



Stortinget  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen  
0026 OSLO

Deres ref  
201103823-2

Vår ref  
11/4621 MaO/MW/EGR

Dato  
7.11.2011

**Svar på spørsmål fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité angående Eksportfinans ASA og regelverket om såkalt store engasjementer**

Jeg viser til brev 27. oktober 2011 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen til Nærings- og handelsministeren med spørsmål angående Eksportfinans ASA og regelverket om store engasjementer. Kopi av brevet ble oversendt Finansdepartementet 28. oktober 2011, med henvisning til avtale mellom departementene om at Finansdepartementet besvarer spørsmål 1-5, mens Nærings- og handelsdepartementet besvarer de øvrige. Spørsmål 1-5 gjengis og besvares nedenfor.

Jeg vil også vise til mine svar 29. august og 21. september 2011 på hhv. spørsmål nr. 1797 (vedlegg 1) og 1917 (vedlegg 2) til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Svein Flåtten, mitt svar 25. oktober 2011 på spørsmål nr. 261 fra Kristelig Folkepartis fraksjon i Stortingets finanskomité til Statsbudsjettet 2012 (vedlegg 3) og mitt svar 26. oktober 2011 på spørsmål nr. 100 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Harald T. Nesvik (vedlegg 4). Kopi av disse svarene er vedlagt.

**Spørsmål 1**

*Hvordan sikrer regjeringen at konsekvensene for norske interesser, herunder hensynet til norsk næringsliv og norske arbeidsplasser, blir tilstrekkelig belyst og hensyntatt når regjeringen implementerer nytt EU/EØS-regelverk, og hvordan vil regjeringen beskrive sin implementeringshåndtering av denne saken hvor statsråden er åpen på at «ingen var klar over virkningene»?*

**Svar på spørsmål 1**

Før regjeringen innfører nytt regelverk, sendes vanligvis et utkast til det nye

regelverket på høring. Høring av berørte og andre interesserte institusjoner og organisasjoner skal bidra til et godt beslutningsgrunnlag.

EUs direktiv 2006/48/EF, som kalles kredittinstitusjonsdirektivet, kapitalkravsdirektivet for kredittinstitusjoner eller "CRD", er tatt inn i EØS-avtalen. Direktivet avløste de tidligere såkalte bankdirektivene. EU har vedtatt endringer i CRD, hhv. ved direktiv 2009/111, kalt «CRD II», og direktiv 2010/76, kalt «CRD III». Endringene ble ansett som EØS-relevante. EU-kommisjonen har også fremmet forslag til en tredje runde med revisjoner. Forslaget til "CRD IV" er omtalt i Nasjonalbudsjettet 2012.

På bakgrunn av disse vedtatte endringer i EUs kapitalkravsdirektiv for kredittinstitusjoner (CRD II og CRD III) sendte Finansdepartementet 26. mars 2010 på høring utkast til norsk gjennomføringsforskrift. Utkastet ble utarbeidet av Finanstilsynet og oversendt departementet 19. mars 2010. Utkastet til gjennomføring omfattet nye regler om godtgjørelse og endringer i kapital- og likviditetskravene, herunder forslag til endringer i forskriften om store engasjementer. Høringen inneholdt blant annet utkast til endringer i:

- 1) *beregningsforskriften* om utvidet adgang til å oppfylle kjernekapitalkravet med annen kjernekapital (hybridkapital), strengere krav til kvaliteten på kjernekapital, mer detaljerte regler om kjernekapitalens evne til tapsbæring, og overgangsordninger for kjernekapital som ikke tilfredsstiller de nye kravene.
- 2) *kapitalkravsforskriften* om økte krav når institusjonen benytter egne interne modeller for å beregne kapitalkrav, strengere krav ved verdipapirisering og re-verdipapirisering, og en del mer tekniske endringer, inkludert nærmere regler om vektning av engasjementer i fremmed valuta med lokale og regionale myndigheter.
- 3) *likviditetsforskriften* om utvidelse av virkeområdet slik at forskriften også gjelder for verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond i tillegg til å gjelde for holdingselskaper i finanskonsern, banker, finansieringsforetak, forsikringsselskaper og pensjonsforetak. Det ble innført nye krav om retningslinjer for beholdning av likvide eiendeler og retningslinjer for stabil langsiktig finansiering.
- 4) *forskriften om store engasjementer* om at virkeområdet er justert, at risikovektene og grensen for samlet engasjement med en annen finansinstitusjon eller et verdipapirforetak er skjerpet, og den generelle sumgrensen for store engasjementer er opphevet.
- 5) *forskriften om godtgjørelsesordninger*, som ble justert i forhold til endelig vedtatt CRD III-direktiv.

