

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 Oslo

Dato: 19.11.2004

Vår ref.: 2004/00494

FJA/SD

Deres ref.:

04/2912 FM CN

### Høring - rapport fra en arbeidsgruppe vedr. utligning av Kredittilsynets tilsynsutgifter med filialer fra EØS-stater

Det vises til Finansdepartementets brev 05.10.04, jfr. vårt foreløpige brev 03.11.04 der vi ba om 3-dagers utsettelse av høringsfristen.

#### En nødvendig prosess

Høringssaken gjelder en rapport fra en intern arbeidsgruppe i Kredittilsynet, som har utredet om og eventuelt hvordan filialer av finansinstitusjoner og verdipapirforetak fra EØS-land skal utlignes for en forholdmessig del av Kredittilsynets tilsynsutgifter. Som departementet er kjent med, er dette problemstillinger som også har opptatt Finansnæringens Hovedorganisasjon. Forholdet har vært tatt opp fra vår side i møter med Kredittilsynet, og det sto også på dagsorden for et møte med finansministeren 09.03.04.

Vi regner med at dette medvirket til at problemstillingen ble adressert av norske myndigheter (for første gang) i forbindelse med den høringsrunden som ble avholdt i mars/april 2004 om utligningen av Kredittilsynets utgifter for 2003. Kredittilsynet varslet her at det vil komme et eget høringsnotat om retningslinjene for utligningen på EØS-filialer tidlig på høsten 2004.

FNH ga i sin høringsuttalelse 20.04.04 (om utligningen for 2003) en del foreløpige kommentarer om opplegget for Kredittilsynets gjennomgang vedrørende filialene:

*For det første* understreket FNH at det er helt nødvendig at myndighetene nå tar aktivt grep for å løse et balanseproblem vedrørende finansieringen av Kredittilsynets virksomhet: Til tross for at tilsynet utøver ikke ubetydelige tilsynsoppgaver overfor filialer av utenlandske finansbedrifter, er det hittil ikke tatt hensyn til dette ved finansieringen av Kredittilsynsutgifter, verken gjennom betaling fra de utenlandske bedriftene, gjennom bidrag fra deres hjemlands tilsynsmyndigheter eller via statsbudsjettet. Dette betyr reelt sett at finansieringen skjer gjennom utgiftsutlikningen på de ordinære, norsk etablerte tilsynsenhetene, dvs. de utenlandske finansbedriftenes konkurrenter. FNH understreket

betydningen av en rask løsning.

*For det andre* fremholdt FNH at myndighetene måtte gjennomføre en fornyet analyse av hvilke tilsynsfunksjoner som utføres, og skal utføres, overfor EØS-filialene. I den sammenheng burde man ta direkte utgangspunkt i de prinsipper som gjelder for tilsynskompetanse etter EØS-regelverket, og skille mellom oppgaver som henhører under "soliditetstilsyn" (og derved hjemlands tilsyn) på den ene siden, og "likviditetstilsyn", "markedsadferdstilsyn", "hvitvaskingstilsyn" og andre typer av såkalt "general good-tilsyn" (hvor vertslandet er tillagt tilsynskompetanse) på den annen.

*For det tredje* understreket FNH at spørsmålet vedr. filialene må ses i sammenheng med andre viktige prinsipielle sider vedrørende Kredittilsynets utgifter og utgiftsutligning. Omfanget av Kredittilsynets samlede virksomhet må til enhver tid avspeile det reelle tilsynsbehov. Tilsynsenhetene har en klar forventning om at også Kredittilsynet tilpasser sine aktiviteter fortløpende i samsvar med markedsstrukturene. FNH gjentok dessuten sitt krav om at ikke alle utgifter forbundet med Kredittilsynets virksomhet skal kunne belastes tilsynsenhetene. Det må trekkes et *klarere prinsipielt skille* mellom tilsynsoppgaver som er Kredittilsynets ansvar, og ordinære statlige forvaltningsoppgaver (herunder utarbeidelse av ny lovgivning) hvor primæransvaret ligger hos Finansdepartementet og hvor utgiftene forventes dekket over statsbudsjettet.

Kredittilsynet bemerket i et foreløpig svar 28.04.04 at FNHs brev inneholdt nyttige innspill som det ville bli arbeidet videre med. Tilsynet sa seg blant annet enig i at en norsk løsning for innkreving fra utenlandske filialer i den grad det er mulig bør samsvare med ordninger som er etablert for finansiering av tilsyn med finansinstitusjoner i Europa for øvrig. Når det gjaldt FNHs *tredje punkt* var Kredittilsynet derimot mer avvisende. Tilsynet uttalte blant annet at FNHs sammenligninger mellom veksten i tilsynets utgifter og veksten i næringen ikke kan anses avgjørende. Når det gjaldt kravet om å skille mot kostnader forbundet med offentlige forvaltningsoppgaver, nøyde tilsynet med å vise til at dette tidligere er kommentert (og avvist) av Finansdepartementet.

