



---

# **Innst. O. nr. 71**

**(2005-2006)**

**Innstilling til Odelstinget  
fra finanskomiteen**

Ot.prp. nr. 66 (2005-2006)

---

**Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)**



## Innhold

	Side		Side
<b>1. Innledning</b> .....	5	<b>8. Forholdet til personopplysnings-</b>	
1.1 Sammendrag .....	5	<b>lovgivningen</b> .....	14
1.2 Komiteens merknader .....	6	8.1 Sammendrag .....	14
		8.2 Komiteens merknader .....	15
<b>2. Formål med kapitaldekningsregelverket</b>	6	<b>9. Anvendelse av kravene for</b>	
2.1 Sammendrag .....	6	<b>verdipapirforetak</b> .....	15
2.2 Komiteens merknader .....	7	9.1 Sammendrag 15	
<b>3. Generelt om lovforslaget</b> .....	7	9.2 Komiteens merknader .....	15
3.1 Sammendrag .....	7	<b>10. Kapitaldekningskrav for</b>	
3.2 Komiteens merknader .....	8	<b>forsikringselskaper</b> .....	16
<b>4. Overordnede krav</b> .....	9	10.1 Sammendrag .....	16
4.1 Sammendrag .....	9	10.2 Komiteens merknader .....	16
4.2 Komiteens merknader .....	10	<b>11. Overgangsbestemmelser og ikrafttredelse</b>	16
<b>5. Minimumskrav til ansvarlig kapital</b>		11.1 Sammendrag .....	16
<b>(pilar I)</b> .....	10	11.2 Komiteens merknader .....	16
5.1 Sammendrag .....	10	<b>12. Regeltekniske endringer</b> .....	16
5.2 Komiteens merknader .....	11	12.1 Sammendrag .....	16
<b>6. Vurdering av samlet kapitalbehov og</b>		12.2 Komiteens merknader .....	16
<b>individuell tilsynsmessig oppfølging</b>		<b>13. Økonomiske og administrative</b>	
<b>(pilar II)</b> .....	12	<b>konsekvenser</b> .....	17
6.1 Sammendrag .....	12	13.1 Sammendrag .....	17
6.2 Komiteens merknader .....	13	13.2 Komiteens merknader .....	19
<b>7. Institusjonenes offentliggjøring</b>		<b>14. Merknader til de enkelte bestemmelser</b>	19
<b>(pilar III)</b> .....	14	14.1 Sammendrag .....	19
7.1 Sammendrag .....	14	14.2 Komiteens merknader .....	20
7.2 Komiteens merknader .....	14	<b>15. Komiteens tilråding</b> .....	20





# Innst. O. nr. 71

(2005-2006)

## Innstilling til Odelstinget fra finanskomiteen

Ot.prp. nr. 66 (2005-2006)

### Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)

Til Odelstinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Sammendrag

Bakgrunnen for de foreslåtte endringene i kapitaldekningsregelverket er nye retningslinjer for beregning av kapitaldekning fra Basellkomiteen og endringer i det konsoliderte bankdirektivet (2000/12/EC) og CAD-direktivet (93/6/EEC) fra EU. Endringene i EU-direktivene må gjennomføres i norsk rett som en del av EØS-forpliktelsene. Direktivene setter en del krav til hvordan kapitaldekningsreglene i Norge skal være utformet. Nasjonale myndigheter, herunder norske, kan ikke fastsette regler som gir lempeligere kapitaldekningskrav enn det som følger av direktivene. Direktivene gir slik sett minimumsregler.

Det foreslås i proposisjonen endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) og lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven). Som følge av endringene i finansieringsvirksomhetsloven, foreslås bestemmelsene om kapitaldekning i lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker (sparebankloven) og lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker (forretningsbankloven) opphevet.

Hovedformålet med lovendringene som foreslås i proposisjonen, er å legge til rette for implementering av nytt kapitaldekningsregelverk fra EU i norsk lovgivning. Hensikten ved utformingen av lovforslaget er at lovbestemmelsene skal gi oversikt over

hovedelementene og strukturen i kapitaldekningsregelverket. Videre skal lovbestemmelsene gi tilstrekkelige hjemler til å fastsette forskrifter som gjennomfører de nærmere krav i EU-direktivene.

