

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
18. SEP. 2006	
Saksnr.	06/1330-67
Arkivnr.	412.11

15.09.2006

Vår ref: 2006/00441 - FJA/HH

Deres ref: 06/1330 FM KNH

Høringsuttalelse – utkast til forskrift om tilsyn og kontroll med store engasjementer – endringer som følge av nytt kapitaldekningsregelverk

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) viser til Finansdepartementets brev av 10.07.06 hvor det var vedlagt et utkast fra Kredittilsynet til revidert forskrift om tilsyn og kontroll med store engasjementer til banker, finansieringsforetak, verdipapirforetak mv.

1. Generelle merknader

Det er i Finansdepartementets høringsbrev redøgt for at EU-kommisjonen har satt i gang et arbeid med å endre regelverket for store engasjementer. Departementet legger blant annet på bakgrunn av dette ikke opp til en omfattende gjennomgang av regelverket for store engasjementer nå. De endringer som foreslås i forhold til gjeldende forskrift er først og fremst en implementering av endrede direktivbestemmelser.

FNH gir sin tilslutning til dette arbeidsopplegget. Vi ber imidlertid om at det blir foretatt en full gjennomgang av det norske regelverket for store engasjementer når EUs arbeid på dette området har blitt slutført. En slik gjennomgang bør blant annet omfatte en vurdering av om gjeldende avvik fra EUs minstekrav bør videreføres.

2. Merknader til forskriftsutkastet

Finansiell pant og utstedelse av sikkerhet

Forskriftsutkastet gjennomfører i norsk rett de gjenstående endringene i direktivene 2000/12/EF og 93/6/EØF som følge av Basel II-reformen. De viktigste endringene i 2000/12/EF direktivets regelverk for store engasjementer er to nye nasjonale valg. Det ene valget gir adgang til å hensynta finansiell pant i risikovektningen av engasjementet. Kredittilsynet tilrår å ikke gjennomføre dette valget i den norske forskriften for store engasjementer ut fra tilsynsmessige hensyn. Det andre valget medfører i følge Kredittilsynets høringsnotat mulighet til å utvide engasjementsbegrepet til også å omfatte utstedelse av sikkerhet. Kredittilsynet mener dette er en type risiko som bør omfattes av reglene om store engasjementer. Det vises i høringsnotatet til at i forhold til store engasjementer kan det være en risiko for at en utsteder av sikkerhet kan ha utstedt sikkerhet for svært mange av en kredittinstitusjons engasjementer. I tillegg påpekes konsentrasjonsrisikoen som

oppstår dersom en kredittinstitusjon både har engasjement med en kunde og har mottatt sikkerheter fra den samme kunden for andre engasjementer.

Når det gjelder forslaget om å utvide engasjementsbegrepet til også å omfatte utstedelse av sikkerhet, henviser Kredittilsynet til en ny bestemmelse i direktivet; artikkel 110 punkt 3. Bestemmelsen lyder som følger:

”Member States may require credit institutions to analyse their exposures to collateral issuers for possible concentrations and where appropriate take action or report any significant findings to their competent authority.”

FNH finner grunn til å stille spørsmål ved Kredittilsynets forståelse av ovennevnte bestemmelse. Vi leser ikke bestemmelsen slik at det fremgår at utstedelse av sikkerhet skal anses som engasjement. Ordlyden i artikkel 110 punkt 3 tilsier at nasjonale myndigheter kan stille krav om at kredittinstitusjoner skal overvåke om sikkerheter utstedt av en kunde (kunde A) for engasjement med en eller flere andre kunder (kunde B, C, ...), sammen med direkteeksponeringer på førstnevnte kunde (kunde A), utgjør en konsentrasjonsrisiko for institusjonen. Videre at dersom slik konsentrasjon blir oppdaget, så skal institusjonen gjøre tiltak, for eksempel redusere eksponeringen eller allokere kapital til å dekke risikoen, jf. at konsentrasjonsrisiko er et tema som skal tas hensyn til ved fastsettelse av samlet kapitalbehov etter finansieringsvirksomhetsloven ny § 2-9 b. Et krav av denne type synes for øvrig å samsvare godt med god skikk innenfor risikostyringsfaget.