FNH må konstatere at den ramme for utredningsarbeidet som ble varslet i tilsynets brev 28.04.04, er fulgt opp i den tilsynsrapport som nå foreligger på høring.

### **FNHs hovedsynspunkter**

Utgangspunktet for FNHs sterke engasjement i denne saken har vært at det raskt må gjennomføres et tiltak som vil løse det absolutte balanseproblem som er påvist med hensyn til finansieringen av Kredittilsynets virksomhet rettet mot EØS-filialene. Kredittilsynets rapport inneholder etter vårt syn en omfattende og grundig dokumentasjon om regelverk og praksis nasjonalt og internasjonalt, som bør gjøre det mulig for myndighetene å sette i gang denne prosess.

FNH fastholder likevel at en reform på dette punkt bør kunne kombineres med en bredere gjennomgang av utgiftsutviklingen i Kredittilsynet. Det er viktig at myndighetene setter fokus på tilsynets resursbruk og vekst. Kredittilsynet og Finansdepartementet som overordnet budsjettinstans bør ikke bare ha øye for "bredden" i Kredittilsynets ansvarsområde, men også at det pågår en strukturutvikling i næringen, hvor antallet tilsynsenheter reduseres både som følge av fusjoner og filialisering. Det må forventes at Kredittilsynet er i stand til å ta ut synergieffekter i den forbindelse, på linje med det som forventes av de finansbedrifter som det utøves tilsyn med.

FNH anser det videre viktig at man benytter anledningen nå til å markere et prinsipielt skille mellom Kredittilsynets ordinære tilsynsutgifter som skal dekkes gjennom utligningen på tilsynsenhetene, og de kostnader som er forbundet med at tilsynet utøver offentlig forvaltningsoppgaver som skal dekkes over statsbudsjettet. Etter FNHs syn er det ofte gode grunner som taler for at Kredittilsynet benyttes som saksforberedende instans i forbindelse med ordinære statlige forvaltningsoppgaver, f.eks. for å forberede ny lovgivning eller nye overordnede forskrifter. Når arbeidet organiseres på denne måten, er det imidlertid både riktig og viktig at utgiftene dekkes over det ordinære statsbudsjett og ikke belastes bedriftene i finansmarkedet. Dette sikrer en finansieringsløsning for ordinære forvaltningsoppgaver som samsvarer med det som gjelder for næringslivet for øvrig.

Dette er tatt opp fra FNHs side også tidligere (bl.a. i brev av 04.07.01 til Finansdepartementet med kopi til Kredittilsynet). Vi er selvsagt skuffet over at vårt syn så langt ikke er tatt til følge. Slik situasjonen etter hvert er blitt i Norge med et meget betydelig innslag av filialer med hovedkontor i andre nordiske land, er det etter FNHs syn ikke lenger mulig å ignorere denne problemstillingen. Vi er ikke overbevist om at det vil være mulig å belaste filialer av EØS-selskaper kostnader knyttet til ordinære statlige forvaltningsoppgaver gjennom en tilsynsavgift.

### **Kommentarer til de enkelte deler av tilsynets rapport**

Rapporten gjennomgår i kapittel 2 de ulike deler av EU-regelverket som omhandler vertslandets ansvar for filialtilsynet. Kredittilsynet bemerker i sitt oversendelsesbrev 20.09.04 til Finansdepartementet at gjennomgåelsen viser at vertslandets tilsynsmyndigheter har et mer omfattende ansvar enn det som har vært den alminnelige oppfatning.

FNH kan for så vidt si seg enig i dette. Samtidig må det imidlertid påpekes at flere av de nevnte EU-reglene omhandler vertslandskompetanse av typisk "supplerende" eller "medvirkende" karakter, slik at vertslandets tilsynsmyndigheter supplerer og bidrar som samarbeidspartner i forhold til hjemlandet tilsynsmyndigheter.

Dette er det etter vårt syn viktig å ta med seg i forhold til de momenter som Kredittilsynet skisserer i rapportens kapittel 11, med sikte på et mer systematisk tilsyn med filialene i fremtiden. Her heter det blant annet at tilsynet skal gjennomgå rapporteringer fra filialene

og vurdere behov for endringer, ”spesielt med vekt på om rapporteringene i tilstrekkelig grad inkluderer de opplysningene tilsynet har behov for sett hen til det ansvaret vertslandet har i tilsynet”. I et annet punkt heter det at filialene skal inkluderes i rutinene for dokumentbasert overvåking og inkluderes i tilsynets tilstandsrapporter og undersøkelser (særlig de større filialene).