Høringsperioden var fire måneder, med høringsfrist 30. juli 2010. Verken Eksportfinans, gjennom FNO eller på egenhånd, NHO eller andre instanser ga i høringen uttrykk for at de nye reglene ville føre til utfordringer for Eksportfinans.

De nye EU-reglene om kredittinstitusjoners store engasjementer innebærer skjerpede kapitalkrav for kredittinstitusjoners engasjementer (lån, garantier mv.) med andre kredittinstitusjoner. Erfaringene fra finanskrisen tilsier at engasjementer med andre kredittinstitusjoner bør behandles på samme måte som engasjementer med andre typer motparter, fordi risikoen prinsipielt sett kan være lik. Virkningen av denne innstrammingen i regelverket – at kredittinstitusjoner må svare mer kapital for engasjementer med hverandre enn under tidligere regelverk – er tilsiktet fra EUs side. Norske myndigheter har støttet det internasjonale arbeidet for å stille strengere krav til finansinstitusjoners kapital, herunder de nye og strengere reglene om store engasjementer. Kapitalkravene skal reflektere risikoen ved ulike typer engasjementer og bidra til at kredittinstitusjonene har tilstrekkelig kapital til å bære risikoen de tar på seg.

CRD II, som endrer reglene om store engasjementer i CRD (direktiv 2006/48/EF), er tatt inn i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 85/2010 av 2. juli 2010. Beslutningen i EØS-komiteen om å innlemme CRD II i EØS-avtalen ble tatt med såkalt forfatningsrettslig forbehold. Dette forbeholdet er opphevet av Norge og Liechtenstein, men ennå ikke opphevet av Island. I henhold til EØS-avtalen art. 103 (2) skal beslutningen derfor anvendes midlertidig i påvente av at de forfatningsrettslige krav oppfylles. Vi har fått opplyst fra EFTA-sekretariatet at det er ventet at Island snart vil oppheve sitt forfatningsrettslige forbehold.

Et utkast til EØS-komiteebeslutning for å innlemme CRD III i EØS-avtalen er under utarbeidelse.

Før CRD II ble innlemmet i EØS-avtalen, ble det antatt at direktivet ville medføre behov for lovendringer for å kunne gjennomføre nye regler om adgang til å oppfylle kjernekapitalkravet med annen kjernekapital (hybridkapital), strengere krav til kvaliteten på kjernekapital, mer detaljerte regler om kjernekapitalens evne til å bære tap, og overgangsordninger for kjernekapital som ikke tilfredsstillende de nye kravene.

Det ble derfor lagt opp til at Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning skulle innhentes i medhold av Grunnloven § 26, annet ledd. Etter en fornyet vurdering kom imidlertid Finansdepartementet til at direktivet/EØS-komiteebeslutningen ikke medførte behov for lovendring.

Finansieringsvirksomhetsloven gir tilstrekkelig hjemmel til å fastsette nye krav til kvalitet mv. på ansvarlig kapital i forskrift. Det er også hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven til å fastsette de øvrige nye reglene som måtte innføres for å gjennomføre EØS-komiteebeslutningen om CRD II. Dette omfatter regler som tydeliggjør ansvarsdeling mellom hjemland og vertsland, innstramming av reglene for store engasjementer, styrking av bestemmelsene om verdipapirisering, kvalitative krav til likviditet samt en del andre mer tekniske endringer.

Nye norske regler som gjennomfører EØS-regler som svarer til bestemmelser i EUs kapitalkravsdirektiv (CRD etter endringene i CRD II), ble fastsatt i forskrift i desember i fjor. Finansdepartementet har som kjent gitt en overgangsregel for Eksportfinans. Finansdepartementet opplyste onsdag 19. oktober 2011 at denne overgangsregelen vil bli forlenget ut 2012. Overgangsregelen innebærer at Eksportfinans fram til 31. desember 2012 kan benytte reglene om store engasjementer slik de gjaldt per 15. desember 2010.

