

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
29. SEP. 2006	
Saksnr.	05/1611-19
Arkivnr.	412.21

27.09.2006

Vår ref: 2006/00434 - FJA/TH

Deres ref: 05/1611 FM IG

Høringsuttalelse forslag til forskrifter til ytterligere gjennomføring av konglomeratdirektivet og forsikringsgruppedirektivet

FNH viser til Finansdepartementets høringsbrev av 29.06.06 med vedlagt forslag til forskrifter til ytterligere gjennomføring av direktiv 2002/87 om utvidet tilsyn med konglomerater og direktiv 1998/78 om supplerende tilsyn med forsikringsforetak som er en del av en forsikringsgruppe, samt endringsforslagene som fulgte departementets høringsbrev 14.06.06 om nytt kapitaldekningsregelverk.

1. Innledning og generelle merknader

Høringssaken omhandler forslag til ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis mv. og forslag til ny forskrift om plikt for finansinstitusjoner, verdipapirforetak mf. til å rapportere om risikokonsentrasjoner og eksponeringer mot deltakende og tilknyttede foretak. FNHs konkrete merknader i denne høringsuttalelse knytter seg kun til forslaget til ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis mv. Det andre forskriftsforslaget har vi ingen merknader til.

Det har i løpet av det siste året blitt klart for FNH at gjeldende regler for fastsettelse av *kapitaldekningskrav* på konsolidert basis i finanskonsern medfører en betydelig konkurranseulempe for enkelte norske bankdominerte finanskonsern vis av vis deres nordiske konkurrenter. Problemet er knyttet til behandlingen av investeringer i konsernets datterforsikringsselskaper. For det største norske finanskonsernet, DnB NOR, anslås forskjellen i årlige kostnader mellom det å være underlagt det gjeldende norske regelverket for kapitaldekning på konsolidert basis, fremfor et regelverk basert på Baselkomiteens anbefalinger, som tilsvarer hovedtilnærmingen i EUs regelverk, å være i størrelsesorden kr. 100 millioner, dvs. anslag basert på nåværende virksomhet. Ulempen fremkommer ene og alene som følge av ulik behandling av finanskonserns investeringer i datterforsikringsselskaper i kapitaldekningsregelverket.

Innføringen fra 01.01.07 av nytt kapitaldekningsregelverk for kredittinstitusjoner, verdipapirforetak og finansielle holdingselskaper (Basel II) i Norden, og gjennomføring av det foreliggende forslaget til ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis i Norge, gjør lite for å utligne de aktuelle forskjellene i regelverket mellom de nordiske land. Dels innebærer innføringen av nytt regelverk her til lands ingen endringer i måten investeringer i forsikringsdøtre behandles på ved

konsolidert anvendelse av kapitaldekningsregelverket. Dels innebærer særlig svenske myndigheters svært lempelige tilnærming til behandlingen av investeringer i forsikringsdøtre i kapitaldekningsregelverket frem til 2013, at konkurranseulempen for aktuelle norske bankkonsern vil bli videreført i svært lang tid. Det er av stor betydning at den alvorlige konkurranseulempen som regelverket medfører for slike finanskonsern blir redusert, bl.a. fordi regelverksforskjellene har betydning for deres mulighet til å delta i fremtidige strukturendringer innen forsikring innenfor og utenfor landets grenser. På den annen side er det viktig at korrigering av en urimelighet i soliditetsregelverket for noen finanskonsern samtidig ikke medfører innføring av en ny urimelighet for andre finanskonsern. Som det fremkommer nærmere nedenfor må man se nærmere på helheten i soliditetsregelverket som anvendes på konsolidert basis, for å unngå nettopp dette.

Under punkt 2. nedenfor beskriver vi problemstillingen nærmere og vi foreslår endringer i soliditetsregelverket som anvendes på konsolidert basis ut fra de ovennevnte hensyn. Under punkt 3. nedenfor følger våre merknader til det konkrete forslaget til forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis i finanskonsern. Merknadene tar utgangspunkt i de endringsbehov som er omtalt under pkt. 2.

Vi nevner til slutt innledningsvis at et sentralt premiss for arbeidet med forslaget nedenfor har vært ikke å rukke ved spørsmålet om anvendelse av gjeldende kapitaldekningsregler for forsikrings-selskaper på selskapsnivå i perioden frem til nytt solvensregelverk er på plass. Dette sistnevnte er et spørsmål departementet har tatt stilling til i Ot.prp. nr. 66 (2005-2006), og som bør kunne behandles separat fra regelverket for konsolidering.

2. Merknader til behandlingen av investeringer i forsikringsselskaper ved anvendelse av soliditetsregelverket på konsolidert basis

2.1 Formål med anvendelse av soliditetsregelverket på konsolidert basis

Et hovedmotiv for å fastsette kapitalkrav på konsolidert basis er å unngå dobbeltbruk av egenkapital og annen ansvarlig kapital i finanskonsern, dvs. unngå at risikokapital (ansvarlig kapital) innskutt i en institusjon benyttes som risikokapital i også en eller flere andre institusjoner i samme konsern. Et annet hovedmotiv er å unngå at morselskap i finanskonsern finansierer innskudd i risikokapital i datterselskaper gjennom opptak av lån. For å unngå slike forhold stilles det krav til at institusjoner som inngår i et finanskonsern skal være forsvarlig kapitalisert samlet sett, i tillegg til at institusjonene i konsernet hver for seg skal være forsvarlig kapitalisert.

De ovennevnte forhold er sentrale for finansiell stabilitet. FNH støtter derfor opp om at det må stilles krav gjennom regelverket som ivaretar disse hensynene.

