

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
21. APR. 2004.	
Saksnr.	01/1967-33
Arkivnr.	412.9



Dato: 20.04.2004
Vår ref.: 2004/00114
FJA/OV
Deres ref.: 01/1967 FM AaN

Høringsuttalelse – gjennomføring av direktiv 2002/87/EF om utvidet tilsyn med finansielle konglomerater

Vi viser til brev av 16. februar i år om implementering av konglomeratdirektivet med et høringsnotat utarbeidet av Kredittilsynet. Høringsnotatet gir en bred gjennomgang av direktivet i lys av eksisterende norsk lovgivning. Gjennomgangen bekrefter det som også er vår oppfatning, nemlig at det dreier seg om et teknisk og komplisert regelverk. Vi har langt på vei samme forståelse av direktivets innhold som den som ligger i høringsnotatets analyse.

Vi deler videre langt på vei myndighetenes oppfatning, slik den kommer til syne i høringsnotatet, at implementeringen av direktivet ikke nødvendigvis får store konsekvenser for dagens norske finanskonserner, fordi norsk lovgivning allerede går forholdsvis langt når det gjelder integrert tilsyn og samordnede reguleringsprinsipper innenfor den finansielle sektor.

Det oppstår imidlertid særskilte problemer når man forsøker å forene den norske tradisjonen med EU-reguleringene. Problemene oppstår dels fordi EU bygger på en annen juridisk teknikk, og dels fordi det er forskjellig vektlegging på de hensyn man ønsker å ivareta gjennom reguleringen.

Disse problemene gjør at vi har vesentlige innvendinger mot de lovtekniske løsninger som er foreslått for implementeringen av direktivet i norsk rett. Forslaget går etter FNHs mening alt for langt i retning av å presse reguleringene fra EU-direktivet inn i eksisterende norske lovregler. Dette utløser endringer og forskyvninger i gjeldende regelverk som ikke er nødvendig ut fra konglomeratdirektivet, og som det heller ikke er påvist noe behov for ut fra norske forhold. Det er to sider ved dette vi særlig ønsker å trekke frem.

Den ene er i forhold til finanskonsernene. Selv om det er riktig at den foreslåtte implementeringsløsningen trolig ikke får store konsekvenser for de norske finanskonsernene sammenlignet med dagens situasjon, blir det en vesentlig forskjellsbehandling i forhold til konserner med utenlandsk spiss. (Se også punktene 2, 5.1 og 6.2 nedenfor.)

Den andre er konsekvenser for mindre foretak og grupperinger, som ikke er i nærheten av å være omfattet av konglomeratdirektivet. Gjennom implementeringsforslaget vil for eksempel en mindre sparebank som har en 20 % eierandel i et gårdselskap bli forpliktet til å rapportere alle transaksjoner mellom disse to enhetene til Kredittilsynet. (Jf. punktene 3, 5.2 og 5.3 nedenfor.)

1. Hovedsynspunkter

FNHs mener det må legges en annen tilnærming til grunn en den som ligger i høringsnotatet. FNH ønsker således at direktivet implementeres utelukkende med de elementer som ligger i direktivet. Det kan gjerne skje i form av en egen forskrift, eventuelt som et eget kapittel i finansinstitusjonsloven. Det må fremgå klart av forskriften eller kapitlet hvilke enheter (institusjoner) som skal være gjenstand for regulering og tilsyn, og det må fremgå klart hva reguleringene skal gå ut på.

Det betyr:

- En definisjon og en avgrensning av finansielle konglomerat som er helt i samsvar med direktivet
- Tilsyn utelukkende med de regulerte enhetene. I den grad kravene også omfatter ikke regulerte enheter, må det, slik direktivet forutsetter, være de regulerte enhetenes ansvar å sørge for at kravene oppfylles.
- Det norske systemet med to sett av kapitalkrav må ikke legges til grunn for konglomeratene. Direktivets opplegg med utgangspunkt i de sektorspesifikke kapitalkravene må følges fullt ut.
- Implementeringen må følge opp direktivets vekt på rapportering og systemer for håndtering av *vesentlige* risikokonsentrasjonselementer, herunder i forhold til konglomeratinterne transaksjoner.

FNH har ikke sterke synspunkter på hvordan samarbeidet mellom EØS-landenes tilsynsmyndigheter legges opp. Det gjelder også i forhold til høringsnotatets forslag om at det i den norske lovgivningen åpnes for at lovgivningen i det land koordinatoren kommer fra, legges til grunn for tilsynet på konglomeratnivå.