Endringer i regelverket om store engasjementer, ved at stort engasjement med annen kredittinstitusjon krever like stor egenkapital som stort engasjement med andre debitorer eller garantister, var en tilsiktet og kjent del av den innstramningen av regelverket det var enighet om internasjonalt. Reglene skulle gjennomføres i Norge parallelt med gjennomføring i Europa for øvrig. Formålet med nye EU-regler som krever mer kapital bak store engasjementer med finansinstitusjoner, er å styrke finansinstitusjonenes soliditet. Dette gjelder også for Eksportfinans. Det var tilsiktet at alle norske finansinstitusjoner skulle få høyere krav til kapital knyttet til store engasjementer med andre finansinstitusjoner.

## Spørsmål 2

*Flere EU-land har sørget for unntak fra direktivet, slik at de står fritt til å hjelpe sin industri gjennom institusjoner tilsvarende Eksportfinans ASA. Hvorfor har ikke regjeringen sørget for å få unntak fra direktivet for Eksportfinans ASA sin del?*

## Svar på spørsmål 2

Eksportfinans er en norsk kredittinstitusjon som driver virksomhet og tar risiko på lik linje med andre norske kredittinstitusjoner. Eksportfinans forvalter også en ordning for subsidierte lån til kjøpere av norske kapitalvarer på vegne av staten. Eksportfinans skal i tråd med dette reguleres på samme måte som andre norske kredittinstitusjoner. Kapitalkravene skal reflektere risikoen ved ulike typer engasjementer og bidra til at kredittinstitusjonene har tilstrekkelig kapital til å bære risikoen de tar på seg. Dette er viktig for stabiliteten i vårt finansielle system.

Virkeområdet for EUs kapitalkravsdirektiv (CRD) er i hovedsak en videreføring av virkeområdet for EUs første bankdirektiv fra 12. desember 1977 (direktiv 77/780/EØF). Kapitalkravsdirektivet art. 2 gir et generelt unntak fra direktivets virkeområde for sentralbanker og postgirokontorer, og konkret unntak for enkelte navngitte kredittinstitusjoner i EUs medlemsstater. Disse generelle og konkrete unntakene svarer stort sett til de generelle og konkrete unntakene i art. 2 i første bankdirektiv (direktiv 77/780/EØF).

Det ble ikke tatt inn noen unntak i EØS-avtalen knyttet til direktiv 77/780/EØF for Eksportfinans før EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Etter min vurdering var det heller ikke noe grunnlag for dette. EØS-avtalens bestemmelser om banker og andre kredittinstitusjoner ble omtalt på s. 212–216 i St.prp. nr. 100 (1991–1992) om samtykke

til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). Jeg viser til vedlagte kopi av mitt svar 26. oktober 2011 på spørsmål nr. 100 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Harald T. Nesvik med vedlegg (kopi av St.prp. 100 (1991–1992) s. 212-216, kopi av direktiv 77/780/EØF art. 2, som var tatt inn i St.prp. 100 (1991–1992) vedlegg 2 bind 10, s. 118–119, og kopi av punktet i EØS-avtalen der dette direktivet er tatt inn, med tilpasningstekst, slik dette fremgikk av St.prp. nr. 100 (1991–1992) vedlegg 1, s. 336).

I innstillingen fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992, står det bl.a. følgende:

*«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at kapital de seneste årene har beveget seg stadig friere over landegrensene. Dette er en utvikling som gjelder hele den industrialiserte verden, og det er en betydelig utfordring å motvirke uheldige virkninger av utviklingen ved å avtalesfeste felles regler og internasjonale samarbeidsprosedyrer. Etter flertallets oppfatning er det derfor av stor betydning at et felles regelverk for bank, forsikring og verdipapirhandel vil bli gjort gjeldende i EØS.»*

(Innst. S. nr. 248 (1991–1992), s. 72)