2.2 Utforming av soliditetsregelverket på konsolidert basis

Myndighetskrav til forsvarlig kapitalisering for et finanskonsern samlet sett kan utformes på flere måter. Den norske metoden, nedfelt i gjeldende forskrift om anvendelse av kapitaldekningsregler på konsolidert basis, er å anvende kapitaldekningsregelverket som er utviklet med sikte på virksomheten til kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (Basel I), på finanskonserns samlede virksomhet, dvs. basert på et konsolidert regnskap for konsernet. Ved denne metoden vil internt innskutt ansvarlig kapital i datterselskaper ikke bli regnet med i konsernets samlede konsoliderte ansvarlige kapital. Den konsoliderte ansvarlige kapitalen må minst utgjøre 8 % av konsernets

samlede eiendeler og utenombalanseposter etter at disse er risikovektet i samsvar med kapitaldekningsregelverket. Dette samlede kapitalkravet sikrer at morselskapet ikke kan finansiere innskuddene i ansvarlig kapital i datterselskapene gjennom opptak av gjeld, ettersom det samlede kapitalkravet i så fall ikke vil bli oppfylt.

Den ovennevnte metoden benyttes i dag for alle typer av norske finanskonsern, herunder blandede finanskonsern hvor forsikringsselskaper inngår. Kredittilsynets forslag til ny forskrift om konsolidert anvendelse av soliditetsregler mv. viderefører forskriftskravet om bruk av kapitaldekningsregelverket på konsolidert nivå for alle norske finanskonsern, med den modifikasjon at det nye Basel II-regelverket skal anvendes for bank-/verdipapirvirksomheten i konsernet, mens Basel I-regelverket fortsatt skal gjelde for forsikringsdelen.

Det som er nytt i forslaget til forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis er at det ved siden av *kapitaldekningskravet* innføres et nytt sideordnet *samlet kapitalkrav* for blandet finanskonsern (benevnt "tverrsektoriell finansiell gruppe" i forskriften). Dette nye samlede kapitalkravet er basert på "sektorregelverket", dvs. kapitaldekningsregelverket for den delen av balansen som stammer fra bank/verdipapirforetak og solvensmarginregelverket for den delen av balansen som stammer fra forsikring. Det er også nytt at *solvensmarginregelverket* skal anvendes på konsolidert nivå for forsikringskonsern, dvs. i tillegg til at kapitaldekningsregelverket skal anvendes på konsolidert nivå også for slike finanskonsern.

Den norske metoden med å anvende kapitaldekningsregelverket for alle finanskonsern uavhengig av sammensetning skiller seg fra det som benyttes i andre land i Norden, og for øvrig i alle andre land innen EØS-området som vi kjenner til. I andre land er anbefalingen fra Baselkomiteen i Basel II-dokumentet fra juni 2004 (jf. konsolidert anbefaling fra november 2005) og hovedreglen i EUs omarbeidede kredittinstitusjonsdirektiv lagt til grunn for regelverket. Dette innebærer at kapitaldekningsregelverket kun anvendes på konsolidert nivå for bank-/verdipapirforetaksdominerte finanskonsern. I de tilfeller det også inngår et eller flere forsikringsselskaper i slike konsern, ivaretas hensynet til å unngå dobbeltbruk av ansvarlig kapital ved å trekke den samlede verdien av investeringene i forsikring fra i den samlede ansvarlige kapitalen til konsernet. Bakgrunnen for at man gjør fratrekk i ansvarlig kapital fremfor å konsolidere slike selskaper direkte inn, er at forsikringsvirksomheten representerer risiko som ikke fanges opp på en riktig måte av kapitaldekningsregelverket. Det anses med andre ord ikke riktig eller hensiktsmessig å fastsette et kapitalkrav etter bankregelverket for forsikringsvirksomheten.

En tilsvarende fradragsregel finnes i EUs forsikringsgruppedirektiv. Direktivet stiller krav til oppfyllelse av solvenskrav på konsolidert basis for forsikringsvirksomheten i gruppen, men hvor dens investeringer i kredittinstitusjoner trekkes fra i gruppens ansvarlige kapital. Reglene for anvendelse av soliditetsbestemmelser i sektorregelverket fra EU/Baselkomiteen er med andre ord bygd opp slik at de fastsatte kapitalkravene kommer til anvendelse på hovedvirksomheten til et finanskonsern, mens annen regulert virksomhet hensyntas gjennom en fradragsregel.

En svakhet ved metoden basert på fradrag er at den ikke fanger opp situasjoner hvor et forsikringsselskap i et bankkonsern har et underskudd av solvensmargin kapital i forhold til minstekravene, eller tilsvarende en bank har et kapitaldekningsunderskudd i forhold til 8%-kravet. Slike forhold fanges imidlertid nå opp i EUs regelverk for supplerende *samlet kapitalkrav* for

blandede finanskonsern. Dette er et kapitalkrav som følger direkte av EUs konglomeratdirektiv, og som norske myndigheter må gjennomføre i norsk rett, jf. Kredittilsynets forslag til § 7 (4) i forslag til ny konsolideringsforskrift.

Den praktiske forskjellen mellom det kapitaldekningsregelverket norske bankdominerte finanskonsern vil være underlagt og det kapitaldekningsregelverket tilsvarende utenlandske finanskonsern vil være underlagt er, på den ene side, at ansvarlig kapital generert internt i datterforsikringsselskapet (som ikke er reflektert i de bokførte verdiene hos mor) og konserneksternt innhentet ansvarlig kapital i forsikringsselskapet, ikke teller med på konsolidert basis under det utenlandske regelverket, mens slik kapital teller med i ansvarlig kapital under det norske regelverket. På den annen side teller aktivaene i forsikringsselskapet med ved fastsettelsen av det risikovektede beregningsgrunnlaget for kapitaldekning under det norske regelverket, mens disse aktivaene holdes utenom beregningsgrunnlaget for kapitaldekning under utenlandsk regelverk. Disse to forholdene påvirker henholdsvis telleren og nevneren i kapitaldekningsbrøken, og de trekker i utgangspunktet i hver sin retning i forhold til stramheten i kravet.