Kredittilsynets forslag legger på sin side til grunn at sikkerheter vil utgjøre et engasjement som om det var et direkteengasjement. FNH vil advare mot å følge tilsynets tilrådning av to årsaker:

- Sikkerheter kommer først til anvendelse i de tilfeller den opprinnelige debitor ikke kan gjøre opp sine forpliktelser. Sannsynligheten for at debitor (kunde B) og sikkerhetsutsteder (kunde A) begge ikke kan gjøre opp for seg, vil i de aller fleste tilfeller være begrenset. Det å likestille sikkerheter med engasjementer i forholdet 1:1, samsvarer således ikke med de underliggende økonomiske realitetene.
- En gjennomføring av Kredittilsynets forslag vil kunne medføre at kredittinstitusjoner får et disincitiv til å sikre sine engasjementer på best mulig måte. Årsaken er at institusjoner i valg mellom sikkerhet eller ikke sikkerhet, kan komme til å velge bort sikkerheter som bringer institusjonen i konflikt med regelverket for store engasjementer med tilhørende interne retningslinjer. Etter vårt syn bør et myndighetsregelverk ikke være innrettet slik at det medfører disincitiver til sikring av engasjementer.

FNHs primære standpunkt er derfor at man ikke bør utvide engasjementsbegrepet til å omfatte utstedelse av sikkerheter. Dersom Finansdepartementet likevel skulle ønske å gjennomføre Kredittilsynets forslag, vil vi be om at man samtidig gjennomfører direktivbestemmelsen som åpner for at institusjonene kan hensynta finansiell pant i risikovektingen av engasjementer. Etter FNHs syn tilsier symmetrihensyn at de nevnte valgmuligheter ses i sammenheng. I tilfelle departementet ikke skulle finne grunnlag for å innføre bestemmelsen som gir adgang til å hensynta finansiell pant i risikovektingen av engasjementet, bør heller ikke forslaget fra Kredittilsynet om å utvide engasjementsbegrepet til også å omfatte utstedelse av sikkerhet innføres.

Restverdigarantiavtaler

Det er i forskriftsutkastet § 4 tredje ledd innarbeidet en bestemmelse om at avtale, som i forbindelse med leasingavtale, gir institusjonen en rett, men ikke plikt, til å overføre leasingobjektet til en annen til et beløp som er avtalt på forhånd og på en bestemt dato, skal medregnes med 50 prosent av det nominelle beløp. Slike avtaler er ikke omfattet av de relevante EØS-forpliktelser, og reguleringen av dette vil således være avhengig av en selvstendig, nasjonal vurdering.

Departementet er, på bakgrunn av usikkerhet om slik regulering kan virke mot sin hensikt og i realiteten øke finansieringsselskapenes risiko, tvilende til om det er ønskelig å innføre en slik bestemmelse. Departementet viser til at dette kan være tilfellet dersom finansieringsselskaper unnlater å inngå avtaler som gir rett til å overføre leasingobjektet til forhåndsavtalt beløp for å unngå kapitalkravet forbundet med store engasjementer.

FNH anbefaler at Kredittilsynets forslag om håndtering av restverdigarantier på leasingkontrakter ikke gjennomføres. Vi slutter oss på dette området til de synspunkter som er gitt av Finansieringsselskapenes Forening i deres høringsuttalelse.

Engasjementer beskyttet gjennom et kredittderivat

Forslaget til § 6 femte ledd omhandler engasjementer som er garantert av en tredje part eller hvor kredittrisikoen er beskyttet gjennom et kredittderivat. FNH viser i denne sammenheng til vår høringsuttalelse av 16.01.06 til Finansdepartementets høring av 24.11.05 om behandling av garantier og kredittderivater ved beregning av kapitaldekning og store engasjementer, hvor vi ga våre merknader til forslaget om at Kredittilsynet må gi godkjenning gjennom enkeltvedtak for at et kredittderivat skal anses å redusere et stort engasjement. Vi finner grunn til å gjenta våre merknader til dette forholdet her, ettersom den nevnte forskriften, i motsetning til det Kredittilsynet synes å legge til grunn i høringsnotatet, ikke er ferdigbehandlet i departementet:

”Når det gjelder det materielle innholdet i forslaget fra Kredittilsynet inneholder § 5-1 om beskyttende engasjement, krav til beslutning fra Kredittilsynet for enhver garanti eller kredittderivat som skal regnes som risikoreducerende i forhold til reglene for store engasjementer. Det fremgår av høringsnotatet at § 5-1 er lik med siste punktum i store-engasjementsforskriften § 6 (3), for så vidt gjelder fordringer på kunder som er garantert. Det som er nytt er at Kredittilsynet kan bestemme at fordringen sikret med kredittderivater kan regnes som fordring på selger av beskyttelse, fremfor på kunden.