I avsnittene 2 til 6 nedenfor er FNHs synspunkter og merknader nærmere utdypet. I avsnitt 7 nedenfor følger merknader til de konkrete lov- og forskriftsforslagene. I avsnitt 8 følger en avsluttende generell betraktning.

2. Nærmere om hovedsynspunktene

Høringsnotatet tar utgangspunkt i dagens norske reguleringsregime, og ser på hvilke *utvidelser av dette* som vil kunne sies å tilfredsstille direktivets krav. Resultatet blir vesentlig mer omfattende reguleringer i Norge enn det som ligger i direktivet.

I og med at finanskonsern allerede er underlagt tilsyn i norsk lovgivning, synes norske myndigheter å se på finansielle konglomerater bare som en utvidelse av begrepet finanskonsern, og tar det som utgangspunkt. Kredittilsynet har vurdert det slik at det ikke er nødvendig med store endringer for at norske regler skal oppfylle kravene i direktivet. Det vises til at fem regelsett blir berørt, nemlig tilsynsloven samt de reglene som angår soliditet, store engasjementer, internkontroll og konserninterne transaksjoner.

I *høringsnotatet* er det lagt opp til at det så langt det er mulig, skal føres samme type tilsyn med alle typer grupperinger, og at det ikke skal være egne regler for finansielle konglomerater. Det er tatt utgangspunkt i de regler som i dag gjelder for finanskonsern, og det vises til at de områdene i holdingsselskapenes virksomhet som skal være gjenstand for tilsyn, allerede er undergitt tilsyn etter norske regler, og at konglomeratdirektivet dermed ikke krever endringer i reglene på dette området.

Fordi *direktivet* om finansielle konglomerater har en annen innfallsvinkel (og er komplisert nok i seg selv), innebærer nettopp det utgangspunktet som ligger i *høringsnotatet*, at resultatet blir særdeles uoversiktlig og komplisert, og reguleringsomfanget betydelig mer omfattende enn det som følger av direktivet.

FNH ser ingen bedre løsning enn å avvise en slik tilnærming, som er den samme som vi har sett i svært mange tilsvarende situasjoner, nemlig at særegent norsk regelverk opprettholdes og utvides slik at direktivenes krav samtidig kan sies å være oppfylt. Vi er selvsagt klar over at EØS-avtalen ikke er til hinder for en slik fremgangsmåte, men det er ikke en hensiktsmessig måte å gjennomføre en implementering på, i og med at resultatet blir en mer omfattende regulering enn både den opprinnelige norske, og den som direktivet representerer. Vi har forstått det slik at norske myndigheter har som generell målsetting, at man i Norge ikke skal implementere EU-direktivene på en strengere måte enn direktivene krever, uten at det foreligger spesielle grunner for det. Vi kan ikke se at det i *høringsforslaget* er angitt noen begrunnelse for de utvidelser *forslaget* innebærer i forhold til direktivet.

FNH har full forståelse for hovedtanken i direktivet, nemlig at det er viktig med et regelverk som sikrer at det ikke skjer noen gearing av finansinstitusjonenes egenkapital gjennom eierandeler og kapitalinnskudd mellom institusjoner som har nære bånd med hverandre, og et regelverk som sikrer mot vesentlig risikokonsentrasjon i slike grupperinger. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at det foreslåtte regelverket ivaretar de grunnleggende hensynene på noen bedre måte enn direktivet.

Kredittilsynet legger til grunn at det pr. i dag vil være fem grupperinger med norsk spiss, som vil komme inn under definisjonen av finansielt konglomerat; DnB NOR, Storebrand, Sparebank 1 Gruppen, Terra-gruppen og Jernbanepersonalets bank og forsikring. Det er imidlertid ikke sagt noe om hvilke andre foretak og grupper som er til stede i det norske markedet som berøres. Det er i det hele i *høringsnotatet* lagt liten vekt på å vurdere *konsekvenser for finansforetakene* av den foreslåtte implementeringsmodellen.

Fra *FNHs side* finner vi grunn til spesielt å peke på at det legges opp til en *tyngre tilsynsbyrde* på finansforetakene enn nødvendig. Det blir en tyngre byrde på finansielle konglomerater med *norsk spiss* enn på konglomerater med utenlandsk spiss, uten at dette overhode er adressert i *høringsnotatet*. Det er da heller ikke ført noen argumentasjon for hvorfor dette skulle være nødvendig. Slik FNH ser det, er denne konsekvensen av vesentlig betydning når den ses i sammenheng med at grupper med utenlandsk spiss i dag har betydelige andeler i de ulike sektorer av det norske markedet for finansielle tjenester. *Forslaget* vil således ytterligere forsterke de incitamentene som allerede er tilstede for å flagge finanskonserner ut av Norge.