På grunn av at norske finanskonsern er sammensatt forskjellig og har valgt ulike modeller for å hente inn ansvarlig kapital til sine forsikringsdøtre, slår regelverksavvikene ut ulikt for forskjellige konsern. Et slikt forhold er hvorvidt det norske konsernet er et bankdominert konsern eller et forsikringsdominert konsern. Nedenfor omtaler vi nærmere forhold som påvirker betydningen av slike forskjeller i regelverket mellom Norge og andre land. Vi har der også tatt med omtale av virkningen for forsikringsdominerte konsern, ettersom disse i dag er underlagt kapitaldekningsregelverket. I og med at forsikring utgjør den dominerende virksomheten i slike konsern, ser vi det imidlertid ikke som aktuelt at slike konsern underlegges et soliditetsregelverk der disse skulle beregne et kapitalkrav på konsolidert nivå hvor de skal trekke i fra investeringene i hovedvirksomheten (forsikring).

Forhold som påvirker betydningen av regelverksforskjellene mellom Norge og andre land:

a) *Forholdet mellom forsikringsvirksomheten og den øvrige virksomheten*

For et konsern med stor bankvirksomhet og betydelig forsikringsvirksomhet vil regelverksforskjeller som medfører konkurransemessig ulempe i forhold til investeringer i forsikring kunne ha stor betydning. Den relative betydningen øker i utgangspunktet med størrelsen på investeringer i forsikring. En konkurransemessig ulempe f.eks. i størrelsesorden 20 % av ansvarlig kapital på en investering som binder 20 % av ansvarlig kapital i et konsern, er av langt større betydning enn tilsvarende ulempe for en investering som i utgangspunktet kun binder 5 % av samlet ansvarlig kapital.

b) *Grad av innhentet ansvarlig kapital i forsikringsvirksomheten fra kilder utenfor konsernet, dvs. fondsobligasjoner og ansvarlige lån.*

Forsikringsselskapene i norske forsikringsdominerte finanskonsern har i stor grad tilpasset seg det norske regelverket slik det er utformet i dag. Dette innebærer at de har betydelig opptak av ansvarlig kapital (ansvarlige lån og fondsobligasjoner) fra eksterne kilder direkte til forsikringsselskapet. Hos noen bidrar denne kapitalen til å styrke konsernets kapitaldekning på konsolidert nivå, dvs. i de tilfeller forsikringsselskapet har en høyere kapitaldekning enn resten av konsernet. Bruk av en fradragsregel, fremfor dagens metode,

vil for slike konsern kunne fremstå som ugunstig fordi det vil kunne svekke konsernets samlede kapitaldekning.

c) *Betydning for samlet virksomhet av anvendelsen av kapitaldekningsregler på konsolidert basis*

I finanskonsern hvor bankvirksomheten er den dominerende virksomheten har kapitaldekningsregelverkets anvendelse på konsolidert nivå stor betydning. Det er den samlede kjernekapitalen som bindes opp på konsolidert nivå etter kapitaldekningsregelverket, som skal forrentes med sikte på å betjene konsernets eiere med en tilfredsstillende avkastning. Prising av tjenester og produkter (f.eks. boliglån) påvirkes av denne kapitalbindingen. Betydningen forsterkes ved at konkurransen er sterk fra utenlandsk regulerte institusjoner, som opererer under et annet kapitaldekningsregelverk.

I finanskonsern hvor forsikring er den dominerende virksomheten, er det oppfyllelsen av kapitalkravene for forsikringsvirksomheten som er sterkest fokusert, ettersom det er disse som har størst betydning for kapitalbehovet på konsolidert nivå. Dette skyldes dels at de norske konsernene med forsikringsdominert virksomhet tradisjonelt har hatt begrenset øvrig virksomhet. Videre er det slik at kapitalkravet etter solvensmarginregelverket har vært strengere enn kapitalkravet etter kapitaldekningsregelverket gjennomgående for skadeforsikringsselskap og i de fleste perioder for livsforsikringsselskap, noe som gjør at innretningen av regelverket for anvendelse av kapitaldekningsregler på konsolidert basis har hatt mer begrenset betydning samlet sett for slike konsern.

En annen viktig forskjell er at konkurranseflatene innen forsikring er forskjellig fra bank. Innen forsikring har innslaget av konkurranse fra utenlandsk regulerte institusjoner så langt vært langt mer begrenset enn innen bankmarkedet. Dette innebærer at eventuelle strengere norske kapitalkrav som påvirker de marginer forsikringsselskaper må ta for å dekke kapitalkostnader, ikke har den samme direkte konkurransemessige betydning vis a vis utenlandske konkurrenter på produktområdene, som innen bankområdet hvor det er langt flere aktører som opererer under et annet lands regelverk.

d) *Ulikt fokus på kjernekapitaldekning mellom bank og forsikring*

Innen bankdominerte finanskonsern er kjernekapitaldekningen et viktig nøkkeltall ift. ratingselskaper og investormiljøer. Det er de rapporterte tallene til tilsynsmyndigheten som blir vektlagt. Forskjeller i regelverk som påvirker rapportert kjernekapitaldekningsgrad mellom institusjoner fra ulike land, får dermed stor betydning for denne type finanskonsern.

