

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 05/1611 FM IG/05/5151 FM KNH

Vår ref.: 200400025

Oslo 27.09.2006

Høring - om ytterligere gjennomføring av konglomeratdirektivet

Det vises til Finansdepartementets brev datert 29. juni 2006 der det bes om Sparebankforeningens syn på høringsnotat utarbeidet av Kredittilsynet om ytterligere gjennomføring av konglomeratdirektivet.

1. Endring av konsolideringsforskriften

Det norske regelverket for kapitaldekning på konsolidert basis for finanskonsern har virket siden 1991. Det faktum at norske myndigheter var tidlig ute med regler på dette området, har etter vår vurdering vært en nyttig stimulans i utviklingen av blandede konsern i Norge.

Markeds- og regelverksutviklingen i Europa for øvrig har generelt ligget flere år bak den norske. Ved innføring av revidert kapitaldekningsdirektiv (som inneholder regler for anvendelse av kapitalkrav på konsolidert nivå), konglomeratdirektivet (som fastsetter samlet krav til kapital på konsolidert nivå i blandet konsern) og forsikringsgruppedirektivet (som fastsetter bestemmelser for anvendelse av solvensmarginkapitalregelverket på konsolidert nivå), har det nå kommet på plass regelverk for behandlingen av kapitalkrav i finanskonsern. Disse er utformet ut fra andre prinsipper enn gjeldende norske regler.

Forskjellige soliditetsregelverk, eksempelvis i Sverige og Norge, kan gi konkurransemessige effekter som vil kunne være av betydning for lønnsomheten i finanskonsernene. Det største medlemmet i Sparebankforeningen, DnBNOR, har eksempelvis overfor oss kommunisert at det norske regelverket på dette området gir konsernet betydelige konkurranseulepper i forhold til svenske institusjoner.

Temaet kapitalkrav for finanskonsern, og særlig kapitalkrav for blandede finanskonsern, er utvilsomt et komplisert område der de økonomiske virkningene av ulike regelverksregimer/prinsipper ikke er åpenbare. Ettersom det nå synes å eksistere vesentlige regelverksforskjeller på dette området i Norden anmoder Sparebankforeningen Finansdepartementet om raskt å igangsette et utredningsarbeide med tanke på å avdekke konkurransemessige og økonomiske virkninger av ulike regelverk, samt utarbeide foreslag til et konkurransedyktig norsk regelverk. Fordi saksområdet er komplisert og spesialisert ber vi om at næringen blir representert i et slikt utredningsarbeide.

Vi vil for ordens skyld presisere at vi ikke ønsker å reise spørsmålet om anvendelsen av gjeldende kapitaldekningsregler for forsikringsselskaper på selskapsnivå ettersom departementet tok stilling til dette i Ot.prp. nr. 66 (2005-2006).

2. Ny forskrift om plikt for finansinstitusjoner m.fl. til å rapportere om risikokonsentrasjoner og eksponeringer mot deltakende og tilknyttede foretak

2.1 Virkeområdet for rapporteringsplikten

Konglomeratdirektivet krever at konserninterne transaksjoner rapporteres til tilsynsmyndighetene minst en gang årlig.

Det foreliggende forskriftsforslaget innebærer rapportering av transaksjoner og engasjement som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-8 første ledd. Dette gjelder transaksjoner og engasjementer:

- mellom foretak i et finanskonsern,
- mellom finansinstitusjon og tilknyttet foretak (datterselskap, annet foretak med kapitalinteresse eller foretak underlagt felles ledelse) og
- mellom finansinstitusjon og deltakende foretak (morselskap, annet foretak med kapitalinteresse eller foretak underlagt felles ledelse).

Som følge av henvisningen til § 2a-8 må forslaget forstås dit hen at rapporteringen også vil omfatte transaksjoner og engasjementer med for eksempel eiendomsselskaper hvor banken har en kapitalinteresse (20% eller mer).

I kapittel 5 i høringsnotatet, om økonomiske og administrative konsekvenser, viser Kredittilsynet til at det må ses hen til nytte/kostnadsvurderinger slik at institusjonene ikke pålegges å gi informasjon som er av liten tilsynsmessig verdi.