Vi vil også peke på at implementeringsforslaget får konsekvenser for *foretak og grupperinger som ikke er finansielle konglomerater*, og regelverk som tidligere bare gjaldt mellom mor- og datterselskaper i finanskonserner nå også gjøres gjeldende mellom enheter med langt løsere tilknytning til hverandre.

3. Nærmere om avgrensning og definisjon av finansielt konglomerat

Et finansielt konglomerat er definert i *direktivets* art. 2 punkt 14, og er en gruppering av selskaper (mor/datter konstellasjoner og/eller selskaper som er tilknyttet hverandre gjennom eierandel (normalt minst 20 %) eller ulike former for felles ledelse) som driver både innenfor forsikring og innenfor bank/investeringstjenester. Dette må også ses i sammenheng med art. 3, som angir visse terskelverdier for å identifisere et finansielt konglomerat. Direktivet har mange detaljer og er til dels uoversiktlig.

I *forslaget til norsk implementering* er det tilsynelatende valgt en enklere vei, ved å tilføye tre nye punkter til Finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 Andre definisjoner, som synes å fange opp de vesentligste trekkene i det direktivet forstår med et finansielt konglomerat. Til gjengjeld er det i det første av disse punktene lagt inn en hjemmel for eventuelt å fastsette nærmere regler i forskrift. Forslag til forskrift er ettersendt. Den identifisering og avgrensning som ligger i forslaget til ny § 1-5 med forskrift benyttes imidlertid i realiteten nesten ikke.

Fordi forslagene i høringsnotatet går betydelig lengre enn direktivet, må *FNH* igjen gi uttrykk for en preferanse for å gå rett på direktivets definisjon og avgrensninger. Det er i første rekke to forhold som må påpekes i denne sammenheng:

- Direktivet har en avgrensning i forhold til selskaper med konsesjon innenfor EØS-området. En tilsvarende avgrensning synes ikke å være lagt inn i høringsnotatets forslag. Høringsnotatets forslag legger således et til grunn konglomeratbegrep som har større geografisk rekkevidde enn det direktivet har.
- Høringsnotatet går en omvei og definerer de facto finansielt konglomerat som gruppering som er omfattet av konsolideringsplikten i (en ny versjon av) finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 (med forskrift), noe som omfatter mer vidtrekkende grupperinger enn direktivet (omfatter gård eller eiendomsselskap, investeringsselskap eller annet selskap med betydelige finansielle aktiva). Ikke minst viktig er at det ikke er noen størrelsesbegrensning i forhold til hvilke grupperinger som omfattes av § 2a-9, og dermed overses hele den avsilingsmekanisme som ligger i direktivet.

4. Nærmere om hvilke enheter som er gjenstand for regulering og tilsyn

Høringsnotatet er preget av den norske tradisjonen med tilsyn av finanskonserner som sådanne. *Direktivet* tar utgangspunkt i at det er de regulerte enhetene (de selskapene som driver konsesjonsbelagt virksomhet) som er gjenstand for tilsyn og regulering, også når de inngår et finansielt konglomerat. Det forhold at noe av direktivets regelverk berører også ikke regulerte enheter, innebærer ikke at disse enhetene er under tilsyn. Direktivet er tvert imot helt klart (art. 5 punkt 5) på at det supplerende tilsyn på konglomeratplan ikke innebærer at de kompetente myndigheter skal føre tilsyn med blandede finansielle holdingselskaper, tredjelands regulerte enheter i et finansielt konglomerat eller uregulerte enheter i et finansielt konglomerat enkeltvis. Et holdingselskap er således i direktivets verden ikke en regulert enhet.

5. Krav som følger av det supplerende tilsynet

De viktigste hensyn som *direktivet* søker å ivareta er å sikre at det er tilstrekkelig egenkapital i konglomeratet sett under ett, og at det er kontroll med risikosituasjonen for konglomeratet, hensyn tatt til gruppens oppbygging, smittefare, mulige interessekonflikter og faren for omgåelse av sektorreglene.

5.1 Kapitalkrav

Kapitalkravene er gitt i *direktivets bilag 1*. To viktige prinsipper legges til grunn;

- ”Double gearing” skal elimineres.
- Kontrollen med at det er til stede tilstrekkelig egenkapital i et finansielt konglomerat baseres på de sektorspesifikke kapitalkravene (inntil det er skjedd en ytterligere harmonisering av solvensreglene).