For forsikringsdominerte finanskonsern blir kjernekapitaldekningen til konsernet ikke vektlagt av analytikere, investorer og ratingselskaper. Dette skyldes at bruken av kapitaldekningsregelverket på konsolidert nivå i slike finanskonsern er et særnorsk krav, som ikke anvendes for denne type konsern i andre land. Det vektlegges at alle myndighetskrav for konsernet er oppfylt, men ikke hvordan kapitaldekningskravet blir oppfylt. Heller ikke for interne formål har tallet for kjernekapitaldekning vært blant de viktige styringsparameterne.

e) *Kapasitet i morselskapet til å ta opp ansvarlig kapital*

For illustrasjonsformål nevnes også at bruk av en fradragsregel i kapitaldekningsregelverket for investeringer i forsikring for et forsikringsdominert finanskonsern, vil medføre en meget stor reduksjon i tellende ansvarlig kapital ved beregning av kapitaldekning på konsolidert basis. Det kan ikke utelukkes at investorer og ratingselskaper vil oppfatte dette som negativt. I så fall ville det påvirke morselskapets kapasitet til å ta opp ansvarlig kapital fra eksterne kilder.

2.3 Nærmere om den konkurransemessig betydning av forskjellene i regelverk for bankkonsern

Generelt

Norskbaserte finansinstitusjoner og finanskonsern møter i dag sterk konkurranse fra utenlandske aktører. Konkurransen er særlig sterk fra de største nordiske bankdominerte konsernene, hjemmørende i Danmark og Sverige. Denne konkurransen mellom norske og utenlandske institusjoner utspiller seg i særlig stor grad:

- i de innenlandske produktmarkedene for kreditt (husholdnings- og bedriftsmarkedet)
- i de internasjonale produktmarkedene for kreditt (storkundemarkedet)
- i de innenlandske og utenlandske markedene for egenkapital og fremmedkapital (investormarkedet).

Finansinstitusjoner er avhengig av, over tid, å kunne betjene eiernes kapital med en konkurranse-dyktig avkastning for å kunne beholde kapitalen og tiltrekke seg ny kapital for videre vekst og utvikling. De største norske institusjonene er på grunn av sin størrelse avhengig av å henvende seg til de internasjonale investormarkedene for sin egenkapital. Konkurransen i disse markedene er svært hard og virkningen over tid av å levere svakere avkastning relativ sett i forhold til sine konkurrenter er brutal. For å kunne oppleve suksess i dette markedet er institusjonene avhengig av å lykkes godt i produktmarkedene og å organisere sin virksomhet på en kostnadseffektiv måte.

De største nordiske finanskonsernene har relativt lik virksomhet med størst tyngde innen bank, men også med betydelig virksomhet innen livsforsikring, i tillegg til at man har definert det nordiske markedet som sitt hjemmemarked. På grunn av denne likheten er konkurransen om investorenes gunst mellom disse institusjonene særlig sterk.

Virkningen av den forskjellsbehandling av finanskonserns investeringer i forsikringsselskap som eksisterer mellom Norge og de øvrige nordiske land i kapitaldekningsregelverket, har en skjerpene effekt på kravet til egenkapital (kjernekapital) for enkelte norske bankdominerte finanskonsern, jf. nærmere konkretisering nedenfor. Samtidig medfører dagens regelverk at ansvarlig kapital i datterinstitusjoner ut over innskutt kapital fra mor, teller med ved konsolidert kapitaldekningsberegning. Det sistnevnte har isolert sett en lempende effekt på det samlede kapitaldekningskravet til enkelte norske forsikringsdominerte finanskonsern.

For bankdominerte konsern er ulikhetene i regulering mellom de nordiske land uheldig av følgende grunner:

- Regelverksforskjeller som har direkte følger for konsernenes egenkapitalbase er av stor konkurransemessig betydning, ettersom denne kapitalbasen danner grunnlaget for investorenes avkastningsberegninger og for transaksjoner med aksjonærene (utbytte, tilbakekjøp av aksjer, mv.). Et høyere krav til egenkapital bak hvert engasjement medfører, alt annet likt, lavere avkastning til eierne pr. kr. investert egenkapital. Det medfører også høyere utbytte i kroner, dersom man skal operere med samme utbyttensnivå som konkurrentene.
- Kapitalmarkedenes avkastningskrav til egenkapital er langt høyere enn avkastningskravene knyttet til ansvarlig lån (tilleggs kapital) og alminnelige markedslån. Regelverksforskjeller av denne typen har dermed en direkte virkning på kostnader som må prises inn i de ulike produktene som tilbys. Dette innebærer at det ikke bare er kapitaldekningskravene knyttet til de enkelte operative selskapene som har betydning for prisingen av produkter, men også det samlede kapitalkravet på konsolidert basis.
- Et norsk regelverk som for lik virksomhet gir lavere rapportert kjernekapitaldekning i forhold til hva som gjelder for utenlandske konkurrenter, er også uheldig fordi nivået på kjernekapitaldekning er viktig i forhold til ratingbyråer og fundingkilder. Den formelle kjernekapitaldekningsprosenten inngår direkte i de kvantitative analyser av finanskonsern som ratingbyråer benytter. Virkningen på kjernekapitaldekningen av forskjeller i regelverk mellom land er vanskelig å forstå også for ratingbyråer og fundingkilder. Formelle kapitaldekningsprosenter har videre en egenverdi fordi de brukes i tverrgående sammenligninger av analytikere og andre.

Betydning for DnB NOR

Beregninger utført av det bankdominerte konsernet DnB NOR viser at det, dersom det benytter metoden i det svenske kapitaldekningsregelverket for å hensynta investeringer i datterforsikrings-selskaper (fradrag av bokført verdi av forsikringsselskap i konsernets tilleggs kapital), vil konsernets kjernekapitaldekning bli forbedret med hele 0,93 prosentpoeng, dvs. fra 7,35 % under norsk regelverk til 8,28 % med bruk av metoden i det svenske regelverket. Total kapitaldekning vil samtidig bli svekket med 0,26 prosentpoeng, dvs. fra 10,24 % til 9,98 %.