Sparebankforeningen stiller spørsmål ved om den tilsynsmessige verdi her står i forhold til bankenes kostnader ved rapporteringen.

Vi viser i denne forbindelse til vårt høringsbrev av 27.april 2004 vedr. innføring av konglomeratdirektivet:

”.....Etter vårt skjønn bør man her basere seg på den formelle definisjon og avgrensning av finansielt konglomerat som følger av direktivet og som er foreslått nedfelt i lovens § 1-5 nr 4. Etter det foreslåtte opplegget fra Kredittilsynet kan vi ikke se det annerledes enn at det i realiteten legges til rette for utvidet rapporteringsplikt i forhold til direktivets krav.Dette er etter det vi kan se unødvendig i forhold til så vel direktivets formelle krav som dets intensjoner. Vi fraråder sterkt at det på denne måten innføres en rapporteringsplikt som i praksis har liten informasjonsverdi for myndighetene, men som samtidig kan medføre betydelig merarbeid for berørte institusjoner.”

Vi vil gjøre oppmerksom på at tidligere forslag til norsk lovdefinisjon av finansielt konglomerat, §1-5 nr 4, var snevrere enn finansieringsvirksomhetslovens §2a-8.

Sparebankforeningen frykter at rapporteringsbyrden kan bli betydelig for mange banker dersom rapporteringen tar utgangspunkt i §2a-8, og langt mer omfattende enn om en tar utgangspunktet i direktivets definisjon av finansielt konglomerat. Vi vil minne om bankene allerede er underlagt en betydelig rapporteringsplikt til Kredittilsynet, og det er rimelig å anta at denne plikten vil øke som følge av innføring av nytt kapitaldekningsregelverk. Vi finner også grunn til å minne om at tilsynsloven gir tilsynet hjemmel til å be om rapportering når det ønsker det. Vårt inntrykk er at Kredittilsynet benytter seg av adgangen til å be om ad hoc rapportering.

Sparebankforeningen ber derfor om rapporteringsplikten begrenses og utformes i samsvar med kravene i konglomeratdirektivet. I så fall må forskriften inneholde en ny definisjon av hvilke interesser som omfattes av rapporteringen. En mulig løsning er at forskriften inneholder direktivets definisjon av finansielt konglomerat.

2.2 Risikokonsentrasjoner

Sparebankforeningen har enkelte forslag til endringer av § 2 (rapportering).

For det første mener vi overskriften bør beskrive formålet med bestemmelsen. Vi foreslår følgende overskrift: *Rapportering av betydelige risikokonsentrasjoner*.

For det andre bør bestemmelsen etter vårt syn inneholde avgrensning av hvilke risikoer som kreves rapportert. Vi ber om at rapporteringskravet begrenses til direktivets minstekrav som dekker geografisk risiko, sektorrisiko og valutarisiko. Detaljer i rapporteringsopplegget kan fremgå av rapporteringsskjema og tilhørende veiledning.

Høringsnotatet peker på at rapporteringen bør tilpasses de opplysningspliktene bankene har etter for eksempel årsregnskapsforskriften. Sparebankforeningen mener dette er svært viktig, slik at bankene i størst mulig grad kan utnytte informasjon som fremgår av allerede definerte IT-rapporter.

Foreningen anmoder om at næringen tas med på råd når det gjelder utarbeidelse av veiledning til rapporteringen.

2.3 Spesielt om store engasjementer

Forskriftsforslagets § 5 stiller nærmere krav til rapportering av store engasjementer. Kredittilsynet har § 12 i forskrift om tilsyn og kontroll med store engasjementer en tilsvarende hjemmel til å fastsette nærmere regler om rapportering av store engasjementer.

Mengden av regelverk som finansnæringen må forholde seg til, begynner etter hvert å bli svært omfattende. Særlig krevende blir det å oppfylle slike legale krav dersom det eksisterer forskjellige forskrifter som regulerer samme område. Av hensyn til brukernes behov for et oversiktlig regelverk, ber vi om at samme område kun reguleres i én forskrift.

