Sparebankforeningen
The Norwegian Savings Banks Association

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET
22. AUG. 2006
Saksnr.
06/1330 -45
Arkivnr.

Deres ref.: 06/1330 FM KNH | Vår ref.: 200000157 | Oslo, 21.08.2006

Høring - nytt kapitaldekningsregelverk - utkast til forskrifter

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementets datert 14.juni 2006 der det bes om Sparebankforeningens syn på forslag til forskrifter for gjennomføring av nytt kapitaldekningsregelverk i Norge.

Vi legger til grunn at det foreliggende forskriftsforslaget utgjør myndighetenes forslag til forskriftsregulering. Det innebærer at vi i denne høringen kun avgir kommentarer til de enkeltproblemstillinger der foreningen har motforstillinger. Dersom departementet vurderer andre løsninger enn de foreslått av Kredittilsynet, vises til våre tidligere høringsuttalelser i samme sak. Dersom departementet vurderer å foreta innskjerpinger på områder som tidligere ikke har gjenstand for høring, ber vi om næringen konsulteres om eventuelle slike problemstillinger særskilt.

- *Det er på flere områder foreslått innskjerping av kapitalkravene for banker som vil anvende standardmetoden. Sparebankforeningen finner grunn til å reise spørsmål ved premissene for disse tiltakene fordi de kun vil ha marginal betydning i forhold til det totale tilbudet av kreditt i økonomien. Videre er det slik at de potensielle lettelsene i norsk banknærings samlede kapitaldekning, som innføring av nytt kapitaldekningsregelverk trolig vil føre til, i begrenset grad kan knyttes til banker som vil anvende standardmetoden.*

- *Særlig den foreslåtte innskjerpingen av kapitalkravet knyttet til boliglån er etter Sparebankforeningens oppfatning svakt begrunnet ut fra et risikoperspektiv, og bidrar til å svekke mindre- og mellomstore norske bankers konkurransesituasjon innenfor disse bankenes kjernevirksomhet. Vi vil gjøre oppmerksom på at det reviderte kapitaldekningsdirektivet i sin natur "diskriminerer" standardmetodebankene relativt til banker som vil anvende intern rating, og det er vanskelig å se begrunnelsen for hvorfor norske myndigheter ønsker å svekke markedsposisjonen til banker som vil anvende standardmetoden ytterligere.*

- *Det norske bankmarkedet er preget av en høy markedsandel for utenlandske aktører. Det er rimelig å legge til grunn at de dominerende blant disse aktørene vil anvende intern rating basert på sine hjemlands regelverk. Det er vår overbevisning at en eventuell innskjerping av bestemmelsene om intern rating i det norske regelverket vil bety at utenlandske bankers markedsandel vil vokse ytterligere. Vi henstiller til*

Finansdepartementet om ikke å bidra til en slik svekkelse av norske bankers konkurranseposisjon.

- *Baselkomiteen har understreket at regelverket består av en "samlet pakke" på 3 pilarer. Det er Sparebankforeningens syn at eventuelle korreksjoner fra myndighetenes side best foretas gjennom hjemler til inngripen i pilar 2 og ikke ved innskjerping i pilar 1.*

1. Overordnede prinsipper for gjennomføringen av revidert kapitaldekningsdirektiv

Finanskomiteens innstilling til lovforslaget til ny kapitaldekningsregulering (Ot.prp. nr. 66 (2005-2006) forelå 7. juni i år. Sparebankforeningen ber spesielt Finansdepartementet merke seg følgende overordnede formuleringer, og som bør være førende ved utforming av forskriften:

"Komiteen viser til at regelverket for kapitaldekning vil kunne bli utformet noe ulikt i de forskjellige land, men vil understreke betydningen av at rammebetingelsene ikke blir slik at norske finansinstitusjoner får konkurransemessige ulemper. Det motsatte vil kunne bety at utenlandske institusjoner kaprer markedsandeler i det norske markedet gjennom en ulik konkurransesituasjon.

Komiteen ber derfor Finansdepartementet ved utformingen av de nye kapitaldekningsreglene om å legge stor vekt på konkurransemessige hensyn i tillegg til å ivareta de generelle hensyn som skal ivareta soliditeten i institusjonene. I den grad det i arbeidet skulle oppstå problemstillinger ellers i forhold til soliditetsspørsmål, går komiteen ut fra at dette i så fall vil bli vurdert på vanlig måte av departementet ut fra de hensyn som begrunner reglene."

Det er Sparebankforeningens oppfatning at Kredittilsynets foreslåtte forskrift vil svekke norske sparebankers konkurransekraft innenfor sparebankenes kjerneområder. Dette gjelder særlig innenfor boliglånsmarkedet og massemarkedet for banker som vil gjøre bruk av standardmetoden. En eventuell innskjerping av det norske regelverket for intern rating, som antydes av tilsynet i nederste avsnitt på side 9 i høringsnotatet, med tanke på å jevne ut forskjellen i kapitalkrav mellom standardmetoden og intern rating, vil etter vår oppfatning bare bety at utenlandske banker tilstede i det norske markedet vil styrke sin konkurranseposisjon. Vi vil minne om at utenlandske banker (datterbanker og filialer) i dag har en markedsandel på utlån på om lag 30 % i det norske markedet. Denne andelen er dessuten økende. Det har særlig vært en kraftig vekst det siste året. Markedsandelen for utenlandske aktører er høy i europeisk sammenheng. Både Fokus Bank og Handelsbanken økte i 2005 sine utlånsvolumer i det norske boliglånsmarkedet med rundt 30%, mens BN Bank økte med hele 46%. Nordea økte sine utlån til boliglånskunder med 23%. Det er således hevet over tvil at konkurranseflatene på relativt kort tid er vesentlig endret.

Da gjeldende kapitaldekningsregelverk ble innført i 1990 var situasjonen en ganske annen. For det første var utenlandske aktører i meget liten grad tilstede i det norske retailmarkedet. Dernest var alle banker underlagt samme beregningsmetode. Særnorske krav ville derfor i liten grad skape konkurranseulemper for norske banker, foruten at særnorske krav ville ramme alle norske banker likt.

Det er hevet over tvil at de utenlandske bankene som opererer i det norske markedet styrer etter mål om maksimering av egenkapitalavkastning. Basel II – regelverket er utformet slik at banker som driver avansert risikostyring vil kunne oppnå størst lettelser i kapitalkrav. Med lavere kapitalbinding på lavrisikoengasjementer gis disse bankene mulighet til å prise mer aggressivt uten at dette svekker egenkapitalavkastningen. Dette vil hovedsakelig skje innenfor forretningsområder der sparebankene står sterkest typisk boliglån. Slik mer aggressiv prising observeres for øvrig allerede som ledd i tilpasningen til nytt kapitaldekningsregelverk, jfr. siste tids fall i rentemarginen.

Intensjonen med Basel II-øvelsen er nettopp økt vektlegging av risikojustert kapitalallokering. For banker som tilpasser sin kapitalallokering og priser mer aggressivt, vil lavere marginer redusere den absolutte inntjeningen. Dette kompenseres imidlertid av lavere krav til egenkapital til dette forretningsområdet. Følgelig vil egenkapitalavkastningen kunne opprettholdes.

Sparebankforeningen er kjent med at Fokus Bank, som i dag er underlagt norsk regelverk, ønsker omdanning til filial av den Danske Bank, noe som vil innebære at den underlegges danske regler. Vi har registrert at adm. direktør i Fokus Bank i et intervju med Adresseavisen 7. juli i år begrunner ønsket om omdanning med henvisning til innføring av nytt kapitaldekningsregelverk. Der heter: *" Ved filialisering kan vi bruke Danske Banks modell for risikovurdering, og da trenger vi også mindre egenkapital bak hver krone vi låner ut. Det gir oss en glimrende mulighet til å vokse videre".*

Det er allment akseptert i finansmarkedene at betjening av egenkapital og annen ansvarlig kapital er betydelig dyrere enn betjening av fremmedkapital (gjeld). Teorier som legger til grunn at den totale finansieringskostnaden til en bedrift er upåvirket av forholdet mellom gjeld og egenkapital, fordi kreditorer vil løpende vil justere avkastningskravet etter nivået på egenkapitalen og dermed risikoen for kreditorene, er ikke forankret i hvordan markedene faktisk fungerer.

Etter vår oppfatning vil en gjennomføring av det nye kapitaldekningsregelverket i Norge som medfører at norske institusjoner i praksis får høyere minstekrav til ansvarlig kapital enn det konkurrerende utenlandske institusjoner har, medføre at norske virksomheter, alt annet likt, vil få en lavere lønnsomhet enn utenlandske institusjoner. Den sterke konkurransen fra utenlandske institusjoner i det norske kredittmarkedet gjør at norske institusjoner over tid ikke kan ta høyere priser enn utenlandske konkurrenter. Det kan nevnes at de store utenlandske bankene tilstede i det norske markedet allerede i utgangspunktet har en konkurransefordel i forhold til norske banker fordi de finansierer seg billigere i kapitalmarkedet. Forskjeller i prising grunnet ulik kapitalmessig behandling vil først påvirke lønnsomheten på de forretningsområder eventuelle innstramninger gjelder. Dersom slike potensielle forskjeller i lønnsomhet mellom norske og utenlandske institusjoner skulle vedvare over tid, vil det i ytterste konsekvens kunne få konsekvenser for norske institusjoners evne til å overleve som selvstedige institusjoner. Det er således en nær sammenheng mellom konkurransekraft og soliditet.