Metoden som benyttes i det svenske kapitaldekningsregelverket, og som vil bli videreført frem til 2013, er ikke i samsvar med den nye anbefalingen fra Baselkomiteen (Basel II) og hovedtilnærmingen i EUs regelverk. Vi kan se at det vil være meget sterke motforestillinger mot å innføre en regel som avviker fra internasjonale anbefalinger. Anbefalingen fra Baselkomiteen er at fradraget i ansvarlig kapital for investeringer i forsikringsselskaper skal gjøres halvparten i kjernekapitalen og halvparten i tilleggs kapitalen. En fradragsregel basert på dette vil for DnB NOR kunne forbedre kjernekapitaldekningen for konsernet med 0,33 prosentpoeng, dvs. fra 7,35 % til 7,68 %. Total kapitaldekning vil samtidig bli styrket marginalt (0,09 prosentpoeng) fra 10,24 % til 10,33 %. Beregningene bygger på en naturlig tilpasning ved at de ansvarlige lånene i Vital i denne situasjonen blir gitt av eksterne långiver og ikke som i dag fra DnB NOR Bank ASA.

En bedring av den rapporterte kjernekapitaldekningen på 0,33 prosentpoeng kan umiddelbart synes som et lavt tall. For et stort bankdominert finanskonsern er tallet betydelig. Det tilsvarer om lag kr. 2,5 mrd. i egenkapital for DnB NOR. Den marginale merkostnaden ved å finansiere

virksomheten med 2,5 mrd. i egenkapital fremfor gjeld av førsteprioritet, er om lag kr. 100 millioner årlig. For DnB NOR gir dette tallet et uttrykk for størrelsen på den konkurranseulempe de opplever isolert sett i forhold til deres investeringer i forsikring under det norske kapitaldekningsregelverket, dvs. ift. det som vil være vanlig regulering i de fleste andre land etter 01.01.07. Konkurranseulempen i forhold til svenske finanskonsern frem til 2013, vil være langt større.

Betydning for Sparebank 1-gruppen

I samsvar med det vi har nevnt ovenfor vil det ikke være riktig å trekke fra hovedvirksomheten til et finanskonsern i konsernets ansvarlige kapital ved beregning av et soliditetskrav på konsolidert basis. Beregningen for den forsikringsdominerte Sparebank 1-gruppen er kun tatt med for å illustrere hva som evt. ville være virkningen, dersom man isolert sett hadde innført en fradragsregel uten å gjøre andre endringer i reglene for soliditetskrav på konsolidert basis.

Beregninger foretatt av Sparebank 1-gruppen (eksklusive eierbankene) viser at en innføring av en fradragsregel for investeringer i datterforsikringsselskaper i kapitaldekningsregelverket vil medføre en betydelig reduksjon i samlet kapitaldekning målt i prosent på konsolidert nivå. Dette gjør at den samlede kapitaldekningen for dette konsernet ville falle ned mot minstekravet, dvs. bufferen ift. minstekravene vil bortfalle. Kjernekapitaldekningen ville samtidig øke med et prosentmessig noe mindre beløp enn reduksjonen i totalkapitaldekningen.

For dette finanskonsernet ville en innføring av en fradragsregel for investeringer i datterforsikringsselskaper i kapitaldekningsregelverket samlet slå kraftig negativt ut. Hovedårsaken til fallet i samlet kapitaldekning er at ansvarlig kapital i datterforsikringsselskapene ut over den innskutte kapitalen fra holdingsselskapet, som bidrar til å styrke den samlede kapitaldekningen på konsolidert nivå, ikke lenger ville telle med på konsolidert basis under en fradragsregel. I tillegg kommer at konsernet relativt sett har en høy kostpris på sine investeringer i forsikring.

2.4 Andre forhold som taler for nytenkning

Norske myndigheter var da det gjeldende regelverket ble fastsatt i 1991, tidlig ute med å utvikle et regelsett for samlet soliditet i blandet finanskonsern sammenlignet med mange andre land. Det la grunnlaget for etablering av blandede finanskonsern i Norge på et tidlig tidspunkt internasjonalt sett. Dette var fremtidsrettet og noe norske myndigheter skal ha honnør for. I løpet av de etterfølgende 15 årene har det imidlertid i EU blitt utviklet en helhetlig regulering av soliditeten til finanskonsern på konsolidert basis, som det er grunn til å ta inn over seg:

- Bank-/verdi papirforetakskonsern : Her skal det nye kapitaldekningsregelverket basert på Basel II anvendes på konsolidert basis fra 01.01.07, jf. EUs omarbeidede kredittinstitusjonsdirektiv (dir. 2006/48) og omarbeidede CAD-direktiv (dir. 2006/49). Kravene omfatter også konsernspissen der denne er et finansielt holdingselskap. Investeringer i forsikring skal trekkes fra i konsernets ansvarlige kapital.
- Forsikringsgrupper: EU har fastsatt regler for korrigert solvenskrav på konsolidert basis i de tilfeller et forsikringsselskap eier et annet forsikringsselskap direkte eller gjennom mellomliggende holdingselskap, jf. forsikringsgruppedirektivet (dir. 98/78). Kravene omfatter *ikke* konsernspissen der denne er et finansielt holdingselskap. Dersom forsikringsselskapene som inngår i denne konsolideringen har investeringer i

kredittinstitusjoner eller tilknyttede kredittinstitusjoner, er hovedreglen at disse investeringene skal trekkes fra i forsikringsgruppens samlede ansvarlige kapital.

- Blandede finanskonsern: EU har fastsatt regler som, med utgangspunkt i sektorreglene for hhv. bank/verdipapirforetak og forsikring, fastsetter samlet krav til kapital på konsolidert nivå i blandet finanskonsern, jf. konglomeratdirektivet (dir. 2002/87).

EUs regelverk åpner for at en av metodene angitt i konglomeratdirektivet også kan benyttes innenfor hhv. bankkonsern (med hensyn til anvendelse av kapitaldekningsregelverket) og forsikringsgrupper, (med hensyn til solvensmarginregelverket), men dette er ikke løsninger som vi er kjent med at er valgt i andre land enn Norge.