Direktivene inneholder, i tillegg til at direktivene generelt er minimumsdirektiver, en rekke valgmuligheter (unntak fra direktivets hovedregel) ved gjennomføring i nasjonal lovgivning. Dette gir rom for nasjonale tilpasninger. Bestemmelsene som foreslås tatt inn i lov reflekterer den endrede strukturen i rammeverket som nasjonale myndigheter er forpliktet til å gjennomføre. I proposisjonen tas det i liten grad stilling til de nasjonale valgene ved gjennomføring av de endrede direktiver. Bestemmelsene tar heller ikke stilling til om en på enkelte områder skal fastsette krav som er strengere enn minimumskravene fra EU. Nærmere krav vil bli fastsatt i forskrifter, og behovet for nasjonale tilpasninger vil i hovedsak bli tatt stilling til ved fastsettelsen av disse forskriftene.

Utkastet til lovregler er utarbeidet av Finansdepartementet og bygger på forslag utarbeidet av Kredittilsynet mottatt av Finansdepartementet ved brev av 22. juni 2005. De nye kapitaldekningsreglene vil gjelde for sparebanker, forretningsbanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å yte investeringstjenesten aktiv forvaltning.

I proposisjonen foreslås nye regler for beregning av kapitaldekningskrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. De nye lovreglene foreslås tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven. Bestemmelsene som foreslås implementert, innebærer viktige endringer i forhold til gjeldende regelverk. I tillegg til de minstekrav til ansvarlig kapital som fastsettes med utgangspunkt i de nærmere beregningsmetodene lovforslaget angir, foreslås krav om at finansinstitusjonen selv skal ha oversikt

over og vurdere risikoen ved, og kapitalbehovet for, institusjonens virksomhet. Videre innføres krav til offentliggjøring av opplysninger vedrørende kapitaldeknningen.

I forslaget til nye kapitaldekningsregler videreføres dagens minstekrav om åtte pst. kapitaldekning, men beregningsgrunnlaget for dette kravet endres. De nye bestemmelsene endrer beregningsgrunnlaget for kredittisiko og beregningsgrunnlaget for markedsrisiko. I tillegg innføres et eksplisitt krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko. Regelverket om hva som kan regnes som ansvarlig kapital berøres i liten grad av endringsforslaget. De kapitaldekningsregler som foreslås innført, skal forutsetningsvis være mer følsomme for finansinstitusjonenes risiko enn de kapitaldekningsregler som erstattes. Økt risikosensitivitet i kapitaldekningskravet skal føre til bedre risikostyring i institusjonene.

De foreslåtte lovregler vil i langt større grad enn gjeldende regler åpne for bruk av institusjonenes egne interne risikostyringsmodeller for beregning av kapitaldekningskrav. En legger således til rette for at institusjonene kan benytte ulike metoder for å beregne kapitaldekningskravet. Interne modeller kan kun benyttes til fastsettelse av kapitaldekningskrav etter særskilt tillatelse fra tilsynsmyndigheten. Interne modeller anses som mer avanserte metoder for måling av risiko enn bruk av myndighetsfastsatte risikovekter. I de endringsdirektiver som lovforslaget bygger på, ligger det en intensjon om at finansinstitusjoner og verdipapirforetak skal gis incentiver til å benytte mer avanserte metoder for risikostyring. Utover det beregnede minimumskravet til ansvarlig kapital vil det kreves at alle institusjoner har en prosess for å vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndigheten skal vurdere disse prosessene, og det er foreslått å utvide mulighetene til å, på individuelt grunnlag, stille kapitalkrav utover de kalkulerede kapitalkravene. Markedsdisiplinen skal styrkes gjennom strengere krav til offentliggjøring av informasjon.

## 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Rolf Terje Klunghland, Torgeir Micaelsen, Reidar Sandal, lederen Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Eirin Kristin Sund, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Peter Skovholt Gitmark og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra

Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at forslagene er nærmere omtalt nedenfor i denne innstillingen og i Ot.prp. nr. 66 (2005-2006) Om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk).