Sparebankforeningen er av den oppfatning at det norske regelverket knyttet til pilar 1 som utgangspunkt ikke bør avvike fra de krav som følger av direktivet. Baselkomiteen har understreket at regelverket består av 3 pilarer som alle utgjør viktige komponenter i en "samlet pakke". En helt sentral motivasjon for innføringen av pilar 2, er at

tilsynsmyndighetene med ulike tiltak kan gripe inn overfor en bank dersom de mener at beregningene banken har gjort i pilar 1, ikke gir korrekt informasjon om den risiko som banken er eksponert mot. Dersom tilsynet kommer til at risikoen ved en banks virksomhet er høyere enn denne beregningen viser, gir pilar 2 tilsynet hjemmel til å gripe inn med ulike tiltak. De "verktøy" som tilsynsmyndighetene er gitt i fra CEBS (On the application of the Supervisory Review Process under Pillar II), er omfattende. På samme måte er meningen at pilar 3, der intensjonen er at investorer, långivere mv. skal gi nødvendige korrektiv og disiplinere banken dersom de vurderer at den ikke har en tilfredsstillende soliditet, skal bidra til å sikre solide banker. **Det er Sparebankforeningens oppfatning at tilsynsmyndighetenes eventuelle korreksjon best ivaretas gjennom pilar 2.**

Foreningen vil peke på at direktivets overgangsbestemmelser, som gjelder for en periode over flere år, er ment å ivareta hensynet til at overgang til nytt regelverk ikke skal gi et vesentlig reduksjon i bankenes soliditet ved ikrafttredelse. Basert på signaler fra store internasjonale ratingbyråer, er det dessuten rimelig å legge til grunn at bankene vil være varsomme med å benytte potensielle muligheter for kapitallettelser fullt ut fordi det vil kunne medføre svekket rating og derigjennom økte finansieringskostnader.

Vi vil videre minne om at EU legger til grunn at det nye regelverket er trygt og forsvarlig og at det derfor bør gjennomføres mest mulig likt i alle EØS-land. Sparebankforeningen vil på det sterkeste fraråde at kapitaldekningsreglene brukes som et virkemiddel for å redusere kredittekspansjonen i økonomien eller utformes med tanke på forbrukerbeskyttelse. Det er vårt syn at det foreliggende forslaget inneholder slike vurderinger. Formålet med kapitaldekningsreglene, er utelukkende å sikre at finansinstitusjonene har en ansvarlig kapital som kan anvendes til å dekke ikke-forventede tap.

Det nye regelverket er svært omfattende og til dels lang mer komplisert enn det bankene er underlagt i dag. Dette gjør seg blant annet gjeldende i kravene knyttet til offentliggjøring av finansiell informasjon, og som vi tror vil vise seg svært krevende for bankene å praktisere. Sparebankforeningen anmoder derfor Finansdepartementet om at det etter noe tids praktisering foretas en fornyet vurdering av det nye regelverket.

2. Særlig om boliglån

Finansdepartementet ber i oversendelsesbrevet om høringsinstansenes særskilte vurdering av om man, i alle fall inntil videre, bør stille strengere krav enn direktivets minimumskrav for sikkerhetsstillelse for boliglån.

Det er forståelig at dette spørsmålet blir reist så lenge lån ytt med pant i bolig utgjør en betydelig andel av balansen i norske banker (i området 50-60 prosent), foruten at den lavere kapitalbinding som er knyttet til slike lån i direktivet trolig er en viktig driver i retning av sannsynlige lettelser i de samlede kapitalkrav for norske banker.

Foreningen viser til at det de senere årene, og særlig det siste året, har skjedd et skift i bankenes balanser til en høyere andel boliglån. Det er ikke tvil om at denne dreiningen har virket risikoreduserende for bankene. De lettelser som er vedtatt internasjonalt for denne typer av eksponeringer, er vel begrunnet. Banker som opererer med en annen og mer risikoutsatt balanse enn typisk for norske sparebanker, vil med nytt regelverk oppleve å møte høyere

kapitalkrav enn i dag. Det er grunn til å minne om at slik symmetri, mao. økt risikosensivitet, har vært den sentrale motivasjonen for endret kapitaldekningsregulering.

Ifølge gjeldende norske kapitaldekningsregler, minstekravsforskriftens § 5 bokstav d, vektes boliglån innenfor 80% av forsvarlig verdigrunnlag med 50%. Kredittilsynets forslag innebærer at en vekting på 35%, i tråd med det reviderte kapitaldekningsdirektivet, gjøres gjeldende for boliglån innenfor 75% av forsvarlig verdigrunnlag.

Vi har merket oss at departementet i høringsbrevet gir uttrykk for det syn at tilsynet ikke har foreslått en strengere norsk implementering av kravene til sikkerhetsstillelse enn minimumskravene etter direktivet.

Vi deler ikke denne vurderingen. Poenget er at direktivet ikke inneholder eksplisitte krav til belåningsgrad for å oppnå vektingen på 35% (vedlegg VI pkt 9.1.45). Det gjør for øvrig heller ikke gjeldende direktiv. Det er således ikke tvil om at en reduksjon i belåningsgraden på 5 prosentpoeng, i forhold til gjeldende situasjon, isolert sett representerer en innskjerping. Det er dessuten slik at belåningsgraden for fritidseiendom er foreslått til 60%. Etter gjeldende regler er denne tilsvarende som for boligformål (80%). Den foreslåtte kapitaldekningsmessige behandlingen av fritidseiendom innebærer følgelig også en innskjerping, og relativt kraftig, i forhold til dagens krav.

Kredittilsynet opplyser i høringsnotatet at en belåningsgrad på 75% er på linje med det som gjøres i andre land. Vi har forstått det slik at dette er en posisjon som det er oppnådd enighet om på nordisk tilsynsnivå. Ved en slik sammenligning bør en være klar over at boliglånsfinansieringen i Norden ikke er direkte sammenlignbar. I Danmark skjer eksempelvis boliglånsfinansieringen, for den sikreste delen av lånene, i betydelig grad gjennom realkredittinstitutter. Alle 6 danske realkredittinstitutter forventes, ifølge informasjon vi har mottatt fra Lokale Pengeinstitutters Forening, å gjøre bruk av intern rating. Normalt vil da de pengeinstitutter som vil gjøre bruk av standardmetoden, i praksis mindre sparebanker, bare påta seg kredittrisiko i form av eventuell toppfinansiering. I den svenske Bankforeningen har Sparebankforeningen fått opplyst at bankene som vil anvende standardmetoden maksimalt har 5% av de svenske boliglånene. Dessuten er det slik at mange svenske sparebanker, som dette i praksis vil dreie seg om, har en samarbeidsavtale med Foreningssparebanken/Swedbank som gir dem anledning til å anvende Spintabs interne rating, dvs. den metoden Foreningssparebankens hypotekselskap anvender.

Vi vil understreke at konkurranseflatene i bankmarkedet mellom norske og utenlandske banker kun i begrenset grad går mellom banker som vil anvende standardmetoden. Konkurransen fra utenlandske banker skjer nesten utelukkende fra banker som vil anvende intern rating.

Sparebankforeningen vil på det sterkeste fraråde at Finansdepartementet svekker konkurranseposisjonen til norske banker som vil anvende standardmetoden mer enn det som allerede følger av direktivet. Vi ber derfor om at gjeldende definisjonen av forsvarlig verdigrunnlag, videreføres. Det er grunn til å minne om at det reviderte kapitaldekningsdirektivet i sin natur "diskriminerer" banker som vil anvende standardmetoden relativt til banker som vil anvende intern rating innenfor lavrisikoengasjementer som boliglån. At dette er en realitet bekreftes av de testeberegninger som er foretatt om virkninger av nytt regelverk. Dette er ikke bare et norsk fenomen, men har

vist seg også å gjelde i andre land. Testberegninger foretatt i Norge viser at de potensielle lettelsene i kapitalkravet for banker som vil anvende intern rating, er langt høyere enn for standardmetodebankene. Det synes for oss derfor underlig at Kredittilsynet foreslår å svekke konkurranseposisjonen til standardmetodebankene mer enn det som allerede følger av direktivet.

Ved revideringen av Basel Accord har det vært et uttrykt mål fra Baselkomiteen å innføre et insentivbasert system i den forstand at bankene gis insentiver, i form av mulighet for å operere med lavere kapitalkrav, dersom de gjør bruk av egne avanserte kredittstyringssystemer ved kapitaldekningsberegningen. Reguleringen virker således i seg selv "diskriminerende". Vi ser ingen grunn til at norske myndigheter skal forsterke denne forskjellsbehandlingen ytterligere.