Det kan etter FNHs syn ikke være noe tvil om at EUs samlede regelverk etter fastsettelsen av konglomeratdirektivet, på en tilfredsstillende måte ivaretar de alminnelige myndighetshensyn som ligger til grunn for en nærmere regulering av finanskonserns soliditet på konsolidert basis. EUs regelverk er innrettet slik at det motvirker dobbelt bruk av ansvarlig kapital i finanskonsern og slik at innskudd av ansvarlig kapital i datterselskaper ikke kan finansieres gjennom opptak av gjeld i morselskapet. **Dette innebærer nå at det finnes et alternativ for norske myndigheter til det å anvende bank/verdipapirregelverket (kapitaldekningsregelverket) på konsolidert nivå for alle typer finanskonsern. Hvorvidt norske myndigheter faktisk bør gjøre endringer i det norske regelverket bør bero på om det er andre viktige hensyn som taler for det, f.eks. hensynet til norske virksomheters konkurranseevne.**

2.5 Regelverket i Danmark og Sverige

I Danmark og Sverige har man valgt løsninger som i langt større grad bygger på EUs regelverk enn det som norske myndigheter har valgt. Nærmere beskrivelse av regelverket i disse to landene følger som bakgrunnsinformasjon i vedlegg til denne høringsuttalelsen.

2.6 Forslag til løsning

Det er etter FNHs syn meget viktig at den konkurransemessige ulempe som norske bankdominerte finanskonsern erfarer under gjeldende kapitaldekningsregelverk i forhold til deres investeringer innen forsikring blir rettet opp. Det er på den annen side behov for å ta hensyn til at en fradragsregel i kapitaldekningsregelverket for investeringer i forsikring ikke kan benyttes for forsikringsdominerte finanskonsern. Dels vil det som nevnt være galt å trekke fra hovedvirksomheten ved beregning av et kapitalkrav. Dels har norske forsikringsdominerte finanskonsern tilpasset seg regelverket slik det er i dag, hvilket innebærer at en omlegging til bruk av fradragsregel for investeringer i forsikring ville ha medført at ansvarlig kapital bygd opp internt eller hentet inn fra konserneksterne kilder ikke lenger ville kunne telle med i ansvarlig kapital på konsolidert nivå. Dette er kapital som i dag benyttes både ift. oppfyllelse av kapitaldekningsregelverket og ift. oppfyllelse av solvensmarginregelverket på selskapsnivå.

De regelverksutfordringene som her er beskrevet kan bare løses ved å basere det norske regelverket for kapitalkrav på konsolidert basis nærmere på EUs direktivbestemmelser, hvor kapitalkravene tar utgangspunkt i kapitalkravene på de ulike sektornivåene:

- a) Anvende *kapitaldekningsregelverket* på konsolidert basis for finanskonsern dominert av kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i samsvar med EUs omarbeidede kredittinstitusjonsdirektiv. Investeringer i forsikring trekkes fra i ansvarlig kapital. Kredittilsynet fastsetter hvilke finanskonsern som er bankdominerte og hvilke som er forsikringsdominerte.
- b) Anvende *solvensmarginregelverket* på konsolidert basis for forsikringsgrupper i samsvar med EUs forsikringsgruppedirektiv. Investeringer i kredittinstitusjoner og verdipapirforetak trekkes fra i solvensmarginkapitalen til slike forsikringsgrupper.
- c) I finanskonsern hvor det inngår både kredittinstitusjon/verdipapirforetak og forsikrings-selskap (enten det nå er dominert av bank eller forsikring), samt forsikringskonsern hvor konsernspissen er et finansielt holdingselskap (jf. at konsernspissen i slike konsern ikke omfattes av de konsoliderte beregningene under foregående strekpunkt): Anvende en av metodene angitt i konglomeratdirektivet (f.eks. regnskapsmessig konsolidering) for å fastsette et *samlet kapitalkrav* for hele konsernet. Kapitalkravet vil være basert på de sektorspesifikke kravene for hhv. forsikring og kredittinstitusjoner/verdipapirforetak.

Vedlagte figur 1 for bankdominerte konsern og figur 2 for forsikringsdominerte konsern illustrerer grafisk for hvilke selskaper det vil foreligge soliditetskrav på konsolidert nivå etter vårt forslag. I tillegg illustreres tilsvarende for Kredittilsynets forslag. Som det fremgår av figurene innebærer Kredittilsynets forslag til kapitalkrav i blandet finanskonsern en dublering av kapitalkrav på konsolidert nivå, ved at det både skal beregnes et konsolidert *kapitaldekningskrav* for hele konsernet inkl. forsikringsselskapet og et *samlet kapitalkrav* basert på sektorreglene i samsvar med EUs konglomeratdirektiv. En slik dobbeltregulering kan etter FNHs syn ikke være nødvendig, spesielt ikke dersom det er særlige hensyn som taler mot en slik dobbeltregulering.

For bankdominerte konsern er det kapitalkravene fastsatt etter kapitaldekningsregelverket som har den største konkurransemessige betydningen. En omlegging av behandlingen av investeringer i forsikring i dette regelverket (til en fradragsregel), samtidig som det innføres et samlet kapitalkrav basert på kapitalkravene i EUs konglomeratdirektiv, vil løse de konkurransemessige problemene og samtidig ivareta de soliditetsmessige hensynene på en god måte.

Dersom departementet mener at det ved beregning av samlet kapitalkrav på konsolidert nivå i bankdominerte finanskonsern også må tas hensyn til evt. underdekning ift. det særnorske kapitaldekningskravet for forsikringsselskaper på selskapsnivå, kan det evt. innføres et fradrag i den tellende ansvarlige kapitalen for konsernet for et slikt underskudd ved beregningen av det samlede kapitalkravet for konsernet.