Det har etter 1994 ikke vært endringer i Eksportfinans' virksomhet eller innretning som skulle tilsi en annen prinsipiell vurdering enn den som ble gjort under forhandlingene om EØS-avtalen, og som ledet til at det ikke ble unntak for Eksportfinans fra virkeområdet for første bankdirektiv. Jeg er for øvrig ikke kjent med at noen har tatt opp spørsmål om at Norge skulle forsøke å få unntak fra plikten til å regulere Eksportfinans på samme måte som andre kredittinstitusjoner før Eksportfinans tok dette opp høsten 2010, etter at det var oppnådd internasjonal enighet om strengere grenser for kredittinstitusjoners engasjementer med andre kredittinstitusjoner.

Det forhold at et land har unntak i et direktiv eller i EØS-avtalen for en type institusjon eller en konkret navngitt institusjon, innebærer at landet ikke har en folkerettslig plikt til å regulere institusjonen med nasjonalt regelverk som gjennomfører direktivet eller EØS-forpliktelsen som svarer til direktivet. Institusjonen kan likevel bli underlagt nasjonale krav. Institusjonen kan også selv velge å forplikte seg til å følge visse standarder gjennom f.eks. vedtekter. Institusjonene som er unntatt fra EUs kapitalkravsdirektivs virkeområde er forskjellige, og de er organisert på ulike måter. Virksomhetene varierer fra bl.a. utviklingsbankvirksomhet og landbruksfinansiering til boliglån og eksportfinansiering. Mange er 100 pst. eiet av stat eller kommune. Det er derfor lite grunnlag for å sammenligne institusjoner bare ut fra det forhold at de er nevnt i artikkel 2 i EUs kapitalkravsdirektiv eller er unntatt i en tilpasningstekst i forbindelse med at direktivet er tatt inn i EØS-avtalen.

Jeg har lagt ved en oversikt over navngitte institusjoner som har generelt unntak fra virkeområdet til gjeldende kapitalkravsdirektiv (direktiv 2006/48/EF) og det tilsvarende EØS-regelverket med krav til nasjonal regulering av banker og andre kredittinstitusjoner (vedlegg 5). For ordens skyld legger jeg også ved kopi av direktiv 2006/48/EF art. 2 med gjeldende direktivunntak (vedlegg 6) og oppdatert versjon av EØS-avtalens vedlegg IX pkt. 14 der tilpasningsteksten til direktivets art. 2 fremkommer (vedlegg 7).

Danmarks Skibskredit A/S er som det nevnes en av institusjonene som er unntatt fra kapitalkravsdirektivets virkeområde. Danske myndigheter utnytter imidlertid ikke dette handlingsrommet. Danmarks Skibskredit er underlagt en egen særlov og store deler av det danske soliditetsregelverket (som bygger på kapitalkravsdirektivet). Institusjonen har nedfelt i sine vedtekter at den likevel skal følge hovedreglene om store engasjementer, og den har meget høy kapitaldekning. Per utgangen av 2010 hadde Danmarks Skibskredit en egenkapitaldekning (egenkapital i prosent av uvektet balansesum) på 11,3 pst.

Et annet eksempel er Svenska Skeppshypotekskassan. Denne institusjonen er unntatt fra direktivets virkeområde, er 100 pst. statlig eiet, og har høy kapitaldekning. Per utgangen av 2010 hadde Svenska Skeppshypotekskassan en egenkapitaldekning (egenkapital i prosent av uvektet balansesum) på 22 pst. En annen svensk eksportfinansieringsinstitusjon, AB Svensk Exportkredit, er derimot ikke unntatt fra direktivet. Svensk Exportkredit driver etter det departementet er kjent med, nokså tilsvarende virksomhet som Eksportfinans, herunder CIRR-lån. Per utgangen av 2010 hadde Svensk Exportkredit en egenkapitaldekning (egenkapital i prosent av uvektet balansesum) på 3,7 pst. Til sammenligning hadde Eksportfinans en egenkapitaldekning på 2,4 pst. på samme tidspunkt.

Mest mulig enhetlig anvendelse av soliditetsregelverket er viktig for finansiell stabilitet. Ut fra hensynet til finansmarkedet er det viktig at også institusjoner som Eksportfinans følger det alminnelige regelverket.