Komiteen viser til at det generelt kun er konkrete forslag som krever lovhemmel og Regjeringens vurderinger vedrørende dette, som er gjengitt nedenfor i sammendragene under det enkelte punkt. Bakgrunnen for forslagene, gjeldende norsk rett, EØS-rett, høringsuttalelser mv. knyttet til det enkelte forslag, er redegjort nærmere for i nevnte odelstingsproposisjon. Også nærmere vurderinger vedrørende lovforslagene er i noen grad kun delvis gjengitt, eventuelt bare vist til.

Komiteen viser til sine merknader nedenfor under det enkelte punkt.

## 2. FORMÅL MED KAPITALDEKNINGS-REGELVERKET

### 2.1 Sammendrag

Kapitaldekningsreglene innebærer at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene skal ha en buffer i form av ansvarlig kapital for å stå imot den risiko for tap som de påtar seg gjennom sin virksomhet. Den ansvarlige kapitalen tjener som et vern for innskyttere, de forsikrede og andre kreditorer og kunder mer generelt, og skal stimulere eierne til forsvarlig bankdrift ved at de selv kan tape egenkapital. Soliditeten til finansinstitusjonene er også viktig for å dempe medsykliske svingninger i utlånene som igjen kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger i økonomien.

Kapitaldekningsreglene bygger på at sannsynligheten for at en finansinstitusjon eller et verdipapirforetak ikke skal klare å oppfylle sine betalingsforpliktelser, vil være stigende med gjeldsgraden. Et krav til begrensning av gjeldsgrad innebærer at den ansvarlige kapitalen skal være i et fast forhold til eiendeler og poster utenom balansen. Dette uttrykkes som en brøk der institusjonens ansvarlige kapital inngår i telleren, mens nevneren, som utgjøres av et beregningsgrunnlag der de ulike eiendelspostene veies etter den risikoen de regnes for å representere, skal være et uttrykk for den totale risikoposisjonen en institusjon har. Kravet til ansvarlig kapital kan virke begrensende på plassering i eiendeler og poster utenom balansen med høy risikovekt, ettersom slike plasseringer krever mer ansvarlig kapital enn plasseringer med lavere risikovekt. Kapitaldekningskravet skal ikke hindre institusjonene i å ta risiko, men skal bidra til at risikoen står i forhold til nivået på den ansvarlige kapitalen. Kapitalkostnader knyttet til den ansvarlige ka-

pitalen vil også stimulere institusjonene til å prise risiko.

Kapitaldekningsreglene skal underbygge den finansielle stabiliteten ved at de bidrar til å sikre soliditeten i institusjonene og dermed også soliditeten i det finansielle systemet samlet sett. Bankene og andre finansielle institusjoner utgjør sammen med verdipapirmarkedene og betalings- og oppgjørssystemene det finansielle system. En økonomi er avhengig av at dette systemet fungerer som det skal. En ustabil finansiell situasjon kan forstyrre tilgangen på kreditt eller flyten av penger, med fare for konsekvenser for produksjon, sysselsetting og prisstigning. Det finansielle system har en sterk innebygd systemrisiko, dvs. at problemer hos enkelte aktører raskt kan spre seg til å ramme hele det finansielle system. Gode kapitalbuffer i institusjonene bidrar til å hindre et problem i å spre seg i systemet.

## 2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til orientering.

## 3. GENERELT OM LOVFORSLAGET

### 3.1 Sammendrag

Basel-komiteens retningslinjer bygger på tre såkalte pilarer. Denne tredelingen gjenspeiles også i direktivene fra EU. Pilarene skal understøtte hverandre gjensidig, og skal sammen bidra til å fremme finansiell stabilitet. Dette skal skje ved at kapitalkravet i institusjonen står overfor tilpasses bedre til den underliggende risikoen i institusjonen. Pilar I inneholder de tekniske beregningene av kapitalkravene, og definerer minimumskravet til ansvarlig kapital. Pilar II omhandler vurderingen av og tilsynet med institusjonenes samlede risiko, og det samlede kapitalbehovet til institusjonene, mens pilar III inneholder regler om informasjon som institusjonene skal gjøre offentlig tilgjengelig.

I de nye kapitaldekningsreglene som foreslås implementert, videreføres i hovedsak dagens definisjon av ansvarlig kapital (telleren i brøken) og minstekravet om åtte pst. kapitaldekning, men beregningsgrunnlaget som den ansvarlige kapitalen skal stå i forhold til (nevneren i brøken) endres. Nye bestemmelser om kredittrisiko skal i stor grad erstatte de eksisterende, og det skjer også en del endringer i beregningsgrunnlaget for markedsrisiko. I tillegg innføres et eksplisitt kapitalkrav for operasjonell risiko. Regelverket om ansvarlig kapital berøres i mindre grad av endringene som foreslås.