Direktivet forskriver fire valgfrie metoder for konsolidering:

- Regnskapsmessig konsolidering (full konsolidering av datterselskaper og forholdsmessig konsolidering av andre tilknyttede selskaper)
- Fradrag og summering (sum tellende egenkapital for grupperingen sammenholdes med summen av de sektorspesifikke krav og bokført verdi av kapitalinteressene)
- Fradrag av krav (tellende egenkapital i morselskapet sammenholdes med summen av kapitalkravet på morselskapet og det høyeste av mors eiendeler i andre enheter/ summen av andre enheters solvenskrav)
- Kombinasjoner av de tre første

Høringsnotatet legger til grunn at det særnorske dobbeltsporet for kapitalkrav videreføres og utvides til å gjelde finansielle konglomerater. Det betyr i så fall at det må gjennomføres flere beregninger for kapitalkrav på konsolidert basis. Den ene beregningen vil bestå av direktivets sektorspesifikke kapitalkrav og den andre vil være en blanding av de sektorspesifikke kapitaldekningskravene på banksiden og kapitaldekningskravene for kredittrisiko for forsikringsselskaper.

FNH går mot at det skal benyttes et dobbelt sett av kapitalkrav for finansielle konglomerater, og legger til grunn at det utelukkende skal være direktivets krav som skal gjelde. Vi kan ikke se at det foreligger noen indikasjoner på at de grunnleggende hensyn blir ivaretatt på en bedre måte dersom høringsnotatets forslag gjennomføres, enn ved bare å følge direktivets opplegg. Det særnorske kravet betyr altså reelt sett bare en unødvendig arbeidsbyrde på foretakene.

Vi tillater oss i denne sammenheng å minne om vårt standpunkt (slik det bla er kommet til uttrykk i FNHs høringsuttalelse til Banklovkomisjonens utredning nr 7) om at det generelt er uhensiktsmessig og unødvendig å benytte kapitaldekningsreglene for forsikring i tillegg til kravene om solvenskapital. Vi ønsker relevante og EU-harmoniserte regler slik at regelverket blir så enkelt og oversiktlig som mulig. Slik vi har forstått det har ett av argumentene fra myndighetenes side for den norske løsningen vært at EU-reglene ikke i tilstrekkelig grad har sett på kapital situasjonen innenfor konsern. Med konglomeratdirektivet er imidlertid dette argumentet ikke lenger relevant.

Når det gjelder valg av konsolideringsmetode, foreslår *høringsnotatet* at metode 1 legges til grunn som hovedmodell for konsern med norsk spiss. Det vil si at utgangspunktet er et

konsernregnskap basert på full konsolidering av datterselskaper og forholdsmessig konsolidering av annet enn datterselskaper. Det åpnes imidlertid for at forholdsmessig konsolidering i enkelte tilfelle skal kunne brukes også ved konsolidering av datterselskaper. Det foreslås samtidig at Tilsynet kan bestemme at kapitalkravene kan bestemmes etter en annen metode. Her synes imidlertid i første rekke å være tenkt på det tilfellet at en utenlandsk koordinator kan ønske å bruke en annen metode.

FNH aksepterer høringsnotatets forslag som et utgangspunkt. I de tilfelle at størstedelen av konglomeratet er et konsern, synes metode nr. 1 å være egnet, siden konsernet i alle fall må foreta en regnskapsmessig konsolidering. *FNH* mener likevel at åpningen for bruk av de øvrige metodene bør kunne være noe videre, slik at andre metoder generelt kan velges når dette innebærer at de grunnleggende hensyn kan ivaretas på en tilstrekkelig god måte med mindre samlet ressursinnsats. Dette er særlig viktig dersom det videre arbeid med implementeringen ikke resulterer i vesentlige modifikasjoner når det gjelder avgrensningen av finansielle konsern. Slik forslaget er utformet gjelder konsolideringsplikten også ”konglomerater” som ikke har noe konsern i kjernen.

5.2 Risikokonsentrasjon

Direktivet fastsetter (art. 7) at regulerte enheter minst en gang i året rapporterer til koordinatoren alle vesentlige risikokonsentrasjoner. Koordinatoren har et tilsynsmessig overvåkingsansvar for slike risikokonsentrasjoner. Art. 9 krever at medlemslandene har risikostyringsprosedyrer og kontrollmekanismer, og gir nærmere beskrivelse av hva disse skal omfatte.