### Spørsmål 3

*Det er regjeringens policy å samarbeide med de øvrige nordiske land for å sørge for en harmonisering av regelverk, med tanke på at det ikke skal oppstå utilsiktede handelshindringer. Har denne policy vært fulgt i denne saken?*

### Svar på spørsmål 3

Gjennom EØS-avtalen samarbeider vi med de øvrige EØS/EFTA-statene og EUs medlemsstater om bl.a. finansmarkedsregulering, med sikte på et felles marked for tjenester og kapital basert på enhetlige krav og fri utveksling av tjenester over landegrensene. De øvrige nordiske landene deltar også i dette arbeidet.

Norske myndigheter har ikke alltid lagt seg på EUs minstekrav til regulering på finansmarkedsområdet, men har utnyttet handefriheten i EU-direktivene av hensyn til finansiell stabilitet i Norge. Jeg vil fortsatt legge vekt på å utnytte det nasjonale handlingsrommet for å ha et regelverk som bidrar til finansiell stabilitet og solide banker, jf. omtale om dette i Nasjonalbudsjettet 2012 kapittel 3.6.

#### Spørsmål 4

*Regjeringen mener unntaksbestemmelsen i CRD II ikke kan benyttes. Er regjeringen kjent med om hvorvidt det er juridisk konsensus om dette spørsmålet?*

#### Svar på spørsmål 4

Finansdepartementet ba 6. desember 2010 Finanstilsynet om en vurdering av saken. Finanstilsynet ga en vurdering i brev 15. april 2011 til Finansdepartementet. Brevet er unntatt offentlighet. En versjon av brevet der opplysninger unntatt offentlighet er tatt ut, er gjort offentlig tilgjengelig.

Finanstilsynet har bl.a. vurdert spørsmålet om det er adgang til å unnta Eksportfinans fra virkeområdet til CRD (direktiv 2006/48/EF). Finanstilsynet viser til at direktivet artikkel 2 gir et generelt unntak fra direktivets virkeområde for enkelte navngitte kredittinstitusjoner i EUs medlemsstater. Om dette skriver tilsynet bl.a. at flere av unntakene «er basert på beslutninger så langt tilbake i tid som i 1977» og at «det anses vanskelig å finne frem til de nærmere begrunnelser som ligger til grunn for de unntak som er gjort». Etter en gjennomgang av unntatte institusjoner som synes å drive med lignende virksomhet som Eksportfinans, konkluderer tilsynet med at det ut fra de mer ytre kjennetegnene til de utvalgte institusjonene «kan være mulig å gjøre unntak for Eksportfinans på grunnlag av den rollen selskapet har i finansieringen av norsk eksportnæring. Det antas imidlertid at omfanget av virksomhet som Eksportfinans driver i konkurranse med andre aktører vil kunne vanskeliggjøre et unntak». Tilsynet understreker at det er «vanskelig å si hvordan en anmodning om unntak for Eksportfinans vil bli vurdert» og at tilsynets vurdering er «beheftet med usikkerhet fordi tilsynet så langt ikke har kunnet fremskaffe informasjon om hvilke kriterier Kommisjonen legger til grunn i sin vurdering».

Som jeg har redegjort for i mitt svar 26. oktober 2011 på spørsmål nr. 100 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Harald T. Nesvik og i svaret på spørsmål 2 over, mener jeg det ikke er grunnlag for å søke å unnta Eksportfinans fra direktivets virkeområde. Eksportfinans ble orientert om dette i brev fra departementet 19. oktober 2011.

I brev til departementet 14. juni 2011 har Eksportfinans også anført at direktiv 2006/48/EF art. 113 nr. 4 bokstav e kan gi hjemmel for å unnta Eksportfinans fra det alminnelige regelverket om store engasjementer. Etter det departementet er kjent med, foreligger det også en juridisk betenkning innhentet av Eksportfinans som støtter dette synet.