Institusjonen kan etter de nye reglene beregne minstekravet for kredittrisiko etter to alternative metoder; standardmetoden eller internratingmetoden (IRB-metoden). IRB-metoden skiller igjen mellom en grunnleggende og en avansert metode. Standard-

metoden bygger i stor grad på gjeldende kapitaldekningsregelverk, mens IRB-metoden i større grad legger institusjonenes egne vurderinger av kredittrisiko til grunn. Kapitalkravet for operasjonell risiko skiller i likhet med kravet for kredittrisiko mellom enkle og mer avanserte metoder.

Minimumskravene i pilar I dekker nødvendigvis ikke den samlede risiko institusjonene er eksponert overfor på en fullgod måte. Utover det beregnede minimumskravet til ansvarlig kapital er alle institusjoner derfor under pilar II påkrevd å ha en prosess for å vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndigheten skal vurdere disse prosessene, og det er foreslått å utvide myndighetenes mulighet til på individuell basis å stille kapitalkrav utover de kalkulerede kapitalkravene. Krav til informasjonen i institusjonene skal gjøre offentlig tilgjengelig skal bidra til å styrke markedsdisiplinen. Opplysningskravene i pilar III stiller krav til at institusjonene offentliggjør informasjon om blant annet kapitalforhold, risikoeksponering og styring og kontroll. Dette skal bidra til at markedet i større grad skal kunne vurdere risikoforhold og kapitalisering i institusjonene.

En oversikt over kapitaldekningsreglene slik de vil fremstå etter de nye reglene fremgår av figur 5.1 i proposisjonen.

Kapitaldekningsreglene oppfylles på tre nivåer:

- selskapsnivå
- delkonsolidert nivå
- konsolidert nivå.

Selskapsnivå vil si at det aktuelle selskap skal oppfylle kravet uten å medregne datterselskaper eller deleide selskaper (20 pst. eierandel eller mer) eller andre selskaper som omfattes av konsolideringsplikt. Delkonsolidert nivå vil si at et krav skal oppfylles på konsolidert basis på alle delnivåer (underkonsern) og slik at alle selskaper som omfattes av konsolideringsplikt og som er organisert direkte eller indirekte under det mellomliggende selskapet, inngår i denne del av konsolideringen. Konsolidert nivå vil si at hele konsernet samlet skal oppfylle kravet på konsolidert basis og slik at alle selskaper i gruppen som omfattes av konsolideringsplikt, inngår i konsolideringen.

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 58 (2004-2005), ble blant annet bestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 første, annet, tredje og sjette ledd og i verdipapirhandelloven § 8-12 endret. De nærmere reglene om gjennomføringen av konsolideringen, herunder om nivå for anvendelse av kapitaldekningsreglene, følger etter disse endringene av en ny forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis (konsolideringsforskriften). En gjennomføring i norsk rett av direktivet synes på nåvæ-

rende tidspunkt ikke å nødvendiggjøre ytterligere endringer i lovbestemmelsene om konsolidering. Bestemmelsene i de nye kapitaldekningsreglene om nivå for anvendelse av kapitalkravene vil således kunne gjennomføres ved endringer i konsolideringsforskriften.

Konsolideringsbestemmelsene vedrørende pilar II må vurderes sammen med de virkemidlene som følger av pilar II-regelverket og hvor Kredittilsynet blant annet vil kunne pålegge institusjonene å ha en høyere kapital enn de lovbestemte minimumskrav. Ved anvendelse av pilar II-kravet på konsolidert basis legges det til grunn at det skal tas hensyn til alle typer risikoer i konsernet, og slik at også risikoer for forsikringsselskaper som inngår i gruppering med kredittinstitusjoner og/eller verdipapirforetak, vil omfattes.

Departementet oppfatter høringsinstansene som generelt positive til strukturen i lovforslaget. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler seg også i sin høringsuttalelse positivt om en omlegging av kapitaldekningsregelverket i retning av mer risikofølsomme kapitalkrav, slik det her legges til rette for.