Ved bruk av standardmetoden vil et boliglån ytt innenfor 80% av forsvarlig verdigrunnlag gi et kapitalkrav for dekning av ikke-forventede tap på 2,8%. Dersom det dreier seg om fullfinansiering og gitt 35% vekting for den sikreste delen foruten 75% vekting av toppfinansieringen, vil kapitalkravet under ulike belåningsgrader bli:

Uilke nivå for forsvarlig verdigrunnlag og minstekrav til kapitaldekning

Forsvarlig verdigrunnlag	*95 %*	*90 %*	*85 %*	*80 %*	*75 %*	*70 %*	*65 %*
Kapitalkrav (8 %)	2,96 %	3,12 %	3,28 %	3,44 %	3,60 %	3,76 %	3,92 %

Sparebankforeningen har ved hjelp av egne tall og tall fra Norges Bank anslått tap på utlån til henholdsvis personmarked og næringsmarked som prosent av utlånene til de samme sektorer (beregningen følger vedlagt). Tallene dekker perioden 1988-2005 og omfatter således også bankkriseårene. Lån ytt med pant i bolig er inkludert i tallene for personmarkedet. Utvalget består av de 35 største sparebankene.

Tallene viser at de gjennomsnittlige årlige tapene ved utlån til personmarkedet i forhold til gjennomsnittlige utlån til personmarkedet innenfor denne tidsserien har vært på 0,29%. Selv i det svakeste året 1992 oversteg ikke tapene i personmarkedet 1% (0,94%) av utlånene til personmarkedet. Tallene viser dessuten at tapene i personmarkedet har vært lave også i en periode der rentebelastningen for husholdningene, definert som renteutgifter etter skatt i prosent av disponibel inntekt, til dels har vært klart høyere enn den er i dag. Tallene skiller ikke etter belåningsgrad. Det må derfor med stor grad av trygghet antas at tapene knyttet til den sikreste delen av boliglånsporteføljen, f.eks. de innenfor 80% av verdigrunnlaget, har vært klart lavere enn for personmarkedet samlet sett.

Med støtte i disse beregningene mener vi det ikke er belegg for å hevde at et kreditrisikokrav på 3,44% for dekning av ikke-forventede tap og som vil gjelde for et fullfinansiert boliglån i standardmetoden, er lavt. Snarere tvert i mot. Vi gjør oppmerksom på at det dessuten vil påløpe et separat kapitalkrav for dekning av operasjonell risiko. Dessuten vil forventede tap dekkes over driften ved kredittpremien i utlånsmarginen samt ved nedskriving på utlån (tidligere tapsavsetninger).

Sparebankforeningen vil også vise til de nye vilkårene direktivet oppstiller om overvåkning av boligverdier gjennom bruk av statistiske metoder og krav om justering av verdien dersom utviklingen tilsier det, vil bety at regelverket i langt større grad vil være i stand til å fange opp risiko for reduksjon i panteverdier.

Foreningen vil minne om at Kredittilsynet også tidligere har foreslått innskjerping av kravene knyttet til den kapitaldekningsmessige behandlingen av boliglån. I utredningen: "Hensiktsmessigheten av et skjerpet kjernekapitalkrav for finansinstitusjoner" av 3. februar 1998 foreslo tilsynet en innskjerping av reglene for boliglån ved at belåningsgrad for å kunne anses som "godt sikret" ble redusert fra 80% til 60%. Forslaget ble fulgt opp av Finansdepartementet.

I utredningens pkt 8.2 het det at pantelån innenfor 80% av antatt boligverdi er gitt en "særlig begunstiget stilling" i kapitaldekningsregelverket. Ettersom den samme type av vurdering synes å gjøre seg gjeldende også nå, vil vi gjerne knytte noen kommentarer til denne påstanden. Utsagnet tyder på en manglende forståelse av det sentrale premiss som kapitaldekningsregelverket bygger på. Regelverket er utformet ut fra et prinsipp om risikodifferensiering i den forstand at det er et høyere kapitalkrav knyttet til motparter og eksponeringer med høyere kredittrisiko enn til de med lav risiko. Det er således ikke uttrykk for noe form for "begunstigelser" Når revidert regelverk nå reduserer vektingen på godt sikrede boliglån fra 50% til 35% innebærer dette ikke ytterligere "begunstigelse", men bare en erkjennelse av at de ikke forventede tapene på porteføljer av boliglån har vist seg å være lave. Det er derfor nok en gang grunn til å minne om at en helt sentral premiss for arbeidet med revideringen av Capital Accord/CRD har vært å oppnå ytterligere risikodifferensiering i forhold til gjeldende regler.

Det het videre i samme punkt at " Det synes klart ønskelig å bryte den oppadgående spiral i boligmarkedet som lett kan ende i overvurderte eiendomspriser og en drastisk nedgang som kan gi både tap for enkeltpersoner og banker".

Sparebankforeningen merker seg at Kredittilsynets argumentasjon nå for å foreta en innskjerping, i forhold til direktivet, er svært lik den som ble benyttet i 1998. Basert på observerte tall for perioden 1998-2001, som var perioden innskjerpingen gjaldt for, må det kunne fastslås at vurderingen av at tiltaket ville bidra til å redusere risikoen i bankenes kredittgiving, viste seg å være gal. Det er vår klare vurdering at forslaget ikke er bedre begrunnet nå. Ifølge våre vedlagte beregninger var de bokførte tapene knyttet til personmarkedet i prosent av utlån til personmarkedet på sitt høyeste i den aktuelle perioden, i 2001, på 0,08%. For den sikreste delen av boliglånsporteføljen var nødvendigvis tapene enda lavere.

Sparebankforeningen gjør oppmerksom på at direktivets kapitalkrav knyttet til enkelte lånetyper og motparter bygger på omfattende internasjonale studier av tap i bankvirksomhet. Foreningen er ikke kjent med at det er foretatt studier som tyder på at tapsfordelingene er annerledes i norske banker enn det som gjelder internasjonalt.

Ved Kredittilsynets begrunnelse for forslaget til innskjerping kan en lett sitte igjen med det inntrykk at husholdningssektoren er risikoutsatt. Vi vil vise til at Norges Bank i sine faste rapporter om finansiell stabilitet presenter beregninger over husholdningens finansielle stilling. I sin seneste rapport fra juni 2006 kom sentralbanken fram til at husholdningene hadde en boligformue på om lag 3 250 milliarder kroner i 2005. Norges Bank har da sett bort fra annen realformue som fritidseiendom. Til sammenligning var husholdningenes gjeld ved utgangen av 2005 på 1 394 milliarder kroner, med andre ord tilsvarende 43 prosent av verdien av boligformuen slik den her er beregnet.

Husholdningene har i tilegg en betydelig finansformue. Ved utgangen av 2005 var denne på 2 034 milliarder kroner. Ser en bort fra forsikringskravene, fordi de av natur er lite likvide, er finansformuen alene om lag 30 milliarder kroner lavere enn husholdningenes gjeld.

Det har de senere årene vært usikkerhet knyttet til tallene for sparingen. Ifølge de seneste og justerte tallene fra Statistisk Sentralbyrå var spareraten ved utgangen ved utgangen av 2005 på om lag 5 prosent. Når sparingen er positiv og relativt høy, betyr det at husholdningene har en støtpute ved at de ved inntektssvikt eller økte renteutgifter kan redusere sparingen for å opprettholde konsumet. Oppsummert mener vi disse tallene forteller at husholdningene i makro er i en meget solid stilling.

At husholdningenes stilling i makro er meget solid utelukker selvsagt ikke at bankene vil måtte oppleve å føre økte tap knyttet til de mest utsatte grupper ved merkbar økning i rentenivået, som følge av økt arbeidsledighet eller lignende. Det er hevet over tvil at de mest utsatte gruppene etter hvert begynner å få en høy gjeldsbelastning. **Det er imidlertid viktig å være klar over at den sentrale årsak til at tapene knyttet til store boliglånsporteføljer over tid har vist seg å være små, er diversifiseringsegenskapene. I store porteføljer som boliglån gjør det store antall motparter at konsentrasjonsrisikoen er ikke-eksisterende. Dette har å gjøre med at i slike store porteføljer er ikke betalingsevnen til de ulike motparter korrelerte. Tap knyttet til en eller få av låntakerne vil således ha meget liten virkning på kvaliteten på den samlede porteføljen. Med andre ord vil eventuelle betalingsproblemer hos de mest utsatte gruppene ikke rokke porteføljekvaliteten i nevneverdig grad.**

I bankenes kredittvurdering analyseres både låntakers betjeningsevne og verdien av eventuell pant. Det er ikke slik at en eventuell korrigering av boligpriser nedover automatisk leder til økt mislighold og økte ikke-forventede tap. Det er også slik at en innenfor dagens pengepolitiske regime neppe vil oppleve at økt arbeidsledighet ledsages av høyere rentenivå, slik situasjonen var under fastkursregimet tidlig på 1990-tallet. For øvrig synes allmenn enighet blant økonomer at det er de "indirekte" effektene som utgjør risikoen ved lån til husholdningene. Når husholdningene som følge av en eventuell økning i rentenivå må bruke en større andel av sin disponible inntekt til å betjene gjeld, vil de måtte redusere sitt konsum. Dermed svekkes etterspørselen rettet mot bedriftene, inntjeningen faller og tapene for bankene vil trolig øke. Følgelig er det ikke lånene til husholdningene i seg selv som fremstår som det største problemet, men heller "andrerundeeffektene" på bedriftene som følge av redusert etterspørsel. Gitt en slik sammenheng, synes det uryddig å legge økte krav på boliglånene.

