

Finansdepartementet
Postboks 8008
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
23. NOV. 2004	
Saksnr.	04/2912-28
Arkivnr.	

Høringsuttalelse - rapport fra arbeidsgruppe vedrørende utligning av Kredittilsynets tilsynsutgifter med filialer fra EØS-stater

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev datert 5. oktober 2004 med vedlagt rapport fra Kredittilsynet vedrørende utligning av tilsynets utgifter med filialer fra EØS-stater. Nordea vil i dette brev kommentere denne rapporten og de forslag som fremsettes knyttet til banksektoren.

Nordea avgir i denne saken egen høringsuttalelse. Dette er med bakgrunn i at Nordea vurderer å omdanne bankenheten i Norge til en filial av et europeisk selskap (SE) med domisil i Sverige. Nordeas synspunkter på hvor stor del av Kredittilsynets kostnader som skal dekkes av en filial, vil derfor være andre enn de som de rent norsk etablerte bankene har, og det har vært enighet i Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) om at medlemmene bør avgi egne hørings-uttalelser, ref. høringsuttalelsen fra FNH som vi støtter med de presiseringer som følger nedenfor.

Innledningsvis vil Nordea understreke at vi også støtter prinsippet om utligning av Kredittilsynets utgifter også bør omfatte filialer. Det fremstår for oss som rimelig at det merarbeidet som Kredittilsynet blir pålagt som følge av at en filial etableres i landet, dekkes av filialen. Nordea har i forhold til Kredittilsynets rapport innvendinger til omfanget av det merarbeid som tilsyn med filialen medfører, samt hvor stor andel av kostnadene til tilsynet som i henhold til arbeidsoppgavene skal dekkes av en filial.

2. Grunnleggende betraktninger vedrørende hvilke tilsynoppgaver som faller på vertslandet

Nordea mener en i langt større grad må ta utgangspunkt i at en filial i Norge av en bank

fra et annet EØS-land vil være underlagt tilsyn fra sitt hjemland. Dette fremgår også i Kredittilsynets rapport på side 7:

"EU-regelverket bygger på at hovedansvaret for tilsynet med finansinstitusjonene, herunder institusjonenes filialer i øvrige medlemsland, ligger hos tilsynsmyndighetene i institusjonenes hjemland. Det samme gjelder for de EFTA-landene som er part i EØS-avtalen."

Vi mener at betydningen av at det allerede vil være et tilsyn fra hjemlandet, som også dekker filialen, er tillagt for liten betydning i Kredittilsynets rapport. Det er noen få unntak fra dette hovedprinsippet som tillegger konkrete tilsynsoppgaver til vertslandet. De øvrige tilsyns-oppgaver ivaretas fra hjemlandet. I likhet med det FNH anfører i sin høringsuttalelse finner også vi grunn til å påpeke at en rekke EØS-regler omhandler vertslandskompetanse av typisk "supplerende" eller "medvirkende" karakter, slik at vertslandets tilsynsmyndigheter supplerer og bidrar som samarbeidspartner i forhold til hjemlandets tilsynsmyndigheter. Kredittilsynet kan derfor ikke utføre eller legge opp til et mer systematisk tilsyn med filialer enn det som følger av EØS-reguleringen. Dette må også få konsekvenser for hvilke kostnader filialer kan pålegges å dekke.

Kredittilsynets rapport avgrensner heller ikke mot tilsynsoppgaver som vertslandets tilsynsorgan gjør på oppdrag fra hjemlandets tilsyn, med andre ord utkontrakterte tilsynsoppgaver. Nordea har forståelse for at slik utkontraktering skjer, endatil må dette være meget fornuftig i visse sammenhenger, men honoreringen av vertslandets tilsyn i denne relasjon må være et anliggende mellom tilsynsorganene i de to land. En honorering for utkontrakterte tilsynsoppgaver fra hjemlandstilsynet må basere seg på en forholdsmessighet, og de samlede utgifter til tilsyn kan på ingen måte øke ved en utkontraktering. Etter det Nordea kjenner til, er det pr. dags dato ikke inngått noen avtaler mellom hjemlandets og vertslandets tilsynsmyndigheter med hensyn til utkontraktering. For Kredittilsynets rapport må det allikevel være honorering av de tilsyns-oppgaver som tilsynsorganet i vertslandet eksplisitt er gitt i medhold av EØS-regelverket som bør være gjenstand for drøftelse. Honorering av utkontrakterte tilsynsoppgaver må i denne sammenhengen holdes utenfor.