Når det gjelder norsk implementering vises det i *høringsnotatet* til dagens rapportering av store engasjementer. Det foreslås å utvide rapporteringsplikten til å omfatte også forsikringsselskaper, men uten å gjøre terskelverdiene gjeldene for forsikring (i denne omgang). Kredittilsynet legger til at en konsolideringsplikt for forsikringsselskaper bør vurderes grundigere. Når det gjelder art. 9 legges det i *høringsnotatet* til grunn at kravene her for Norges del kan oppfylles ved å ta inn en konsolideringsbestemmelse i internkontrollforskriften (Forskrift 20.06.97 nr 1057).

FNH går ikke mot forslaget om utvidelse av rapporteringsplikten for store engasjementer. Det er likevel grunn til å peke på at direktivet har et mer generelt utgangspunkt, og legger opp til en rapportering ut fra en konkret risikovurdering, samt å sikre at interne risikostyringsprosedyrer og interne kontrollmekanismer er på plass. *Direktivet* forutsetter videre at det er koordinatoren som etter høring med øvrige tilsynsmyndigheter identifiserer hvilke transaksjoner og risikoer som skal innberettes. *FNH* er enig i at internkontrollforskriftens § 3-2 om gjennomgang av risiko og sikring er relevant som utgangspunkt for å oppfylle direktivets krav om rapportering av vesentlige risikokonsentrasjoner, men ikke i den konkrete utforming. Den foreslåtte konsolideringsbestemmelsen er verken nødvendig eller hensiktsmessig. Igjen ser vi at når rapporteringsplikten for risikokonsentrasjon henges på § 2a-9 og ikke på § 1-5, får den norske implementeringen en rekkevidde langt ut over direktivets forutsetninger. Vi kan heller ikke se at internkontrollforskriftens rapporteringsplikt uten videre tilfredsstiller direktivets krav.

5.3 Konserninterne transaksjoner

Direktivet legger til grunn at det bare er vesentlige transaksjoner eller visse typer transaksjoner som skal rapporteres. Målsettingen med tilsynet med konserninterne

transaksjoner er i direktivet i første rekke knyttet til en hensiktsmessig og forsvarlig risikohåndtering, selv om det også er vist til risiko for interessekonflikter og risiko for omgåelse av sektorregler.

I høringsnotatets forslag om rapportering og tilsyn legges imidlertid hovedvekten på bestemmelsene i dagens § 2a-8 i finansieringsvirksomhetsloven, hvor det viktigste hensynet synes å være å hindre ulike former for overføringer mellom enhetene i et konsern.

Også her knyttes plikten til rapportering og tilsyn til de foretak som omfattes av § 2a-9 og ikke til den egentlige definisjon og avgrensning av finansielt konglomerat. Det betyr en betydelig utvidelse, både i forhold til dagens plikt (i § 2a-8) til å rapportere konserninterne transaksjoner, og i forhold til direktivets plikt til å rapportere visse transaksjoner mellom enhetene i et finansielt konglomerat. (Jmfør det eksemplet vi har nevnt i innledningen til dette brevet.) Denne utvidelsen skjer således uten at det har noen forankring i direktivet, og uten at det påpekes og grunngis i høringsnotatet.

Dagens § 2a-8 har også bestemmelser om konsernbidrag, lån og garantier mellom konsernselskaper. Bestemmelsene som gjelder lån og garantier foreslås utvidet til å gjelde også tilknyttede foretak i (den norske definisjonen av) finansielle konglomerater. Det gjøres helt mekanisk uten at det ses i sammenheng med risikovurdering.

FNH avviser på denne bakgrunn de foreslåtte utvidelser i dagens norske regler, og går inn for en renskåret implementering av direktivets krav.

6. Andre forhold

6.1 Samarbeid mellom tilsynsmyndighetene mv

Artiklene 10-17 i direktivet gjelder virkemidler som tilsynsmyndighetene har til rådighet og organiseringen av tilsynsarbeidet innenfor EU (EØS). Høringsnotatets behandling av disse forholdene er behandlet i kap 2.3 – 2.6 i høringsnotatet. FNH har ikke et avvikende syn på disse forholdene.

6.2 Lovvalgsspørsmål

I høringsnotatet er pekt på ulike måter å forstå direktivet på. En er at regelverket for tilsynet med konglomerater i hovedsak består av tilleggskrav for regulerte selskaper, og at hver tilsynsmyndighet har full avgjørelsesmyndighet overfor sine regulerte enheter i forhold tildirektivet. Det vil i så fall ikke aktualisere noen lovvalgsspørsmål, men kan innebære begrensninger og mangel på oversikt og konsistens.