Sparebankforeningen er for øvrig av den bestemte oppfatning at kapitaldekningsreglene ikke er et egnet virkemiddel for å redusere kredittekspansjonen i økonomien eller ivareta andre hensyn som forbrukerbeskyttelse. Formålet med kapitaldekningsreglene, er utelukkende å sikre at finansinstitusjonene har en tilstrekkelig støtpute i form ansvarlig kapital som kan anvendes til å dekke ikke-forventede tap for på den måten bidra til finansiell stabilitet.

Sparebankforeningen deler Kredittilsynets vurdering av at en innstramming av minstekravene for standardbankene uten tilstramming for IRB-bankene vil ha begrenset effekt, både fordi standardbankene gjennomgående ligger langt over minstekravene og fordi IRB-bankene har en betydelig markedsandel for utlån. Tilsynet opplyser at en tilstramning for IRB-bankene lar

seg gjøre på flere måter, blant annet ved å endre på sammenhengen mellom risikoestimatene PD, LGD og KF foruten kapitalkrav.

Et IRB-system er i sin natur mer risikosensitivt enn de myndighetsgitte faste vektene i standardmetoden. Systemene er symmetriske i den forstand at en eventuell konjunkturnedgang vill ledsages av en økning i PD og LGD-verdiene og således gi økte kapitalkrav. Sparebankforeningen legger til grunn at de overgangsordninger som direktivet inneholder, jfr. forskriftsforslagets del XII, er tilstrekkelige til å ivareta de bekymringer tilsynet her gir uttrykk for. Det vil videre være slik at bankene i sine ICAAP-vurderinger skal ta høyde for endringer i risikovurderingen. Dersom Kredittilsynet kommer til at en bank ikke har tatt høyde for en eventuell slik økning i risiko, kan de gripe inn med diverse pålegg i forbindelse med den tilsynsmessige gjennomgangen (SREP).

I forhold til de synspunkter Kredittilsynet anfører om mulig innstramming i IRB-regelverket, vil Sparebankforeningen nok en gang sterkt minne om at det spesielt det siste året har skjedd en betydelig skjerping av konkurransen fra utenlandske banker særlig når det gjelder boliglån.

Dette kommer til uttrykk gjennom den reduksjon som har funnet sted i utlånsmarginen på slike lån. Særlig de utenlandske bankene som opererer i det norske markedet har vist store vekstambisjoner. Både Fokus Bank og Handelsbanken økte i fjor sine utlånsvolumer på det norske boliglånsmarkedet med rundt 30 prosent, mens BN Bank økte med hele 46 prosent. Nordea økte sine utlån til boliglånskunder i Norge med 23 prosent. Sparebankforeningen legger til grunn at alle disse bankene, med unntak av BN Bank, kommer til å anvende intern rating når regelverket trer i kraft. Signaler vi har mottatt tyder på at BN Bank også planlegger å gjøre bruk av intern rating, men på et senere tidspunkt.

Intensjonen med Basel II-øvelsen er økt fokus på risikojustert kapitalallokering. De utenlandske bankene som opererer i det norske markedet har alle mål om maksimering av egenkapitalavkastning. Med lavere kapitalbinding på lavrisikoengasjementer som boliglån enn det norske banker, vil disse bankene ha mulighet for prise mer aggressivt innenfor forretningsområder der sparebankene står sterkest. For banker som tilpasser sin kapitallokering vil lavere marginer redusere den absolutte inntjeningen. Dette kompenseres imidlertid av lavere krav til egenkapital knyttet til vedkommende forretningsområde og følgelig vil egenkapitalavkastningen kunne opprettholdes. Banker som ikke tilpasser sin kapitallokering vil kunne oppleve bedret soliditet, men at både inntjening og egenkapitalavkastning faller.

En eventuell innskjerping av norske regler om intern rating, vil bare bety at utenlandske bankers mulighet til å bedre sin konkurranseposisjon innenfor norske sparebankers kjernevirksomhet, forsterkes ytterligere. Sparebankforeningen vil på det sterkeste henstille til Finansdepartementet om ikke å gjøre bruk av de tiltakene som tilsynet har antydet.

3. Del III – Beregningsgrunnlag for kredittrisiko etter standardmetoden

Standardmetoden er utformet slik at ratinger foretatt av eksterne kredittvurderingsinstitusjoner kan danne grunnlag for risikovektingen av flere balanse- og utenombalanseposter. Så lenge

ingen eksterne ratingbyrå ennå ikke er godkjent, er det ikke avklart hvilke ratingklasser som skal korrespondere med hvilke risikovekter.

Sparebankforeningen legger til grunn at norske myndigheter her vil følge den praksis som etableres internasjonalt enten i regi av CEBS eller av sentrale tilsynsmyndigheter som britiske FSA.

En oversikt over matching mellom godkjente rastingbyråers ratingkategorier og risikovekter bør publiseres på Kredittilsynets hjemmesider, og bør foreligge i god tid før bankene rapporterer kapitaldekning for første gang basert på nytt regelverk ved utgangen av første kvartal 2007.

Ad § 2-2 Engasjementer med lokale og regionale myndigheter

Vektingen av engasjementer med norske kommuner og fylkeskommuner er foreslått satt til 10%. Tilsynet begrunner denne løsningen med at selv om direktivets vilkår for å likestille slike fordringer med statsfordringer er tilstede, er både begrensninger i kommunenes myndighet til økte beskatningen og risikoen for betalingsutsettelse for pengekrav mot en kommune slik at et risikotillegg kan begrunnes.

Vi viser til begrunnelser gitt i høringssvarene av 3.12.2004 og 20.9.2005 til hvorfor foreningen mener vektingen av slike fordringer bør likestilles med statsfordringer. Sentralt står at ingen av de tre dominerende aktørene for finansiering av kommunene, Kommunalbanken, KLP og Kommunekreditt hatt tap på slike engasjementer siden de ble etablert. Videre viste foreningen i førstnevnte brev til at "eiendomsskatt vil trolig bli benyttet i stigende grad i årene fremover for å øke kommunenes inntekter." Denne friheten til å bestemme eiendomsskatt har nå blitt en realitet også utenfor byene.

Både det institusjonelle rammeverket i form av Kommuneloven, den nylig vedtatte kommunale skatteadgangen samt ikke-observerte tap knyttet til sektoren, tilsier at risikoen ved norske kommuner og den norske stat er tilnærmet lik. Så lenge tilsynet har konkludert med at direktivets vilkår for likebehandling er oppfylt, er det vanskelig å se hvorfor muligheten for 0% risikovekting ikke skal benyttes.

Risikovektingen har også betydning for behandling av kommunale garantier. Selv om norske kommuner ikke har adgang til å stille selvskyldnergarantier, som direktivutkastet synes å kreve, er det åpnet for unntak dersom risikoen vurderes være lik statsrisikoen. Den konklusjon som er trukket av tilsynet med hensyn til risikolikhet, bør etter vårt syn gi mulighet for tilsvarende behandling av garantier.

Sparebankforeningen legger til grunn at en eventuell 10%-vekting vil gi høyere finansieringskostnader for norske kommuner, fylkeskommuner foruten for låntakere garantert av disse, sammenlignet med om direktivets muligheter benyttes.

Ad § 2-9 Massemarkedsengasjementer

Direktivet tilordner engasjementer i massemarkedsporteføljen (retail) en risikovekt på 75%. Med massemarkedsengasjementer menes engasjementer som ikke overstiger 1 mill. euro og som inngår i en tilstrekkelig diversifisert portefølje.

For å anvende denne vektingen har Kredittilsynet foreslått et eksplitt krav til diversifisering ved at det samlede engasjement med en motpart og tilknyttede motparter ikke skal overstige 0,2 prosent av den samlede massemarkedsporteføljen (eksl. Boliglån og eventuelt 50%-vektede engasjementer). Direktivet inneholder ikke et slikt vilkår for å tillate 75%-vektingen, men i Basel Accord er løsningen foreslått som én mulig tilnærming for å oppnå tilstrekkelig diversifisering. For å sikre at porteføljen består av retailengasjementer foreslår Kredittilsynet videre å definere mindre foretak som foretak mellom 0 og 19 ansatte (SSB sin definisjon av små foretak). Sparebankforeningen er ikke kjent med at noen annen tilsynsmyndighet har stilt et slik krav.

Virkningen av tilsynets forslag er at banken må ha en retailportefølje på minimum 4 milliarder kroner (euro =8 NOK) for å kunne gjøre bruk av vektingen på 75%. Sammenhengen er lineær, slik at for lån på 4 millioner kroner må retailporteføljen være på minimum 2 milliarder kroner samlet sett.