Nordea vil også fremheve at det som siteres fra Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2000/12/EF ("Banksamordningsdirektivet") i Kredittilsynets rapport s. 9 - 12 omhandler samarbeidet mellom tilsynsorganene om utføring av oppgaver lagt til hjemlandstilsynet. Dette gjelder altså forhold knyttet til en utkontraktering fra hjemlandstilsynet, og må holdes utenfor en drøftelse av honorering av vertslandets oppgaver i egenskap av å være vertsland.

I fortsettelsen av det som er anført ovenfor, bør det være fokus på hvilke arbeidsoppgaver EØS-regelverket legger til vertslandets tilsyn. Det er særlig Banksamordningsdirektivets artikkel 22 og 27 jf. fortalens pkt. 2, som regulerer dette. Dersom det tilsyn som utføres i vertslandet enten blir gjort for omfattende, eller det kreves uforholdsmessige avgifter for tilsyn med filialene, vil dette være i strid med EØS-retten og i ytterste konsekvens stride mot den frie etableringsrett. Nordea kan derfor ikke si seg enig med Kredittilsynet når det på s. 5 i rapporten uttaler:

"Hvordan dette tilsynet skal finansieres, er imidlertid ikke regulert, og regelverket legger så langt arbeidsgruppen kan se, ikke føringer på vertslandenes utligning av utgiftene til tilsynet med utenlandske filialer av slike institusjoner..."

Et siste forhold som Nordea vil trekke frem, er en forventning om at en forenkling av en banks struktur ved overgang til en filialstruktur med færre rapporterings- og tilsynspunkter, bør føre til en redusert bruk av ressurser i tilsynsorganene. En dobbelt tilsynsfunksjon er vanskelig å forholde seg til for institusjonene, det er kostnadskrevende og det vil være i strid med EØS-retten. Kredittilsynets forslag til bidrag fra filialer vil da også for Nordeas del medføre økte samlede utgifter til tilsynet sammenholdt med en situasjon hvor det er selvstendige enheter i hvert land som er underlagt nasjonalt tilsyn. I likhet med det FNH anfører i sin høringsuttalelse er vi av den oppfatning at det også må kunne forventes at Kredittilsynet er i stand til å ta ut synergieffekter i denne forbindelse, på linje med det som forventes av de finansbedrifter som det utøves tilsyn med.

3. De konkrete oppgaver som tilsynet i vertslandet skal utføre

3.1 Innledning

I rapporten på s. 40 er det vist til at tilsynet med EØS-filialens soliditet, kapitalkrav, styring og kontroll ligger til hjemlandet tilsynsmyndigheter. I fortsettelsen av dette legger imidlertid Kredittilsynet til grunn at de øvrige delene av tilsynets virksomhet i prinsippet skal utlignes forholdsmessig på alle institusjoner som er underlagt tilsyn etter kredittilsynsloven § 1, herunder EØS-filialene. Etter vår vurdering blir dette en uriktig innfallsvinkel ettersom det klare utgangspunktet for hvilke tilsynsutgifter filialer skal dekke, er hvilke konkrete arbeidsoppgaver EØS-regelverket legger til vertslandets tilsyn, jf. Banksamordningsdirektivets artikkel 22 og 27, samt fortalens pkt. 2.

3.2 Tilsyn med likviditeten

Det følger av EØS-regelverket at tilsynet med filialens likviditet hører under vertslandets tilsyn jf. Banksamordningsdirektivet artikkel 27. Nordea vil imidlertid reise spørsmål ved hvor omfattende dette tilsynet er, særlig hensett til sammenhengen mellom en finansinstitusjons likviditet og dens soliditet, hvorav sistnevnte tilligger hjemlandet tilsynsmyndigheter. Vi kan ikke se at Kredittilsynet redegjør for omfanget av dette tilsynet i sin rapport.