En nordisk konglomeratgruppe har anbefalt at det i den nasjonale lovgivningen åpnes for at lovgivningen i det land koordinatoren kommer fra legges til grunn for tilsynet på konglomeratnivå. Kredittilsynet har lagt seg på en denne linjen, som innebærer at utenlandsk regelverk (koordinatorens regelverk) vedrørende det supplerende tilsyn som følger av man har å gjøre med et finansielt konglomerat gjøres gjeldende på konglomeratnivå, mens enkeltelskapene fortsatt er under nasjonalt tilsyn.

Slik vi forstår dette, vil det innebære at for et konglomerat med norsk spiss, vil det opplegget som velges for tilsyn med finansielle konglomerater i Norge, gjøres gjeldende også for datterselskaper mv i andre land, dersom disse landene har gjort en tilsvarende åpning i sin

lovgivning som angitt ovenfor. For finansielle konglomerater med spiss i et annet land, og med norske datterselskaper mv som er under norsk tilsyn, vil den delen av konglomerattilsynet som berører de norske enhetene (og enheter i andre land som har åpnet for det), skje ut fra koordinatorlandets regelverk.

Selv om det er vanskelig helt å overskue konsekvensene av høringsnotatets forslag, antar *FNH* at dette i seg selv ikke nødvendigvis vil få store næringspolitiske konsekvenser. Det kan imidlertid gi betydelige konsekvenser dersom de substansielle reglene i de ulike landene avviker fra hverandre på vesentlige punkter. Det viktige spørsmålet er om man i Norge legger seg på en linje med et mer omfattende tilsyn med finansielle konglomerater enn andre land, og dermed gir ytterligere incentiv til utflagging.

6.3 Endringer i andre direktiver mv.

Direktivet har også bestemmelser som gjelder forholdet til tredjeland, Kommisjonens virkemidler samt om nødvendige endringer i andre direktiver. *Høringsnotatet* behandler implementering av disse endringene i punkt 8.

I høringsnotatets punkt 8.1 legges det til grunn at endringer i det konsoliderte bankdirektivet nødvendigvis gjør en endring i forskriften om beregning av ansvarlig kapital i finansinstitusjoner mv, som innebærer at det må gjøres fradrag i tellende kapital for enhver eierandel i forsikring. Dette synspunktet må så vidt *FNH* kan forstå, bero på en glipp.

Direktivet referer til kapitalinteresser med henblikk på gjennomføringen av tilsyn på konsolidert grunnlag, mens *høringsnotatets forslag* gjelder beregning av ansvarlig kapital generelt. Det blir med andre ord feil å gjøre den endringen som Kredittilsynet og departementet foreslår. Det som skal gjøres i forhold til konsolidering er ivarettatt ved i de foreslåtte endringer i finansinstitusjonsloven § 2a-9 og forskriftene til denne (Det ettersendte forslaget til forskrift viser til § 2-9, hvilket vel også må bero på en trykkfeil).

Høringsnotatets punkt 8.2 (og 8.3.2) gjelder endringer som innebærer at tilsynsmyndighetene i andre medlemsland (EØS-land) må høres før konsesjon innvilges for finansinstitusjoner mv som inngår i finansielt konglomerat med forgreninger i andre land.

FNH har ikke merknader til de endringer i norsk lov som foreslås for å ivareta dette.

I høringsnotatets punkt 8.3.1 er behandlet endringer i beregning av solvenskapital. Her viser høringsnotatet til mulige endringer i kapitaldekningsforskriften, som etter *FNHs* vurdering er irrelevante. Alle nødvendige endringer vil så vidt vi kan forstå, være på plass gjennom de endringene som er foreslått i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9, og forskriftene til denne bestemmelsen

6.4 Konsesjonskrav og egnethetsvurdering

FNH mener at det kan være behov for å se nærmere på konsernreglene, og spesielt på at finansielle konserner er underlagt konsesjonsplikt. Med et nytt regime for eierregulering, synes konsesjonskravet ikke lengre å ha en naturlig plass. Det kan således være grunn til å benytte anledningen til å reise spørsmålsteget ved kravet til konsesjon for holdingselskaper som i dag er gitt i § 2a-3 i finansieringsvirksomhetsloven.