Sparebankforeningen mener at et helt sentralt hensyn ved implementering av dette regelverket er at banker som vil anvende standardmetoden ikke får svekket sin konkurransemessige posisjon mer enn det som allerede følger av regelverkets natur – der banker som anvender intern rating ventelig vil kunne operere med lavere kapitalkrav (cet.par). Særlig bør dette hensynet tillegges betydelig vekt når det dreier seg om mindre norske bankers kjernevirksomhet som retailbanker. Som følge av allerede observerte reduserte utlånsmarginer på boliglån, og forventninger om ytterligere marginfall på disse lånene, blir det helt avgjørende for flertallet av sparebankene å ikke miste sin konkurransekraft på markedet for utlån til mindre foretak.

Foreningen ber derfor om at det eksplisitte kravet til diversifisering på 0,2% fjernes. Vi vil peke på at Kredittilsynet har foreslått hele 7 vilkår som må være oppfylt for å oppnå 75%-vektingen som massemarkedsengasjementer. Etter vårt syn bør særlig vilkårene om at: engasjementet skal være ett av et stort antall engasjementer med tilsvarende egenskaper (bokstav b), massemarkedsporteføljen skal være tilstrekkelig diversifisert slik at risikoen i porteføljen er betydelig redusert (bokstav c) og at institusjonens styre skal gi interne retningslinjer for diversifisering (bokstav d) anses tilstrekkelige for å oppnå målet om tilstrekkelig diversifisering.

Det vil dessuten være slik at Kredittilsynet ved Pilar2-gjennomgangen kan gripe inn dersom det mener disse vilkårene ikke er oppfylt.

Sparebankforeningen kan videre ikke se at det er gitt en begrunnelse for innføring av et vilkår om maksimum 19 ansatte. Kravet synes tilfeldig satt og vil komplisere praktiseringen av regelverket. Ved oppfølging av engasjementer vil ikke antall ansatte stå sentralt for bankene. Det synes lite hensiktsmessig at overvåking av antall ansatte bør sentralt i en kredittvurdering for bankene. Fokus ved långiving bør fortsatt være på kredittrisiko.

Ad § 2-10 Engasjementer med pantesikkerhet i boligeiendom

Der vises til egen drøfting av denne problemstillingen under pkt 2 ovenfor.

Ad § 2-11 Engasjementer med pantsikkerhet i næringseiendom

Fordringer sikret med pant i næringseiendom kan ifølge direktivet under nærmere gitte vilkår gis en risikovekt på 50%. Kredittilsynets foreslår at det ikke skal kunne tas hensyn til pantsikkerhet i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekt.

Sparebankforeningen er uenig i denne konklusjonen. Vi vil understreke at utlån med pant i næringseiendommer ikke utgjør en homogen utlånsmasse risikomessig. En del av disse utlånene er meget godt sikret, både ved at lånesummen er moderat i forhold til markedsverdien på eiendommen samt at eiendommen er leiet ut med lange kontrakter til solide leietakere. Vi er av den oppfatning at denne variasjonen i kredittrisiko også bør hensyntas ved beregning av kapitaldekningskravet. Med de strenge vilkår som er stillet i direktivet med tanke på verdsettelse, overvåking av panteverdien og rutiner for pantesikkerheter, mener foreningen at det er forsvarlig at muligheten til 50%-risikovekting implementeres i det norske kapitaldekningsregelverket.

Lån til eiendomsdrift er et betydelig forretningsområde for bankene. Ifølge Norges Banks rapport om finansiell stabilitet nr. 1/06 utgjorde slike lån ved utgangen av 2005 nær 40 % av bankenes næringslån. Det er grunn til å minne om at en sentral begrunnelse for endringene i kapitaldekningsreguleringen nettopp er å sikre økt sammenheng mellom kapitalkrav og risiko. For å nå dette målet er det etter vårt syn særlig viktig å øke risikosensiviteten innenfor forretningsområder som er betydelige. Vi mener det bør være fullt mulig å stille vilkår i regelverket som sikrer at det er engasjementer med lav risiko som gis mulighet til 50%-vekting utover de strenge krav som direktivet stiller. Slike vilkår kan eksempelvis utformes basert på minimum sikringsgrad, anvendelsesområdet for pantet, geografisk lokalisering og om mulig løpetid på eventuell leiekontrakt med hensyntaken av risikoen knyttet til leietaker.

Etter Sparebankforeningens oppfatning svekker den foreslåtte løsningen rammebetingelsene for banker som vil anvende standardmetoden relativt til de banker som vil anvende intern rating innenfor et viktig forretningsområde, jfr at næringseiendom er godkjent sikkerhet under intern rating.

Ad § 2-14 Engasjementer i form av obligasjoner med pantesikkerhet i utlånsportefølje

Vi vil minne om at disse obligasjonene nå, etter siste arbeid med endring av loven, nå ikke lenger benevnes obligasjoner med pantesikkerhet i utlånsportefølje, men fortrinnsberettigende obligasjoner. Vi gjør oppmerksom på at forskriften flere steder omtaler begrepet obligasjoner med pantesikkerhet i utlånsportefølje, og at det følgelig må erstattes med "korrekt begrep" i flere bestemmelser.

Sparebankforeningen har ingen merknader til realiteten i forslaget til bestemmelse med tanke på vektingen. Vi vil derimot foreslå at departementet revurderer ordlyden med tanke på å gjøre bestemmelsen mer klargjørende og tilpasset norsk regulering på området. I Norge vil usikret engasjement med best prioritet mest sannsynlig dreie seg om eventuell likviditetsstøtte til kredittforetaket. Det er imidlertid ikke gitt at kredittforetaket vil ha tatt opp slik likviditet. Obligasjonseierne, som i all hovedsak finansierer kredittforetaket, vil ha fortrinnsrett i pantet og følgelig ikke være usikrede.

4. Del IV – Beregningsgrunnlag for kredittrisiko etter interne målemetoder

Ad § 1-1Kategorier og § 4-3 Forenklet metode for engasjementer med spesialiserte foretak

Sparebankforeningen har i tidligere høringer gitt uttrykk for det syn at det, basert på et tidligere forslag til definisjon av spesialiserte foretak, er en fare for at en for stor del av foretaksporteføljen hos norske banker vil omfattes av begrepet.

Basert på signaler fra Kredittilsynet, gir medlemsbanker videre uttrykk for bekymring for at det vil bli krevd at alle engasjementer innenfor en kategori av spesialiserte foretak må benytte samme metode. Innenfor enkelte av kategoriene kan det tenkes at bankenes generelle modeller viser seg å fungere meget bra i rangering og estimering av PD, mens noen få engasjementer kan vise seg å være vanskelige. Eksempelvis kan dette gjelde for prosjektkategorien, der bankene gjerne har en mengde utbyggingsprosjekt som de har erfaring og kompetanse til å vurdere i egne modeller. Samtidig vil deltakelse i finansiering av andre "prosjekttyper" kunne ligge utenfor det banken vanligvis foretar seg. Siden begge disse typene kategoriseres som prosjekt, må banken, dersom slikt krav blir innført, enten bruke interne modeller på alle engasjementene eller "slotting" (forenklet metode) på alle. Dette er et problem.

Vi ber derfor om at det gis en åpning for at bankene enten kan bruke forskjellige metoder innenfor samme kategori, eller en åpning for at de kan tolke adgangen til å lage underkategorier til den enkelte hovedkategori av typen "spesialisert foretak - prosjekt - interne modeller" og "spesialisert foretak - prosjekt - slotting".

Vi registrerer at Kredittilsynet fortsatt arbeider med dette viktige spørsmålet, og ber om at næringen konsulteres, eventuelt involveres i dette utredningsarbeidet, før forskriftsbestemmelser om behandlingen av spesialiserte foretak, vedtas.

Ad § 2-1 Mislighold

Nederst på side 52 i høringsnotatet drøftes spørsmålet om det er hensiktsmessig å forskriftfeste i beløp hva som er et "ikke-uvesentlig" mislighold. Kredittilsynet tilkjennegir at de ikke ser det som hensiktsmessig med et eksakt beløp, men at de likevel vurderer grenser som kommunisert av tyske myndigheter på 100 euro for lån og 2,5% over rammen for trekkrettigheter. Tilsynet er for øvrig etter § 2-1 ("misligholdsparagrafen") punkt 2 gitt hjemmel til å fastsette en nedre grense for hvilke beløp som kan anses for ikke-uvesentlige.

En opplagt ulempe ved mangel på spesifikk grense vil være at misligholdsdefinisjonen vil bli praktisert ulikt blant banker. Når det gjelder grensene som er kommunisert av tyske myndigheter, er det ikke enkelt å forstå hvorfor det skal opereres med eksakte beløp på lån, men relative tall i forhold til trekkerettigheter.

§ 2-1 (3) gir mulig for banker til å gjøre individuelle tilpasninger i misligholdsdefinisjonen i samsvar med det som fremkommer av CEBS-retningslinjer i GL 10, pkt 237. Selv om denne muligheten ikke rører ved tilsynets definisjon av hva som er "ikke uvesentlig", gir den en økt fleksibilitet og som isolert er positivt.

Ad § 9-1 Stresstesting , jfr § 4-5 egne LGD-verdier

I annet avsnitt på side 77 under drøftingen om stresstesting i § 9-1, synes Kredittilsynet å legge til en grunn en strengere forståelse enn det som følger av retningslinjene fra CEBS (GL 10).