3.3 Rapportering fra filialene

Vertslandets tilsynsmyndighet kan kreve rapportering til statistisk bruk jf. Banksamordnings-direktivets artikkel 22 nr. 1. ORBOF-rapporteringen som benyttes i Norge, går til Norges Bank, Statistisk Sentralbyrå og Kredittilsynet. Kredittilsynets bearbeidelse av dette materialet er altså kun en del av det samlede arbeidet, og det etterlyses også her nærmere belegg for hvor store ressurser som reelt medgår til dette arbeidet.

I rapportens kapittel 11 legges det også opp til at filialene bla. skal inkluderes i rutinene for dokumentbasert overvåkning og inkluderes i tilsynets tilstandsrapporter og undersøkelser (særlig de større filialene). Videre skal tilsynet vurdere behovet for endringer i rapporteringen fra filialene, "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 likhet med det FNH anfører i sin høringsuttalelse er det også for Nordea meget viktig å unngå at et norsk innrapporteringsregime leder til unødvendig dobbelkontroll i forhold til de rapporter filialene må utarbeide for hjemlandets tilsynsmyndigheter, og det stilles spørsmål ved om omfanget av den foreslåtte rapportering er i samsvar med EØS-retten. Vi vil også understreke at Kredittilsynets innhenting av informasjon normalt forutsettes å skje via tilsynsmyndighetene i filialens (bankens) hjemland.

3.5 Tilsyn med overholdelse av lovbestemmelser til sikring av "allmennhetens interesse"

Hjemlandstilsynet er gitt rett til tilsyn med disse forhold, jf. Banksamordningsdirektivet artikkel 22 nr. 5. De bestemmelser som er sentrale for Norges vedkommende er angitt i vedlegg 1 til Kredittilsynets rapport. I hovedsak dreier dette seg om et begrenset utvalg av bestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven. Kredittilsynet anfører at de regelmessig mottar henvendelser fra bankenes kunder med spørsmål som relaterer seg til disse reglene. Nordea vil i forhold til disse bestemmelser stille spørsmål ved hvor omfattende kontroll og oppfølging Kredittilsynet utøver med disse bestemmelser. Basert på det antall henvendelser Nordea mottar fra Kredittilsynet vedrørende denne type forhold, synes omfanget å være meget begrenset.

Det vil videre fremholdes at flere av de regelsett Kredittilsynet viser til i sin rapport håndheves av andre organer. Dette gjelder eksempelvis forbrukerspørsmål og avtalerettslige spørsmål som håndheves av forbrukemyndighetene, Bankklagenemnda og domstolene. Kredittilsynets henvisning til internasjonale reguleringer på forsikringsområdet og verdipapirområdet i rapportens pkt. 2 gjelder heller ikke for banker.

4. Forhold som hjemlandets tilsyn har ansvar for

Som omtalt i pkt. 2 ovenfor, er en filials virksomhet som et hovedprinsipp underlagt tilsyn fra hjemlandet. Kredittilsynet trekker også frem dette i sin rapport på s. 40:

"Tilsynet med EØS-filialens soliditet, kapitalkrav, styring og kontroll ligger som nevnt tidligere til hjemlandets tilsynsmyndigheter."

Uten at vi i denne høringsuttalelse kan gå inn på alle forhold som ivaretas av hjemlandstilsynet, kan noen forhold trukket frem i Kredittilsynets rapport kommenteres.

Det internasjonale tilsynsarbeidet som myndighetene er involvert i, vil for en utenlandsk EØS-bank være ivaretatt i hjemlandet og banken har blitt avkrevd avgift for dette arbeidet i hjemlandet. For Nordea fremstår det ikke som naturlig at en bank skal måtte dekke dette bidraget til internasjonalt arbeidet flere ganger ved at det også faktureres i vertslandene.

Tilsynet med en EØS-banks betalingssystemer tilligger etter Nordeas mening hjemlandets tilsyn. Dette vil eksempelvis dekke sikkerhet i internett-bank. Vertslandets tilsyn må kunne innrette seg etter at hjemlandet overholder sine internasjonale kontrollforpliktelser på disse områdene. I de tilfeller der filialen benytter nasjonale betalingssystemer, kan det være at tilsynet med et slikt system mest hensiktsmessig ivaretas av vertslandets tilsyn. I slike tilfeller vil imidlertid vertslandets tilsyn være felles for mange brukere av systemet, og filialens andel utgjør en mindre del av totalen.