FNH vil i denne sammenheng vise til vår høringsuttalelse 18.10.04 i forbindelse med forslaget til forskrift om medlemskap i det norske banksikringsfondet for EØS-filialer (såkalt ”topping up”). FNH ba her departementet overveie om hjemmelsbestemmelsene i forskriften kunne utformes slik at de EØS-rettslige spørsmål (forholdet til hovedprinsippet om hjemlandskontroll) settes mindre på spissen. Særlig viktig kunne det være hvis hjemlene kunne utformes slik at det fremgår at Kredittilsynets innhenting av informasjon normalt forutsettes å skje via tilsynsmyndighetene i filialens (bankens) hjemland.

FNH finner grunn til å påpeke dette forhold også med sikte på Kredittilsynets oppfølging av kapittel 11 i den nye tilsynsrapporten. Det er etter vårt syn viktig å unngå at et norsk innrapporteringsregime skulle lede til unødvendig dobbelkontroll i forhold til de rapporter filialene må utarbeide for hjemlands tilsynsmyndigheter. Dobbelkontroll bør så langt mulig unngås – uansett om formålet med vertslandets tilsyn skulle være et noe annet enn den tilsvarende kontroll fra hjemlandet.

FNH er kjent med at flere av våre medlemsbedrifter (særlig de som inngår i utenlandske konsern) har sterke synspunkter på disse spørsmål, og regner med at enkelte av disse vil sende sine merknader direkte til Finansdepartementet.

Tilsynsrapporten presenterer i kapittel 3 den undersøkelse som er gjennomført av Kredittilsynet når det gjelder *finansieringen* av det tilsynsarbeidet som utføres av vertslandets myndigheter. FNH er tidligere orientert direkte fra Kredittilsynet om dette arbeidet og de initiativer som tilsynet har tatt for å bringe problemstillingene opp i internasjonale fora, både på nordisk og europeisk nivå.

FNH støtter disse initiativ, som vi tror kan være viktige som ledd i en mer langsiktig prosess, fordi problemene henger sammen med den kompetansefordeling mellom hjemlands- og vertslands- tilsynsmyndigheter som følger av EU-/EØS-regelverket. Dessverre løser ikke EU-reglene de nært tilknyttede spørsmål vedrørende *finansieringen* av tilsynsaktivitetene, henholdsvis i hjemlandet og vertslandet. Kredittilsynets oversikt viser at denne mangel på harmonisering er svært uheldig. Det kan konstateres betydelige sprik i alle retninger når det gjelder de løsninger som er valgt i de ulike EU-/EØS-landene, både når det gjelder betalingskrav overfor filialer generelt, og når det gjelder krav i forhold til de ulike delene av finansmarkedet (bank, forsikring, verdipapirmarkedet).

Nettopp i en situasjon hvor de internasjonale kjøreregler fremstår som usikre, er det viktig at man søker å finne frem til en norsk finansieringsmodell som kan påregnes å vinne aksept

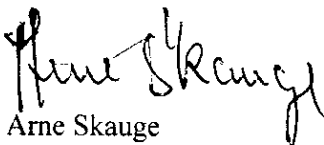
i de andre landene som vil bli sterkest berørt. Så langt mulig mener vi det bør tas sikte på *omforente løsninger på nordisk nivå*.

Når det gjelder de konkrete forslag til utgiftsutligning overfor filialene i rapportens kapittel 12, skal FNH begrense seg til følgende generelle kommentarer:

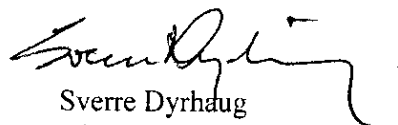
Dagens uavklarte situasjon på det internasjonale plan kan tilsi at betalingskrav overfor filialene begrenses til å omfatte tilsynsoppgaver som *klart* ligger hos vertsstaten. Når det gjelder oppgaver av mer "supplerende" eller "medvirkende" karakter, antar vi at eventuelle betalingskrav fra norske myndigheter bør samordnes med hjemlandets tilsynsmyndigheter.

FNH regner med at enkelte av våre medlemsbedrifter vil kommentere også disse spørsmål mer utførlig i egne uttalelser til Finansdepartementet.

Vennlig hilsen  
FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON



Arne Skauge  
Adm.direktør



Sverre Dyrhaug  
Direktør