Sparebankforeningen legger til grunn at det ikke stilles krav om at bankene i § 4-5 skal estimere LGD i en nedgangskonjunktur og så i § 9-1 redusere LGD ytterliggere i en stressituasjon. Det bør være mulig å kunne lage stresstester som tar utgangspunkt i samme nedgangssituasjon og som opprinnelige LGD estimater inneholder. Dette vil da medføre at stresstesten kun påvirker PD av inputparametrene til kapitalberegningen.

5. Del V – adgangen til å hensynta sikkerheter ved fastsettelse av kapitalkrav for kredittrisiko

Ad § 1-1 Generelle krav til sikkerhetsstillelse

I drøftelsen av tredje ledd i høringsnotatet skriver Kredittilsynet at pantets markedsverdi skal beregnes med hensiktsmessig mellomrom, minimum hver sjette måned eller når institusjonen har grunn til å tro at verdien av pantet er vesentlig endret.

Foreningen vil peke på at dette kravet i direktivet kun gjelder for finansiell pant. For fysisk pant synes et slikt krav lite hensiktmessig. Reglene i direktivet om verdsettelsen av fysisk pant, bør klart være tilstrekkelige.

Ad § 1-9 Krav til garantier

Kredittilsynet skriver i høringsnotatet at kravene til garantier som stilles i gjeldende regelverk, videreføres. Det vil i så fall bety at bare selvskyldnergarantier vil kunne telle med som risikoreduserende ved kapitaldekningsberegningen.

Sparebankforeningen kan ikke se at det reviderte kapitaldekningsdirektivet inneholder et slikt krav. En konsekvens av dette kravet vil være at norske institusjoners evne til å konkurrere i markedene for lån garantert av anerkjente garantister, både i Norge og utlandet, svekkes.

Vi ber om at kravene til garantier utformes i tråd med direktivet.

6. Del IX – Beregningsgrunnlag for operasjonell risiko

Det forrige forskriftsforslaget fra 2005 om kapitalkrav for dekning av operasjonell risiko inneholdt også en bestemmelse om krav til styring og kontroll. Dette er nå inntatt i generelle bestemmelser om styring og kontroll i del XI. *Sparebankforeningen er enig i denne "arbeidsdelingen".*

I forhold til forrige høring, er det nå foreslått nye begreper for benevning av de ulike metodene for beregning av kapitalkravet for dekning av operasjonell risiko. *Dette er tråd*

med det foreningen har bedt om, og vi har ingen merknader til den foreslåtte begrepsbruken.

Av hensyn til banker som opererer i det internasjonale kapitalmarkedet, vil vi foretrekke om de engelske begrepene gjengis i parentes. Dette er en teknikk som for øvrig er benyttet i definisjonskapitelet, og som etter vårt syn gjør regelverket mer leservennlig sett opp mot internasjonalt regelverk.

Sparebankforeningen er av den oppfatning at denne delen av forskriften vil vise seg vanskelig å praktisere. Selv innenfor den enkleste metoden vil det ganske sikkert oppstå tvil om fortolkningen og da særlig på det som går på fordeling av inntekt på forretningsområder.

Ad § 2-2 Inntekt – basismetoden

- *En noe merkelig konsekvens av inntektsbegrepet, som for øvrig er i tråd med EU-direktivet, er at urealiserte gevinster og tap på verdipapirer og som er omløpsmidler, medtas i beregningsgrunnlaget. Når det gjelder realiserte gevinster, er det derimot bare handelsporteføljen som skal medtas. Vi gjør videre oppmerksom på at inntekter fra ekstraordinære eller uregelmessige poster ikke skal inngå i inntektsgrunnlaget (anneks X del 1: 2.1.1 (8)). Dette er ikke eksplisitt nevnt i forskriftsforslaget. Vi ber om at det på dette punkt utarbeides en særlig fyldig veiledning til regelverket og rapporteringsoppgaven.*

- *Ifølge tredje avsnitt på side 161 i høringsnotatet skal, når det gjelder inntekter, selskapsregnskapets regler legges til grunn i den konsoliderte kapitaldekningen for det tilfellet at det benyttes forskjellige regnskapsprinsipper på konsernnivå og selskapsnivå. Det blir henvist til konsolideringsforskriften § 4 syvende ledd, hvor det fremgår at det er vurderingsprinsippene i selskapsregnskapene for de operative selskapene som skal legges til grunn.*

  Det er fortsatt ikke avklart om det vil bli gitt anledning for bankene til å benytte IFRS i selskapsregnskapet fra 2007 da kapitaldekningsregelverket trer i kraft. Foreningen er imidlertid kjent med at dette spørsmålet er til vurdering i Kredittilsynet.

  Sparebankforeningen er enig med tilsynet i at selskapsregnskapet er et naturlig utgangspunkt for beregning av konsolidert kapitaldekning for kreditt- og markedsrisiko, da det da er balansen som risikovektes. Det stiller seg imidlertid annerledes når det gjelder beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko fordi dette i hovedsak er basert på inntekten av gjennomførte transaksjoner. På inntektssiden er det ingen særlige forskjeller mellom selskaps- og konsernregnskapet også mellom IFRS og NGAAP.

  For å unngå merarbeid for bankene, ber vi om at det kan brukes forskjellige prinsipper ved beregning av kapitalkrav på selskapsnivå og konsernnivå når det gjelder operasjonell risiko. Vi vil peke på at dette bare vil gjelde i de tilfeller IFRS ikke benyttes i selskapsregnskapet.

Ad § 3-2 Beregningsgrunnlag – sjablonmetoden

Vi vil be om at engelsk ordlyd tas inn i parentes til begrepene. Vi vil også be om at det inntas presiserende tekst når det gjelder forretningsområdet Foretaksfinansiering. Sparebankforeningen har i tidligere høring tatt til orde for at Foretaksfinansiering og rådgivning, er et mer dekkende begrep.

Forretningsområdet betalings- og oppgjørstjenester skal ifølge Kredittilsynet dekke risiko i selve systemet og ikke de transaksjoner som avregnes.

Hva er inntektsgrunnlaget for dette forretningsområdet? Vi forstår det slik at gebyrinntekter fra nettbank mv skal inkluderes i forretningsområdet banktjenester for massemarkedskunder. Sparebankforeningen ber om at det foretas ytterligere presiseringer av paragraf 2-2.

7. Del X – Offentliggjøring av finansiell informasjon

Kredittilsynet skriver i høringsnotatet at direktivbestemmelsene om offentliggjøring av finansiell informasjon, pilar 3, er vanskelig å forstå, ikke alltid konsekvente og at det er betydelig tolkningsrom knyttet til flere punkter.

Sparebankforeningen deler denne vurderingen, og vi finner at dette er et svært krevende utgangspunkt for å regulere nye og omfattende krav. Vi vil peke på at selv for små og mellomstore banker, og som vil benytte de enkleste metoder for beregning av kapitalbehov, vil informasjonskravet bli omfattende. Dette skyldes at kravene knyttet til offentliggjøring ikke bygger på prinsippet om forholdsmessighet.

Som tilkjennegitt i punkt 1 i dette høringssvaret, ber vi om at det foretas en fornyet vurdering av enkelte kompliserte deler av forskriften når mer erfaring er vunnet. Del X om offentliggjøring av finansiell informasjon peker seg klart ut som en kandidat i så måte. Foreningen legger forøvrig til grunn at kravet om offentliggjøring også omfattes av overgangsordningen til 31. desember 2007, selv om dette ikke er eksplisitt uttalt i høringsnotatet.

Det fremgår videre av drøftelsen i høringsnotatet vedr. foreslåtte § 2-1 bokstav d at bankene må bruke skjønn for å ta stilling til på hvilket detaljnivå opplysningene bør gis. Det er markedets behov for informasjon som skal være avgjørende.

Sparebankforeningen deler denne vurderingen som vi mener bør være det sentrale premiss, foruten selvsagt korrekt direktivgjennomføring, for utformingen av regler. Dersom markedet skal kunne nyttiggjøre seg den finansielle informasjonen bør den, etter vårt syn, være fokusert og ikke "drukne" brukeren i likt og ulikt. Vi viser i den forbindelse til regnskapslovens krav til noteopplysninger, der det i § 7-1 tredje ledd heter at opplysninger kan unnlates når de ikke er av betydning for å vurdere den regnskapspliktiges stilling og resultat. Vi er av den oppfatning at tilsvarende vurderingstema bør kunne legges til grunn i forhold til offentliggjøring av finansiell informasjon; informasjon kan utelates når den ikke er av betydning for å bedømme bankens eller konsernets finansielle stilling og risiko. Vi ber om at dette reguleres eksplisitt i forskriften.

For øvrig er det slik at IFRS og regnskapsloven definerer enkelte begrep på en annen måte enn kapitaldekningsdirektivet. Ett eksempel på slik ulikhet er definisjonen av mislighold. At det opereres med ulike definisjoner av "samme begrep" i ulike regelverk innebærer selvsagt at bruken av den finansielle informasjonen vanskeliggjøres. Dette tilsier at en bør begrense kravene mest mulig.