For så vidt gjelder regelverksutviklingen, mener vi likhet med FNH at det foreligger et prinsipielt skille mellom Kredittilsynets ordinære tilsynsutgifter som skal dekkes gjennom utligningen på tilsynsenhetene jf. kredittilsynsloven § 9, og de kostnader som er forbundet med at tilsynet utøver offentlig forvaltningsoppgaver som skal dekkes over statsbudsjettet. Nordea kan vanskelig se at det foreligger grunnlag for at finansnæringen skal stå i en annen stilling enn andre næringer med hensyn til kostnader forbundet med utøvelse av offentlige forvaltningsoppgaver. Under enhver omstendighet fremstår det som tvilsomt i forhold til EØS-regelverket og lite rimelig at utenlandske filialer skal belastes for kostnader knyttet til utvikling av rammelovgivning for den norske finansnæringen.

Hva gjelder forvaltning og håndheving av lover og forskrifter, vil Nordea fremheve at filialen kun kan kreves for en andel av det som gjelder de regler som kommer til anvendelse på filialen jf. pkt. 3 ovenfor. Dette utgjør bare en liten del av det samlede regelverk som Kredittilsynet forvalter, og en utligning for dette arbeidet må hensynta en slik forholdsmessighet.

For administrasjon, ledelse, organisasjonsutvikling og intern drift av Kredittilsynet, får tilsvarende betraktninger som for lovgivningen anvendelse. Det må være slik at bare en liten del av dette arbeidet relaterer seg til filialtilsynet, og en utgiftsfordeling må reflektere dette.

5. Kredittilsynets forslag til utligning

Kredittilsynet foreslår i rapporten pkt. 12 en utligning på filialen med 40% av det en tilsvarende norsk bank betaler. Dersom banken ber om "topping-up" i det norske innskuddssikrings-systemet, foreslås en avgift på 70-80% av det en tilsvarende norsk bank betaler. Topping-up situasjonen kommenteres særskilt i pkt. 6 nedenfor.

Nordea har ovenfor påpekt at Kredittilsynet i sin rapport legger til grunn et tilsynsmandat og et omfang av arbeidsoppgaver i forhold til en bankfilial som er for omfattende. Det er de oppgaver som etter EØS-retten er tillagt vertslandet som skal honoreres fra filialen. Nordea mener at det ikke er riktig når Kredittilsynet på s. 40, andre avsnitt, tar det motsatte utgangspunkt ved at alt som ikke er eksplisitt tillagt hjemlandstilsynet, tilligger vertslandet.

Kredittilsynet har hentet sin modell for utligning fra Storbritannia. I Storbritannia utlignes en filial i henhold til rapporten med 20% av det en tilsvarende bank dekker. Kredittilsynet uttaler imidlertid på s. 50 at

"Ut fra dagens ressursbruk og planene for et mer systematisk tilsyn med EØS-filialene, vil fordelingsprosentene bli en noe annen for Kredittilsynet, selv om det vil følge samme mønster som i Storbritannia [...] Arbeidsgruppen har kommet til at avgiften for filialer av banker og andre kredittinstitusjoner fra EØS-stater bør utgjøre 40% av den avgiften en tilsvarende norsk institusjon må betale."

Selv om arbeidsgruppen beskriver det tilsyn den mener Kredittilsynet bør foreta, fremkommer det ikke hvorfor filialtilsynet som etter EØS-retten er likt i Norge og i Storbritannia, nødvendiggjør doblett ressursforbruk i Norge. Dersom tilsynsmyndighetene i Norge mener at de er pålagt andre oppgaver enn det tilsvarende tilsynsmyndigheter i Storbritannia er pålagt, må det kunne kreves at dette fremkommer.

Det bemerkes også at den norske arbeidsgruppen foreslår en løsning som ligger meget høyt sammenlignet med de øvrige stater som er beskrevet i rapporten, jf. pkt. 3.3. Mest nærliggende for norske forhold er en sammenligning med Sverige og Danmark, hvor avgiften ligger langt under det som er foreslått fra Kredittilsynet. Det etterlyses også her en begrunnelse på hvorfor filialtilsynet som etter EØS-retten skal være det samme i de angjeldende nasjoner, blir så mye mer ressurskrevende i Norge.