FNH ser at bestemmelsen er parallell til en eksisterende regel. Bestemmelsen vil imidlertid, etter innføring av et regelverk for kredittderivater, få langt mer praktisk anvendelse enn i dag. FNH finner det lite hensiktsmessig at Kredittilsynet skal gå inn å vurdere behandlingen av enkeltfordringer sikret med kredittderivater ift. reglene for store engasjementer, jf. at det forventes et økende antall av slike sikrede fordringer hos de største kredittinstitusjonene. Det synes mer hensiktsmessig ut fra hensynet til ressursbruk, at det lages generelle regler for det aktuelle forholdet, som Kredittilsynet kan føre tilsyn med.

Kredittilsynet synes å signalisere i høringsnotatet at det vil foreta en streng praktiseringen av bestemmelsen. Etter FNHs syn må risikoavdekning gjennom kredittderivater, på fornuftige vilkår, kunne regnes som risikoreducerende også i forhold til regelverket om store engasjementer. Et av formålene med å benytte kredittderivater er å avlaste kreditteksponering

på enkeltnavn. Med mindre kredittderivater kan anses å redusere engasjementer på enkeltmotparter i forhold til regelverket for store engasjementer, vil det oppstå uheldige forskjeller mellom de interne risikostyringssystemene og det myndighetsfastsatte regelverket, noe som kan undergrave tilliten til regelverket. Det bør videre ut fra myndighetshensyn være viktig å gi incentiver til reduksjon av store enkeltengasjementer, ut fra at slike engasjementer kan utgjøre en vesentlig konsentrasjonsrisiko. Vi vil også påpeke at dersom norske aktører avskjæres fra å kunne regne sikring gjennom kredittderivater som risikoreducerende i relasjon til store engasjementer, vil det påvirke norske aktørers markedsmuligheter i forhold til det å yte kreditt og å delta i tilrettelegging mv. av syndikerte låneopptak for store bedrifter.”

Vi ber på denne bakgrunn om at bestemmelsen omformuleres slik at Kredittilsynet kan gi nærmere regler om behandlingen av garantier og kredittderivater.

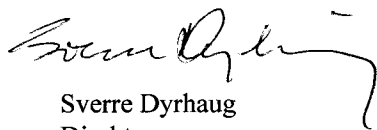
Engasjementer i "covered bonds"

I forskriftens § 6 annet ledd fastsettes det at engasjementer i obligasjonslån med pantesikkerhet i utlånsportefølje etter bestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2 underkappittel IV har risikovekt 10 prosent. FNH ber om at bestemmelsen endres slik at den også omfatter "covered bonds" utstedt under andre lands regelverk. Vi viser i denne forbindelse til at det endrede konsoliderte kredittinstitusjonsdirektivet (Dir. 2006/48) annekse VI del 1 nå fastsetter nærmere krav til slike instrumenter for at de skal kunne tilordnes en risikovekt som er lavere enn det som gjelder for en usikret fordring på samme institusjon. Ved å koble risikovektingen direkte til vilkårene i EUs regelverk, vil en slik utvidelse være forsvarlig. En slik likestilling mellom norske og utenlandske covered bonds er for øvrig tatt inn i forslaget til nye kapitaldekningsregler, som Finansdepartementet sendte på høring 14.06.06, jf. forslag til § 2-14 i del III av forskriften. Rent praktisk kan vårt forslag gjennomføres ved å stryke forslaget til ny § 6 annet ledd (Engasjementer med risikovekt 10 prosent) og i stedet ta inn et nytt punkt 3 under nr. 4 (Øvrige bestemmelser) slik:

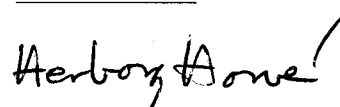
3. Engasjementer i form av obligasjoner med sikkerhet i utlånsportefølje risikovektes slik de vektetes etter standardmetodens § 2-14

Med vennlig hilsen

Finansnæringens Hovedorganisasjon
Finans og juridisk avdeling



Sverre Dyrhaug
Direktør



Herborg Horvei
Kontorsjef