Ad § 1-1 Oppfyllelsesnivå

Utgangspunktet er at informasjonen skal gis på konsolidert basis. Konsolideringen inkluderer kapitalinteresser på 20% eller mer i finansforetak.

Foreslåtte paragraf må forstås dit hen at kravene bare skal gjelde for institusjoner som uarbeider konsernregnskap. Vi mener dette ikke er en korrekt forståelse av kapitaldekningsdirektivet, og legger til grunn at kravene til offentliggjøring av finansiell informasjon også gjelder for banker uten konsernregnskap.

Informasjon om ansvarlig kapital (§ 1-6) og kapitalkrav (§ 1-7), skal dessuten ifølge forskriftsforslaget også gis på institusjonsnivå. Vi forstår artikkel 72 (jfr anneks XII del 1: 5 og del 2: 3 og 4) dit hen at det kun er betydningsfulle datterselskaper ("significant subsidiaries") av morbanker eller finansielle holdingselskaper som skal gi denne informasjon på delkonsolidert nivå eller institusjonsnivå. Oppfyllelsesnivået i forskriftsforslaget synes således å være utvidet i forhold til EU's krav. Som tilkjennegitt ovenfor mener vi utgangspunktet bør være at informasjonskravene ikke skal utvides i forhold til hva direktivene bestemmer.

Ad § 1-2 Offentliggjøring av finansiell informasjon

- *Forslagets § 1-2 (2) annet punktum innebærer krav om at informasjonen skal være tilgjengelig i minst fem år fra offentliggjøringen. Det bes i høringsnotatet om tilbakespill på om markedet vil ha behov for denne informasjonen for en så lang periode.*

  Sparebankforeningen er sterkt i tvil om historisk informasjon av denne karakter har relevans for så lange perioder som 5 år. Offentliggjøringen dreier seg om finansiell stilling – en tidspunktsbetraktning i tillegg til opplysninger om risiko som skal fortelle noe om fremtidige muligheter. Denne informasjonen vil, etter vår oppfatning, sjelden utgjøre utgangspunkt for trendanalyser. Vi mener derfor at forskriftens krav kan reduseres og maksimalt settes til 3 år. Når informasjonen skal være tilgjengelig over flere år, forutsettes at opplysningene ikke må presenteres som sammenlignbar informasjon, men at det opprinnelige formatet kan ligge tilgjengelig.

- *EU-direktivet krever videre at informasjonen skal oppdateres årlig. Forskriftsforslagets § 1-2 (4) inneholder dessuten at Kredittilsynet gis hjemmel til å fastsette en annen hyppighet. I praksis vil dette måtte bety en hjemmel til å fastsette hyppigere rapportering.*

Sparebankforeningen er uenig i at tilsynet skal gis en slik hjemmel fordi vi ikke kan se nytten av eventuell hyppigere rapportering. Vi vil peke på at bankene uansett er pliktig til å offentliggjøre informasjon som anses egnet til å påvirke brukernes beslutninger innen 30 dager, jfr. foreslåtte § 1-2(3). Vi vil også minne om at kravene knyttet til offentliggjøring ikke bygger på prinsippet om forholdsmessighet. Med andre ord påhviler de samme plikter på små som store banker. Med den betydelige byrde som denne delen av reguleringen forventes å utgjøre for bankene, jfr. det tilsynet selv har gitt utrykk for i høringsnotatet, er det vanskelig å se begrunnelsen for at reguleringen på dette området skal gjøres enda mer krevende enn det direktivet medfører.

Ad § 1-3 – Unntak

Plikten til å offentliggjøre informasjon er i første ledd bokstav b foreslått til ikke å gjelde "institusjonens drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde."
I høringsnotatet opplyses at bestemmelsen er formulert med forvaltningslovens § 13 første ledd som mal og skal forstås på samme måte.

Vi vil peke på at nevnte bestemmelse i forvaltningsloven er ment å ivareta **hensynet til kunden.**

Kapittel 2, de enkelte risikoene, krever detaljerte opplysninger om kreditteksponeringer mot bransjer, geografisk fordeling, engasjementsbeløp mv. brutt ned på detaljert nivå. Det er Sparebankforeningens oppfatning at unntaket også bør omfattes til å **ivareta hensynet til bankene** *fordi kapittel 2 går langt i å kreve at bankene i realiteten blottlegger kundeforhold, noe som selvsagt er problematisk ut fra et konkurransehensyn. Dette vil særlig være tilfelle for små- og mellomstore banker der andelen næringslån er relativt lav. Vi ber derfor om at bestemmelsen utformes slik at små- og mellomstore banker, og med liten andel eksponering mot næring, unntas fra de mest detaljerte kravene i kapittel 2 om de enkelte risikoene og som i realiteten vil kunne innebære blottlegging av sentrale kundeopplysninger.*

Ad § 1-4 – Begrunnelse for kredittvurderinger

I foreslåtte § 1-4 skal banken begrunne sin kredittvurdering av foretak ved lånesøknader dersom foretaket ber om det. Direktivet har som utgangspunkt at finansnæringen skal gis anledning til å komme til en frivillig ordning.

Vi gjør oppmerksom på at FNH og Sparebankforeningen planlegger en felles ordning som skal tilfredsstille direktivet. Det kan nevnes at tilsvarende løsning er valgt i andre land som Sverige og Tyskland.

Sparebankforeningen ber om at foreslåtte § 1-4 fjernes. Regulering av dette bør etter vårt syn uansett ikke skje i denne forskrift, som utelukkende dekker krav til offentliggjøring. Begrunnelse av kredittvurdering skal gis til enkeltforetak, og det synes lite hensiktsmessig dersom informasjonsplikt til enkeltforetak skal fastsettes i forskrift om offentliggjøring (til allmennheten).

Ad § 1-6 – Ansvarlig kapital

Etter vår oppfatning går Kredittilsynet her lenger enn det som følger av kapitaldekningsdirektivet.

Vedlegg XII del 2: 3 d), som korresponderer med forskriftsforslagets § 1-6 (1) bokstav b. og c., krever opplysninger om fradrag fra kjernekapital og supplerende kapital i henhold til artikkel 66 (2), med separate opplysninger om de poster som er omtalt i artikkel 57, bokstav q). Vi forstår direktivet dit hen at denne bokstav utelukkende gjelder institusjoner som benytter IRB ettersom det dreier seg om "forventede tap".

Vi vil derfor be om at de detaljerte kravene i bokstav b og c kun gjøres gjeldende for institusjoner som anvender interne målemetoder.

Ad § 1-7 Kapitalkrav

- *Første ledd krever offentliggjøring av samlet kapitalbehov og separat for hvert risikoområde etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b. Dette gjelder den såkalte ICAAP, der banken selv foretar en vurdering av sitt eget kapitalbehov. Kapitaldekningsdirektivet stiller ikke krav om offentliggjøring av kapitalbehov etter ICAAP-beregningene.*

  Sparebankforeningen motsetter seg at bankene også skal rapportere interne beregninger av kapitalbehov. I alle fall inntil bankene har mer erfaring med praktisering av regelverket. Det vil kunne være problematisk for bankene å måtte offentliggjøre interne beregninger og som kan inneholde strategiske vurderinger. Etter vårt syn bør direktivets krav til offentliggjøring anses tilstrekkelige.

  Vi vil også nok en gang gjøre oppmerksom på at kravene til offentliggjøring samlet sett vil utgjøre et betydelig arbeide for bankene. Særlig for større banker vil det dreie seg om meget omfattende opplysningskrav. Dersom det viser seg at markedshensyn tilsier at informasjon om ICAAP-beregninger bør gis, bør det være opp til den enkelte bank selv å avgjøre dette uten myndighetskrav. Foreningen ber derfor om at foreslåtte første ledd, fjernes.

- *Også annet ledd bokstav b, som gjelder for IRB-banker inneholder krav som går utover direktivet. Kapitalkravet skal opplyses for hver engasjementskategori og underkategori. Direktivkravet til underkategori gjelder bare massemarkedsengasjementer og egenkapitaleksponeringer.*

Ut fra det premiss at reguleringen ikke bør gjøres mer komplisert og omfattende enn nødvendig, ber vi om at kravet utformes i samsvar med dirketivkravet.

- *Annet ledd bokstav f krever også informasjon ut over direktivkravet når det gjelder operasjonell risiko for sjablonmetoden og AMA-metoden. Her skal minstekravet til ansvarlig kapital opplyses for hvert forretningsområde. Kredittilsynet begrunner forslaget med at bestemmelsene blir mer konsekvente uten å forklare dette nærmere.*

Sparebankforeningen ser heller ikke her grunn til å gå lenger enn det direktivet krever. Dersom markedet viser seg å kreve slik informasjon opplyst, bør det etter vårt syn være opp til hver enkelt bank å avgjøre dette selv.