Det framgår av direktiv 2006/48/EF artikkel 113 nr. 4 bokstav e (dansk versjon) at det kan gis unntak fra reglene om store engasjementer for

*«aktivposter, der består i fordringer på og andre engasjementer med kreditinstitutter indgået af kreditinstitutter, der opererer på et ikke-konkurrencemæssigt grundlag og yder lån under lovgivningsprogrammer eller i henhold til deres vedtægter til fremme af bestemte erhvervssektorer, og som indebærer en eller anden form for statslig kontrol og restriktioner i brugen af lånene, forudsat at de pågældende engasjementer stammer fra sådanne lån, der videregives til de begunstigede via andre kreditinstitutter.»*

Finanstilsynet har også vurdert dette spørsmålet i brevet 15. april 2011 til Finansdepartementet. Finanstilsynets har kommet til at unntaksbestemmelsen ikke kan anvendes til å gi unntak for Eksportfinans fordi «Eksportfinans, slik virksomheten er innrettet i dag, ikke oppfyller vilkårene i artikkel 113 (4) bokstav e». Finansdepartementet er enig i denne vurderingen. Det framgår av bestemmelsens ordlyd at alle vilkårene må være oppfylt for at dette unntaket skal kunne komme til anvendelse. Eksportfinans oppfyller ikke, og vil heller ikke etter departementets vurdering kunne oppfylle, alle vilkårene. Det vises f.eks. til vilkåret om at «de pågældende engasjementer stammer fra sådanne lån, der videregives til de begunstigede via andre kreditinstitutter», og til vilkåret om å operere «på et ikke-konkurrencemæssigt grundlag». Det er etter departementets vurdering derfor ikke adgang til å unnta Eksportfinans fra reglene om store engasjementer med hjemmel i EØS-regelverket som svarer til nevnte direktivbestemmelse. Eksportfinans ble også orientert om dette i brevet 19. oktober 2011.

Eksportfinans har for øvrig i sitt prospekt for «U.S.\$40,000,000,000 Euro Medium Term Note Programme» datert 1. juni 2011 opplyst følgende under «RISK FACTORS» på s. 16 (Eksportfinans er «the Issuer»):

*«The European Union rules leave little or no authority for Norwegian supervisory authorities to make permanent exemptions. These new provisions are detrimental to the Issuer's business model. (...) There can be no assurance that the Norwegian Ministry of Finance's consideration will be favourable to the Issuer, and if the Issuer were ultimately required to adhere to the new regulations without modification from those currently in effect, it would adversely affect the Issuer's business, results of operations and financial position.»*

Dette viser at Eksportfinans har vært kjent med, og forberedt på, at det ikke ville kunne bli gitt noe permanent unntak for Eksportfinans, og at dette har vært kommunisert til finansmarkedet.



**Spørsmål 5**

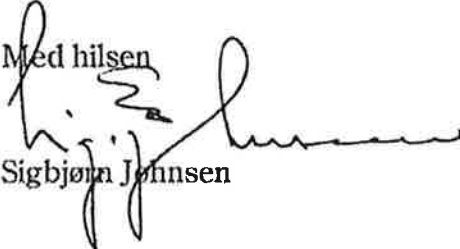
*Hvordan forholder saken seg per dags dato i Island og Liechtenstein?*

**Svar på spørsmål 5**

Island, Liechtenstein og Norge har, sammen med EU, tatt CRD II, inkludert de nye kravene til nasjonale regler om store engasjementer, inn i EØS-avtalen, jf. EØS-komitebeslutning nr. 85/2010 av 2. juli 2010. Beslutningen ble tatt med såkalt forfatningsrettslig forbehold. Dette forbeholdet er opphevet av Norge og Liechtenstein. Departementet har fått opplyst fra EFTA-sekretariatet at det er ventet at Island snart vil oppheve sitt forfatningsrettslige forbehold. I henhold til EØS-avtalen art. 103 (2) skal beslutningen anvendes midlertidig i påvente av at alle de forfatningsrettslige krav oppfylles.

Jeg antar at Island og Liechtenstein har gjennomført de nødvendige regelendringer for å oppfylle EØS-reglene som svarer til CRD etter endringene i CRD II.

Etter det departementet kjenner til er det ikke kredittinstitusjoner i Island eller Liechtenstein som utøver virksomhet som er sammenlignbar med virksomheten til Eksportfinans.

Med hilsen  
  
Sigbjørn Johnsen