For forsikringsdominerte konsern vil avvikling av kapitaldekningsregelverket på konsolidert nivå, medføre at omleggingen i kapitaldekningsregelverket til en fradragsregel for investeringer i forsikring ikke får noen uheldig virkningen. Innføring av kapitalkrav i samsvar med kravene i EUs konglomeratdirektiv vil sikre at et evt. kapitaldekningsunderskudd i datter-/tilknyttede kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, blir fanget opp i det samlede kapitalkravet på konsolidert nivå. Det er også mulig i regelverket for slike konsern å innføre et fradrag i summen av ansvarlig

kapital og solvensmarginkapital for å ta hensyn til eventuelt kapitaldekningsunderskudd i datterforsikringsselskaper (beregnet på selskapsnivå).

Som det fremgår ovenfor er vårt forslag til anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis ikke til hinder for en videreføring av kapitaldekningsregler for forsikringsselskaper på selskapsnivå.

3. Konkrete merknader til forslaget til ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis mv.

FNHs syn er at regelverket for anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis bør utredes på nytt med utgangspunkt i den struktur som er foreslått ovenfor og våre merknader nedenfor. Merknadene nedenfor tar utgangspunkt i en omlegging i samsvar med vårt forslag i pkt. 2 ovenfor.

En generell kommentar til høringsnotatet med forslag til forskrift er at det på flere punkter mangler tilstrekkelig veiledning i forhold til hvordan de nye kravene skal beregnes, jf. bl.a. beregningen av solvensmarginkrav på konsolidert basis iht. § 6 og beregning av det samlede kapitalkravet iht. § 7 (4). Dette forholdet gjør det vanskelig å vurdere de konkrete virkningene av forslaget fra Kredittilsynet. Det betyr videre at det er sterkt behov for at utfyllende bestemmelser, herunder rapporteringsskjemaer med veiledninger, blir sendt på høring før de fastsettes endelig.

Til § 1 Virkeområde

Det bør vurderes om det vil være mer hensiktsmessig å dele forskriften opp i flere deler, for klarere å skille mellom de ulike metodene for å fastsette soliditetskrav på konsolidert basis og deres virkeområde, jf. merknadene til § 3 og 4 nedenfor.

Til § 2 Definisjoner

Vårt forslag bygger på et reguleringsmessig skille mellom blandede finanskonsern (tverrsektorielle grupper) hvor henholdsvis bank/øvrig virksomhet eller forsikringsvirksomhet er dominerende. En oppfølging av forslaget vil medføre behov for å gjøre et slikt skille i forhold til definisjonen i § 2(4).

Til § 3 Konsolideringsplikt

Første ledd: Dette er en gjentakelse av finansvl. § 2a-9, slik den lyder etter endringer i mai 2005. Bestemmelsen innebærer en stor utvidelse av konsolideringsplikten. Etter denne bestemmelsen skal alle selskaper som konsernet har kapitalinteresser i konsolideres. Tidligere var konsolideringsplikt begrenset til finansinstitusjoner, verdipapirforetak, gård eller eiendomsselskap, investeringsselskap eller annet selskap med betydelige finansielle aktiva. I gjeldende forskrift om anvendelse av kapitaldekningskrav på konsolidert basis er den tidligere finansvl. § 2a-9 tatt inn i forskriften.

Vi kan se at krav til utvidelse av konsolideringsplikten følger av konglomeratdirektivet. Denne utvidelsen bør etter FNHs syn kun gjelde i forhold til fastsettelse av det kapitalkravet som følger av konglomeratdirektivet, nemlig det samlede kapitalkravet, jf. § 7 (4) i forslaget. Etter vårt syn er det ingen vesentlige reelle forhold som taler for at konsolideringsplikten etter kapitaldeknings-

regelverket skal utvides i forhold til det som gjelder i dag. Gjeldende regelverk er heller ikke, etter det vi kan forstå, i strid med EUs omarbeidede kredittinstitusjonsdirektiv. Tilsvarende gjelder for anvendelse av solvensmarginregelverket i forsikringskonsern, hvor regelverket bør bygge direkte på forsikringsgruppedirektivet. En utvidelse av konsolideringsplikten i forhold til disse to sistnevnte sektorregelverkene vil kun føre til økte rapporteringskostnader for institusjonene uten at det tjener noen viktige tilsynsmessige hensyn.

Vi merker oss for øvrig at det ikke synes å være helt samsvar mellom § 3 første ledd og beregningen av kapitalkrav på konsolidert nivå slik det fremgår av §§ 5 til 7 i forslaget til forskrift, jf. at det ikke fremgår av sistnevnte bestemmelser at selskaper som ikke er underlagt kapitalkrav på selskapsnivå skal tas med i beregningene. Her kan det videre se ut som om Kredittilsynets forslag til §§ 5 til 7 ikke er i samsvar med konglomeratdirektivet. Det fremkommer av vedlegg 1 til konglomeratdirektivet at det ved fastsettelsen av det samlede kapitalkravet skal fastsettes et "notional solvency requirement" for selskaper som inngår i konsolideringen og som ikke er underlagt kapitalkrav på selskapsnivå etter sektorreglene. I den svenske gjennomføringen av det aktuelle direktivet har dette generelle kravet blitt konkretisert i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, FFFS 2006:6, hvor det heter:

10 § Ett teoretiskt kapitalkrav för icke reglerade företag inom en finansiell sektor ska motsvara det kapitalkrav som företaget skulle behöva uppfylla enligt gällande sektorsbestämmelser om det vore ett reglerat företag inom den finansiella sektorn.

För ett blandat finansiellt holdingföretag ska det teoretiska kapitalkravet beräknas enligt sektorsbestämmelserna för den största finansiella sektorn i det finansiella konglomeratet.

