis at rapporteringskravene tas ut av forskriften, og erstattes med regler som skal fastsettes av Finanstilsynet. FNO forstår at denne løsningen er hensiktsmessig for Tilsynet. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om hensynene til tilgjengelighet og forsvarlig behandling av eventuelle forslag til endringer i større grad ville blitt ivaretatt med forskriftsregulering. Jf. i denne sammenheng våre generelle kommentarer i pkt. 1.3, til reguleringspraksis på området.

#### **5. Kommentarer til forslag til ny forskrift om forsvarlig likviditetsstyring**

FNO er enig i Tilsynets vurdering av at likviditetsreguleringen bør samles i én sentral forskrift gjeldende for de institusjoner som er omfattet av EU-kravene. Dette vil bety at et for øvrig komplisert regelverk gjøres lettere tilgjengelig på dette området.

FNO slutter seg også til vurderingen av at endringene som nå gjennomføres ikke vil innebære store utfordringer for de institusjoner som i dag er omfattet av reguleringen, selv om det generelt stilles mer detaljerte krav enn det som er nedfelt i dagens forskrift. At enkelte av gjeldende krav, nedfelt i veiledninger/moduler, formuleres i forskrift er i seg selv en fordel. For verdipapirforetakene må det imidlertid tas behørig hensyn til behovet for å tilpasse seg til de nye kravene.

Spesielt vil vi slutte oss til forslaget om å implementere direktivets krav til proporsjonalitet i likviditetsstyringen gjennom en eksplisitt forskriftsbestemmelse om "forholdsmessighet" (§ 1-3). Forskriften vil omfatte et bredt spekter av virksomheter, også når det gjelder størrelse og "viktighet" i det nasjonale markedet. Stadig mer eksplisitte detaljkrav innebærer generelt en mer krevende balansegang i forhold til de kvalitative vurderinger som fortsatt må ligge til grunn for god likviditetsstyring. Finanstilsynets skriftlige veiledninger må derfor utformes slik at de gir et dekkende bilde av hva Tilsynet vil legge vekt på ved det stedlige tilsyn.

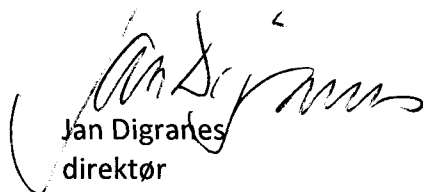
Kravene til styring av likviditetsrisiko i forsikringselskaper og pensjonsforetak fremgår av dagens forskrift om forsvarlig likviditetsstyring samt Tilsynets "moduler"/veiledninger. Tilsynet foreslår videreføring av dagens krav, men at forskriftsbestemmelsene flyttes til kapitalforvaltningsforskriften. FNO vil peke på at dagens norske krav går ut over det som er vanlig i andre EØS-land, og synes å være for detaljerte vurdert etter "forholdsmessighetsprinsippet". Omfanget av reguleringen burde derfor vært gjort til gjenstand for en bredere vurdering, selv om dette ikke er nødvendig ut fra de direktivendringer som nå må implementeres.

#### 6. Avsluttende kommentarer

FNO er generelt opptatt av at norske institusjoner ikke underlegges strengere krav enn reguleringen i andre EØS-land. Dette gjelder også tidspunkt for iverksettelse, jf. det forslag som Finanstilsynet har fremmet overfor Finansdepartementet om tidlig implementering av CRD IV i Norge.

FNO er også prinsipielt skeptisk til at reguleringen gradvis blir mer detaljert, jf. våre synspunkter uttrykt i pkt. 1.1. "Forholdsmessighetsprinsippet" er viktig. Dette innebærer at reguleringen må ta hensyn til den enkeltes institusjons kompleksitet og aktivitet.

Med vennlig hilsen  
for Finansnæringens Fellesorganisasjon



Jan Digrahes  
direktør



Per Erik Stokstad  
ass. direktør