I høringsnotatet foreslås imidlertid at norske finansielle holdingselskaper underlegges krav til egnethetsvurdering av ledelsen. I denne sammenheng vises til at en nordisk arbeidsgruppe har anbefalt at uregulerte holdingselskaper (blandede finansielle selskaper) minst må

underlegges krav til egnethetskontroll av ledelse og eiere, internkontroll mv. Det sies at dette er noe videre krav enn det direktivet oppstiller, og vises til at konglomeratdirektivet forutsetter at finansielle holdingselskaper skal være underlagt krav til prøving av den/de som faktisk leder holdingselskapets forretninger. Dette synes å være begrunnet ut fra kravene til egnethetsvurdering av eiere til regulerte enheter. Direktivene krever imidlertid ikke egnethetskontroll av eierne til eierne til regulerte enheter.

Notatet viser videre til at norske holdingsselskaper må ha konsesjon, men det gjelder bare de rene finansielle holdingsselskapene. Det er heller ikke foreslått at den norske konsesjonsplikten skal utvides til blandede finansielle holdingsselskaper. Det sies i notatet at det kan stilles spørsmål om våre holdingselskaper er en regulert enhet i direktivets forstand.

Etter FNHs forståelse er det ingen grunn til å tvile på at et holdingsselskap iflg *direktivet ikke* er en regulert enhet. Det er også klart at et blandet finansielt holdingsselskap ikke er konsesjonspliktig finansinstitusjon, verken i norsk eller europeisk lovgivning, mens et rent finansielt holdingsselskap er det etter norsk lov. Slik FNH ser det, synes den naturlige konsekvens av dette, å være at heller ikke rene finansielle holdingsselskaper bør regnes som finansinstitusjoner i norsk lov.

7. Merknader til de konkrete lovendringsforslag

I merknadene nedenfor gis uttrykk for FNHs holdning til de konkrete lov- og forskriftsforslag som ligger i høringsnotatet og i det ettersendte materialet. Merknadene baseres på de vurderinger som er gjort i de foregående avsnitt.

7.1 Generell merknad til lovstrukturen

Prinsipalt ønsker FNH at alle bestemmelsene vedrørende finansielle konglomerater samles i en egen forskrift eller i et eget nytt kapittel i finansieringsvirksomhetsloven. FNH reiser også spørsmålet om man ikke i norsk lovgivning bør legge seg på samme linje som felleslovgivningen i EU når det gjelder behandlingen av finansielle holdingselskaper. Med den tid som er til rådighet for å implementere direktivet, kan imidlertid den nødvendig opprydding i så måte utstå til en senere anledning.

7.2 Endringer i finansieringsvirksomhetsloven

FNH har ingen merknader til den foreslåtte tekst i *høringsnotatets avsnitt 1.1, 1.2 og første punkt 1.3*. i del III. Når det gjelder utkastet til *forskrift om identifisering* av finansielle konglomerater (forslag i ettersendt materiale) mener FNH at § 2 må utgå. Her er foreslått en bestemmelse som ikke finnes igjen i direktivet, og som det heller ikke er anført noen særskilt begrunnelse for. Forskriften må i tillegg presisere at man ikke står overfor et finansielt konglomerat med mindre minst ett av datterselskapene i konglomeratet er et selskap med konsesjon innen EØS-området.

FNH mener at det ikke er noen grunn til å lovfeste egnethetsvurdering av eiere og ledere av finansinstitusjon som nevnt finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3, som foreslått i andre punkt 1.3 i høringsnotatets del III. FNH ser heller ingen grunn til innføre en bestemmelse som foreslått i punkt 1.4. Det dreier seg i begge tilfelle om forslag til bestemmelser som ikke har noen parallell i EU-direktivene.

FNH mener det er særlig uheldig å bruke § 2a-9 i finansieringsvirksomhetsloven til å definere finansielle konglomerater, slik forslaget gjør, når det er foreslått en egen bestemmelse om hva som skal forstås med finansielt konglomerat, og en utfyllende forskrift. FNH mener også at det er uheldig å bruke dagens § 2a-8 som utgangspunkt for å implementere direktivets krav til rapportering av visse transaksjoner mellom foretak som inngår i finansielle konglomerater. FNH ønsker at dette gjøres i egne bestemmelser som tar direkte utgangspunkt i direktivets krav. (Høringsnotatets punkt 1.5 i del III). FNH mener videre at det er uheldig at dagens § 2a-9 brukes som utgangspunkt for konglomeratdirektivets krav om konsoliderte kapitalkrav, da dette resulterer i et mer omfattende konsolideringskrav enn det som er lagt til grunn i direktivet. (Høringsnotatets punkt 1.6). FNH ønsker at implementeringen ivaretas gjennom en egen bestemmelse som gjelder finansielle konglomerater.