Vi ber om at innføring av krav til å fastsette teoretisk kapitalkrav for ikke-regulerte enheter innen et finanskonsern, som vi antar må gjennomføres også her til lands, kun innføres ved beregning av det *samlede kapitalkravet* på konsolidert basis etter konglomeratdirektivet. Det er viktig å holde fast ved at de konsoliderte beregningene etter kapitaldekningsregelverket og solvensmarginregelverket også fremover bør begrenses i samsvar med det som er sektorregelverket fra EU, og at man derfor ikke bør foreta noen særnorsk utvidelse i forbindelse med fastsettelse av den foreslåtte forskriften.

Til § 4 Konsolideringsprinsipper

Første ledd: Vi ber om at bestemmelsen skrives om slik at det blir krav til full konsolidering for fastsettelse av *samlet kapitalkrav* for blandet finanskonsern (tverrsektoriell finansiell gruppe) etter konglomeratdirektivet, men ikke ved fastsettelse av *kapitaldekningskrav* på konsolidert basis i bankdominerte blandede konsern og heller ikke for fastsettelse av *solvensmarginkrav* på konsolidert basis i forsikringsgrupper, jf. pkt. 2. Av hensyn til klarhet i regelverket bør bestemmelsen liste opp hvilke typer foretak som skal konsolideres inn ved fastsettelsen av de ulike kapitalkravene på konsolidert basis.

Åttende ledd: Bestemmelsen begrenser muligheten til å telle med ansvarlig kapital på konsolidert nivå i selskaper hvor konsernet har kapitalinteresser. Slik bestemmelsen er utformet gir den ikke noe konkret innhold. Det er ikke mulig å vurdere den før den gis nærmere innhold gjennom utfyllende forskrifter, jf. forslag til § 8. Det er viktig at utfylling av forskriften skjer i forskrifts

form og ikke gjennom enkeltvedtak fra Kredittilsynet, ettersom utformingen av bestemmelsen kan ha stor betydning for det materielle innholdet av kapitalkrav på konsolidert nivå. Næringen må derfor få mulighet til å kommentere praksis før den fastsettes. Vi ber for øvrig at det i det videre arbeidet med utfyllende regler på dette området ses hen til hva som er eller vil bli praksis innen EØS-området, og særskilt innen Norden.

Til § 5 Soliditetskrav på konsolidert basis i finansiell gruppe bestående bare eller hovedsakelig av andre institusjoner enn forsikringsselskap

Vi ber om at bestemmelsen skrives om slik at det fremkommer at slike finanskonserns investeringer i forsikring skal trekkes fra i ansvarlig kapital.

Til § 6 Soliditetskrav på konsolidert basis i finansiell gruppe bestående bare eller hovedsakelig av forsikringsselskap og foretak som definert i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 bokstav d

Vi foreslår at kapitaldekningsregelverket ikke skal komme til anvendelse på konsolidert basis for slike forsikringskonsern, jf. pkt. 2 ovenfor. Dette innebærer at første ledd nr. 1) må slettes og siste linje i bestemmelsen omarbeides.

Når det gjelder anvendelse av solvensmarginregelverket på konsolidert basis, viser vi til at de aktuelle kravene etter forsikringsgruppedirektivet ikke omfatter holdingselskapet, jf. at et holdingselskap ikke vil ha noe solvensmarginkrav for sin egen virksomhet, ettersom et slikt selskap ikke driver forsikringsvirksomhet. I tillegg bør det vurderes innført fradragsregel for investering i bank i tråd med direktivet.

Til § 7 Soliditetskrav på konsolidert basis i tverrsektoriell finansiell gruppe

Vi foreslår at kapitaldekningsregelverket ikke skal komme til anvendelse på konsolidert basis for forsikringsdominerte finanskonsern (forsikringsdominerte tverrsektorielle finansielle grupper) jf. pkt 2 ovenfor. Dette krever at første ledd siste pkt. om at det for forsikringsdelen i gruppen skal foretas beregning både etter kapitaldekningsregelverket og solvensmarginregelverket, må slettes. Tredje ledd om at en tverrsektoriell gruppe skal oppfylle minstekravene til kapitaldekning på konsolidert basis må endres til kun å gjelde bankdominerte tverrsektorielle grupper.

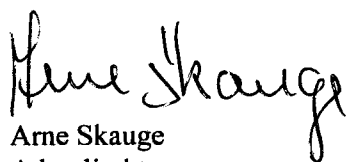
Bestemmelsens virkeområde bør videre utvides til å omfatte rene forsikringskonsern hvor morselskapet er et finansielt holdingselskap, jf. merknad til § 6 ovenfor.

4. Avsluttende merknader

Vi ber departementet vurdere om FNHs forslag i dette brev kan gjennomføres uten å foreta tidkrevende endringer i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9. Vi viser til at det i § 2a-9 siste ledd er åpnet for at Kredittilsynet ved forskrift kan fastsette nærmere regler om gjennomføringen av konsolideringen etter § 2a-9 første til femte ledd, og ved enkeltvedtak beslutte at kapitaldekningskrav og andre soliditets- og sikkerhetskrav etter § 2a-9 skal beregnes på en annen måte enn fastsatt i eller i medhold av tredje ledd. Det er av stor betydning for FNH at en reduksjon i den konkurransemessige ulempen som det aktuelle regelverket medfører kan skje i løpet av kort tid, jf. bl.a. hensynet til norske finanskonserns mulighet til å delta aktivt i strukturendringer i tiden fremover.

FNH imøteser en videre dialog med Finansdepartementet og/eller Kredittilsynet om denne saken.

Med vennlig hilsen
Finansnæringens Hovedorganisasjon



Arne Skauge
Adm.direktør



Tor Hvidsten
Underdirektør

Vedlegg: Omtale av regelverket i Danmark og Sverige / *figurer*
Kopi: Kredittilsynet og Norges Bank
Elektronisk kopi: arkiv.postmottak@finans.dep.no.