Med henvisning til gjennomgangen ovenfor, mener Nordea at vertslandets utligning av tilsynsutgiftene på filialen må skje med en betydelig lavere prosentandel enn antydnet av Kredittilsynet. I likhet med FNH vil Nordea understreke viktigheten av at man finner frem til en norsk finansieringsmodell som kan forventes å få tilslutning fra de øvrige nordiske land. Basert på det forslag som nå er lagt frem synes en omforent løsning på nordisk nivå fjernere enn det som kunne være ønskelig.

6. Særlig om ekstra avgift hvis filialen ber om "topping-up" i Norge

Kredittilsynets rapport foreslår på s. 50 at dersom en filial søker om "topping-up" i norsk sikringsordning, så "...vil det medføre økt ressursinnsats fra Kredittilsynets side, noe som gir grunnlag for å øke prosentsatsen til 70-80% prosent av det som en norsk bank med tilsvarende forvaltningskapital eller innskytermasse ville betalt."

Nordea kan ikke se at det fremkommer noen begrunnelse for hvorfor avgiften skal doubles som følge av et begrenset "topping-up"-medlemskap i den norske sikringsordningen.

Vertslandets forpliktelse til å tilby EØS-filialer "topping-up" fremgår av EØS-retten, og er i norsk rett gjennomført i banksikringsloven av 6. desember 1996 nr. 75 § 2-2 jf. § 2-7, 3. ledd. For en filial kan det fremstå som ønskelig med "topping-up"-medlemskap dersom filialen vil tilby kundene samme nasjonale innskuddssikring som andre aktører på markedet. Filialen må i såfall betale bidrag til sikringsfondet i samsvar med disse regler. Gjennom disse innbetalingene vil filialen bidra til risiko-avdekning av den merrisiko som dekningen av innskuddene i filialen medfører for det norske sikringsfondet.

Kredittilsynets oppgave i en "topping-up"-situasjon, kan deles i to. Det ene er å bistå sikringsfondet med korrekt tallmateriale for EØS-bankens kapitaldekning og innskudd. Disse størrelser besitter hjemlandstilsynet, og vertslandets tilsyn må innhente disse fra hjemlandet. Det må ligge i EØS-retten at vertslandet selv ikke skal innhente og bearbeide det samme materiale som allerede er utferdiget i hjemlandet.

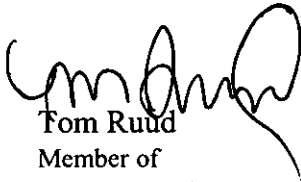
Den andre oppgaven er at Kredittilsynet skal bistå sikringsordningen i en krisesituasjon. Til dette er det å anføre at det er sjelden at det forekommer utbetalinger fra sikringsordningen. Nordea antar videre at for det tilfelle at det oppstår en krisesituasjon i en EØS-bank, så vil Kredittilsynets oppgaver være knyttet til en begrenset tidsperiode og Kredittilsynet vil kunne innhente det meste av de opplysninger det trenger direkte fra hjemlandstilsynet.

Kredittilsynets rolle i slike situasjoner vil nødvendigvis være av supplerende/medvirkende karakter i det hovedansvaret vil ligge til hjemlandstilsynet. Det er vanskelig å forutsi hvor omfattende ressurser som vil måtte settes inn fra Kredittilsynet dersom en slik situasjon oppstår. Vi har imidlertid vanskelig for å se hvordan Kredittilsynet kan foreslå en tilsynsavgift tilsvarende 70-80% av det tilsvarende nasjonale institusjoner betaler, med bakgrunn i de begrensede oppgaver tilsynet er gitt i forhold til sikringsordningen.

* * *

For henvendelser knyttet til denne høringsuttalelse, henvises De til Ivar Sagbakken, tlf. 22 48 56 16, eller på e-post: ivar.sagbakken@nordea.com, alternativt til advokat Harald Sætermo, tlf. 22 48 63 74, eller på e-post: harald.satermo@nordea.com.

Med vennlig hilsen
p.p. Nordea Bank AB (publ.)



Tom Ruud
Member of
Group Executive Management



Ivar Sagbakken
Chief Legal Officer