FNH har ikke merknader til det substansielle innhold i forslagene som ligger i høringsnotatets punkter 1.7 og 1.8 i del III. Når det gjelder det ettersendte forslag til forskrift til § 2a-9 (henvisningen til § 2-9 antas å være en trykkfeil) legger FNH til grunn at substansen i forskriften må endres når det gjelder §§ 6 og 7, slik at det for forsikringsgrupper skal anvendes reglene om solvensmarginkrav, og for finansielle konglomerater tas utgangspunkt i de sektorspesifikke kapitalkravene.

I forslaget til forskrift til 2a-9 er det i § 4 siste ledd forutsatt at middelkursen ved Oslo Børs skal brukes ved omregning av utenlandsk valuta til norske kroner. FNH ønsker at det legges inn adgang til å benytte også annen offisiell kurskilde ved omregningen.

FNH har ikke merknader til forslagene i høringsnotatets punkt 1.9.

7.3 Endringer i kredittilsynsloven, mv

Når det gjelder punktene 2 – 6 i høringsnotatets del III har FNH ikke merknader til de foreslåtte endringer, med unntak for punktene i (b) og (c) i forslaget under punkt 6.2, som vi mener ikke følger av direktivets krav og derfor bør utgå.

7.4 Endringer i diverse forskrifter

Når det gjelder forslag til ny forskrift om anvendelse av kapitaldekningsregler på konsolidert basis (punkt 7) viser vi til våre merknader til punkt 7.2 ovenfor. Vi går ut fra at forskrift av 25. mars 1991 da skal utgå.

Når det gjelder internkontrollforskriftens rolle (punkt 8) er FNH er hovedsak enig i substansen i forslaget. Vi er imidlertid ikke enig i reguleringsteknikken og mener at det er en bedre metode å vise til internkontrollforskriften i særskilte bestemmelser som gjelder finansielle konglomerater, om lag slik:

” Selskaper som omfattes av reglene om finansielle konglomerater (etter direktivets avgrensinger) skal særskilt vurdere kravene som gjelder kontroll av risiko i internkontrollforskriften, når det gjelder relasjoner mellom enhetene som inngår i et finansielt konglomerat. Vesentlig risiko skal rapporteres årlig til Kredittilsynet ”

Den foreslåtte endring under punkt 9 i høringsnotatets del III må utgå. Slik FNH ser det ivaretas de fradrag som skal gjøres for eierandeler i andre finansinstitusjoner gjennom konsolideringsreglene, og reglene om tellende kapital i den sammenheng. Vi antar at forslaget her må bero på en glipp.


Når det gjelder forskrift om identifisering av og tilsyn med finansielle konglomerater viser FNH til det vi har anført i første og tredje avsnitt under punkt 7.2 ovenfor. Realitetsinnholdet i hva som skal omfattes av begrepet finansielt konglomerat, må følge direktivet verken mer eller mindre. Denne avgrensingen må så legges til grunn i de bestemmelser som skal inngå i det supplerende tilsynet av enheter som inngår i et finansielt konsern. I det foreliggende forslaget benyttes ikke den foreslåtte definisjonen, men det er i stedet lagt til grunn en sekundær definisjon i en annen bestemmelse.

8. Avsluttende merknader

FNH mener denne saken på en god måte illustrerer det dilemmaet man står overfor i norsk finanslovgivning. Den norske tradisjonen med spesielle løsninger på mange områder er i seg selv ikke nødvendigvis noe dårlig reguleringsregime. De hensyn som søkes ivaretatt er viktige, og tenkningen rundt de løsninger som er valgt, står ikke tilbake for det man finner internasjonalt. Men Norge er en del av en åpen økonomi og vi er derfor nødt til å ta hensyn til hvordan verden ser ut rundt oss. Dette gjelder selvsagt særlig i forhold til EU, hvor vi gjennom EØS-avtalen i tillegg har klare forpliktelser i så måte.

Det gikk noen år før konsekvensene av den særnorske reguleringen begynte å vise seg, men når de først kom, har de kommet med stor fart og stor styrke. Vi har de senere årene sett en utflagging av norsk finansielle virksomheter, som trolig er uten sidestykke i internasjonal sammenligning.

Med vennlig hilsen
FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON



Arne Skauge
Adm. direktør



Olav Vannebo
Direktør