2.4 Ikrafttredelse

Det er foreslått ikraftttredelse 1. juni 2006. Som følge av den betydelige mengde av ny regulering som næringen står foran, ikke minst ny kapitaldekningsregulering, ber vi om at ikraftttredelse minst utsettes 1 år eller at det alternativt innvilges en meget romslig overgangsordning.

3. Forskrift om klargjøring av kontrollansvar mv.

3.1 Virkeområde

Kontrollansvaret i konsernforhold er ikke direkte omtalt i gjeldende intern kontroll forskrift. I veiledningen til forskriften (Rundskriv 16/2003) er dette kommentert slik:

” I konsern har styrene i de enkelte datterselskapene ansvaret for at forskriftskravene oppfylles i hvert enkelt selskap. Det vil likevel være naturlig at konsernstyret holder seg orientert om det etablerte styrings- og kontrollapparat og prosessene i tilknytning til dette i datterselskapene. På den måten kan styret vurdere om internkontrollen blir ivaretatt i tråd med forskriftens formål i konsernet som helhet.”

Det foreliggende forskriftsutkastet innebærer en utvidelse av virkeområdet for intern kontroll forskriften i ny § 1-1 annet ledd. Kravene i forskriften skal etter dette tilfredsstilles på konsolidert basis for selskaper konsolidert etter reglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 eller verdipapirhandelloven § 8-12.

Høringsnotatet datert 16. februar 2004 om gjennomføring av konglomeratdirektiv inneholder et sitat fra direktivets krav vedrørende interne kontrollmekanismer (punkt 7.1 i direktivet):

1. ”adequate mechanisms as regards capital adequacy to identify and measure all material risks incurred and to appropriately relate own funds to risks;
2. sound reporting and accounting procedures to identify, measure, monitor and control the intra-group transactions and the risk concentration. “

Etter dette synes klart at konglomeratdirektivet **ikke** stiller krav om dokumentasjon og bekreftelse, slik intern kontroll forskriften gjør, men begrenser kravene til styring og kontroll.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 har konsolideringsregler som omfatter foretak når institusjonen har en kapitalinteresse i annet foretak eller er underlagt felles ledelse med et annet foretak. Vi tolker det foreliggende forslaget slik at kravet om å tilfredsstille intern kontroll forskriften på konsolidert basis også skal gjelde for de tilfellene at en bank har en kapitalinteresse (20% eller mer) i et annet foretak eller er underlagt felles ledelse med annet foretak. Vi gjør oppmerksom på at ”annet foretak” omfatter også foretak som ikke er underlagt tilsyn. Virkeområdet er således utvidet i forhold til direktivet om finansielle konglomerater.

Sparebankforeningen vurderer det foreliggende forslaget som uakseptabelt. Det vil innebære en utvidelse av styrets oppgaver og ansvar, og en utvidelse av bekreftelsesfunksjonen og krav til dokumentasjon, som det vil være svært ressurskrevende og i enkelte tilfeller praktisk umulig å ivareta på en tilfredsstillende måte.

Selv om forslaget innebærer utvidelse av konsolideringsplikten ut over direktivets krav, ser vi ingen grunn til at styrets ansvar i forhold til definerte plikter i intern kontroll forskriften skal utvides på tilsvarende måte.

En nærliggende løsning vil kunne være å stille krav til styring og kontroll av risiko i forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis. I det foreliggende forslaget § 8 er det allerede inntatt bestemmelser om styrets oppgaver og ansvar. Dersom regulering i intern kontroll forskriften opprettholdes, er det helt avgjørende at kravet til styring og kontroll begrenses til direktivets krav.

3.2 Ikrafttredelse

Vi kan ikke se at spørsmålet om ikrafttredelse er behandlet. Som følge av den betydelige mengde av ny regulering som næringen står foran, ikke minst ny kapitaldekningsregulering, ber vi om at innvilges en meget romslig overgangsordning.

Med vennlig hilsen
for Sparebankforeningens Servicekontor

Arne Hyttnes
Administrerende direktør

Erik Johansen
Assisterende direktør