Ad § 2-1 – Generelt om kredittrisiko

- *Bokstavene a og f. Her brukes henholdsvis begrepene forfall og forfalte engasjementer. Vi vil gjøre oppmerksom på at det i regnskapsrapporteringen benyttes begrepet mislighold, og det antas at begrepet forfall er synonymt med dette. Det foreslås derfor en konsekvent bruk av dette begrepet, og som er godt innarbeidet.*

- *I bokstav c omtales samlet engasjementsbeløp etter eventuell nettoføring. Foreningen tolker dette slik at det dreier seg om engasjementsbeløp etter eventuell nedskrivning, og vi foreslår derfor at man heller bruker begrepet nedskrivning og som er et innarbeidet regnskapsmessig begrep.*

- *I bokstav f kreves at de samlede verdiendringene og nedskrivningene skal fremgå for hvert geografiske område. Vi vil vise til at direktivets vedlegg XII del 2: 6 bokstav h) krever denne informasjon* **dersom det er praktisk gjennomførbart**. *Vi ber om at tilsvarende forbehold tilføyes forskriftsteksten.*

- *I bokstav g kreves separat angivelse av avstemming av endringer i henholdsvis verdiendringer og nedskrivninger. Dersom det foreligger verdiendringer, vil disse resultere i nedskrivninger. Etter vårt syn er det neppe nødvendig å opprettholde begrepet verdiendringer i denne sammenheng.*

I samme bokstav fjerde strekpunkt er forøvrig foreslått: "Beløp som avsettes eller tilføres til anslått sannsynlig tap". *Vi foreslår heller følgende formulering: " Beløp som avsettes til eller tilbakeføres fra anslått sannsynlig tap."*

Ad § 2-3 – Kredittrisiko målt med interne målemetoder

Vi gjør oppmerksom på at det på dette punkt er foretatt endringer i det endelig vedtatte direktivet i forhold til et tidligere forslag som Kredittilsynets synes å bygge på. Også dette er en relativt "krevende" bestemmelse, og vi legger derfor til grunn at departementet ikke velger å gå lenger enn direktivets krav.

Ad § 2-4 – Sikkerheter ved fastsettelse av kapitalkrav for kredittrisiko

Forskriftsforslagets første ledd bokstav d dekker opplysningskrav i vedlegg XII del 3: 2 bokstav g, som er avgrenset til enkelte metoder. Denne presisering er inntatt når det gjelder bokstav d. Vi gjør oppmerksom på direktivet inneholder identisk avgrensning av institusjoner i forhold til foreslåtte bokstav c, og ber om at forskriftsforslaget endres.

Ad § 2-6 Verdipapirisering

I første ledd bokstav g tredje strekpunkt benyttes begrepet forfalte engasjementer. *Se våre merknader til § 2-1 bokstav a og f ovenfor.*

Ad § 2-9 Egenkapitalposisjoner utenfor handelsporteføljen

Banken skal, etter bokstav e, offentliggjøre opplysninger om samlet realisert gevinst og tap som følge av salg og likvidasjon.

Vi legger til grunn at det her menes opplysninger om gevinst og tap som gjelder i perioden. Vi ber om at dette presiseres – som i direktivteksten.

8. Del XI – Krav til styring og kontroll

Det er vår vurdering at enkelte av kravene i forslaget ikke regulerer annet enn det som bankene allerede er forpliktet til å gjøre i henhold til eksisterende internkontroll- og IKT-forskrift. Slik vi ser det, er det ikke heldig at det vil gjelde ulike forskrifter som reelt sett har til hensikt å regulere det samme. Det vil da lett vil kunne oppstå tvil om forståelsen og motivasjonen bak.

Sparebankforeningen vil på denne bakgrunn be om at det igangsettes et arbeid med tanke på revisjon av internkontrollforskriften og eventuelt IKT-forskriften med sikte på å oppnå en samordning med kravene til styring og kontroll i det reviderte kapitaldekningsdirektivet.

9. Del XII – ikrafttredelse og overgangsordninger

Sparebankforeningen legger til grunn at foreslåtte § 1-2 (1), som innebærer at kapitalkravet for 2007 kan beregnes etter gjeldende regelverk, gjelder for alle deler av ny regulering.

Vi gjør oppmerksom på at overgangsbestemmelsene innehar en virkning som neppe har vært tilsiktet. Under realistiske forutsetninger kan banker som får tillatelse til å anvende interne målemetoder, som følge av § 1-2 pkt 7, komme i den noe underlige situasjon at det ville svart seg å benyttet standardmetoden isteden – mao. mulighet for å operere med lavere egenkapitalbinding.

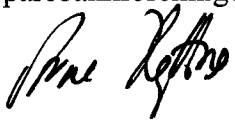
10. Øvrige merknader

- Enkelte steder kunne språkbruken vært tydeligere. Dette gjelder bl.a. i paragrafer som lister opp forutsetninger. Pga manglende bruk av og/eller kan det være utydelig om forutsetningene er kumulative eller alternative. Et par eksempler er §§ 1-4 (1) h og 1-11 (2) i del V.

- Flere steder stilles en del organisatoriske og andre krav som må oppfylles for å kunne bruke bestemte beregningsmetoder. Blant annet gjelder dette i Del VIII §§1-2 og 1-4 om beregningsgrunnlag for markedsrisiko. For de fleste sparebanker vil bankporteføljen av verdipapirer være mye større en handelsporteføljen. For

bankporteføljen stilles det ikke tilsvarende krav. Se for øvrig våre merknader til Del XI.

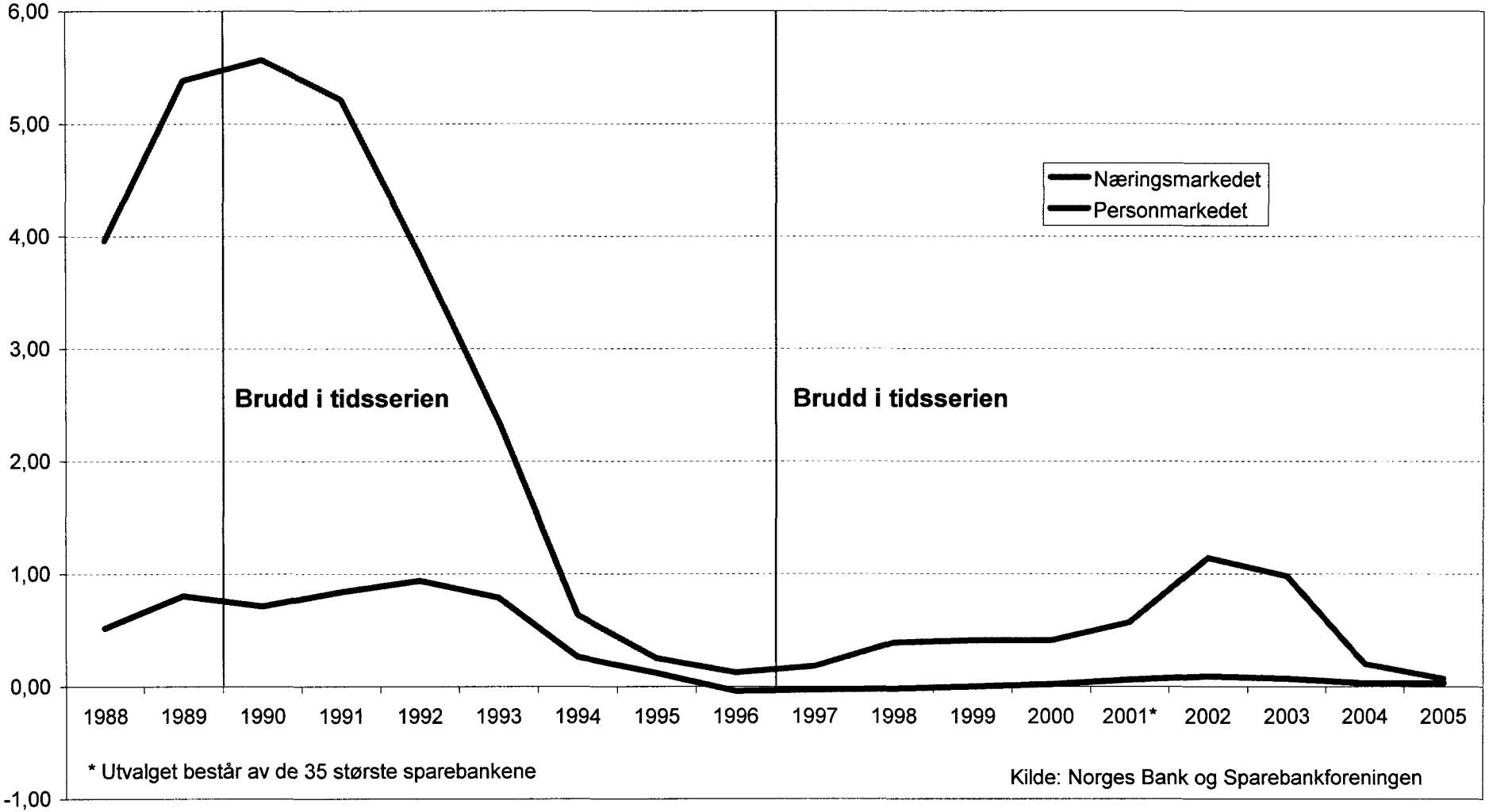
Med vennlig hilsen
Sparebankforeningen i Norge



Arne Hyttnes
Administrerende direktør

Erik Johansen
Assisterende direktør

1 vedlegg

Vedlegg

Sparebanker: Tap i % av utlån