Departementet har merket seg at både FNH og Sparebankforeningen i sine høringsuttalelser vektlegger betydningen av en mest mulig lik implementering i Norge som i andre land, for å sikre like konkurransevilkår. Departementet er enig med høringsinstansene i at dette bør tillegges vekt. Departementet viser i denne sammenheng til det samarbeidet tilsynsmyndighetene i de nordiske landene har etablert innenfor kapitaldekningsområdet. Det nordiske samarbeidet følger også nøye det tilsvarende arbeidet som skjer i regi av CEBS slik at det ikke skal oppstå utilsiktede forskjeller mellom Norden og de øvrige landene i EØS-området.

Hensynet til institusjonene og like rammevilkår må, som departementet også skrev i høringsnotatet, veies opp mot andre viktige hensyn som ligger til grunn for utformingen av kapitaldekningsregelverket. På enkelte avgrensede områder kan det være særlige soliditetsmessige hensyn som kan veie tyngre enn konkurransemessige hensyn. Departementet vil videre understreke at det i lovutkastet i proposisjonen i liten grad tas stilling til de valgmuligheter direktivet åpner for ved gjennomføring i nasjonal lovgivning. Utfyllende bestemmelser vil bli fastsatt i forskrifter, og nasjonale tilpasninger vil bli tatt standpunkt til i forbindelse med fastsettelsen av disse forskriftene.

Departementet har videre merket seg FNHs synspunkter på de vurderinger som er gjort når det gjelder de ulike nivåene kapitaldekningskravet skal være oppfylt på i et konsern. Departementet legger som nevnt i høringsnotatet til grunn at nåværende bestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 og i

forskrift om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis (konsolideringsforskriften) er tilstrekkelige for å oppfylle kravene i det reviderte kredittinstitusjonsdirektivet.

Gjeldende unntaksbestemmelse i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 andre ledd åpner for at Kredittilsynet kan gjøre unntak fra hovedbestemmelsen om anvendelse av regelverket på konsolidert nivå, og foreslås videreført under det nye kapitaldekningsregelverket. Det finnes som FNH påpeker ingen tilsvarende bestemmelse i gjeldende regelverk i Norge som åpner for unntak på selskapsnivå. Unntaksbestemmelsen i direktivets artikkel 69, som åpner for unntak på selskapsnivå, er ikke ny, men har fått fornyet aktualitet siden beregningen av minstekravet til ansvarlig kapital er blitt mer ressurskrevende. Departementet legger imidlertid, i likhet med Kredittilsynet, til grunn at en oppfyllelse av minstekravene til kapitaldekning for datterselskap også på selskapsnivå vil bidra til å sikre at den ansvarlige kapitalen er allokert i forhold til risikoen i de ulike delene av en finansgruppe. Det anses som betryggende at den ansvarlige kapitalen er til stede i forhold til risikoen i hver enkelt av de juridiske enhetene. Departementet ønsker derfor ikke å implementere denne unntaksbestemmelsen i norsk regelverk. At det ikke åpnes for at Kredittilsynet ved forskrift eller ved enkeltvedtak kan unnta selskaper fra kravet til kapitaldekning, innebærer ingen endring sammenlignet med dagens situasjon.

Mange har vært opptatt av konsekvenser av den foreslåtte omleggingen av kapitaldekningsregelverket for soliditeten til finansinstitusjonene og mulige virkninger for finansiell stabilitet. Departementet viser i denne sammenheng til den nærmere omtale av dette i proposisjonens kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget, samt i kapittel 2 om formålet med kapitaldekningsregelverket. Ut ifra hensynet til den enkelte institusjonens soliditet og hensynet til stabilitet i det finansielle systemet som helhet er det ønskelig at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene tar hensyn til risiko i sin prissetting, noe kapitaldekningsregelverket skal bidra til. For øvrig har mange institusjoner allerede under dagens rammeverk utviklet avanserte metoder for risikostyring som benyttes selv om de ikke kan benyttes for fastsettelse av kravet til ansvarlig kapital.

### 3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine merknader nedenfor under det enkelte punkt.

Komiteen vil peke på at det er ulike hensyn som bør balanseres fornuftig når de nye reglene for kapitaldekningskrav skal formuleres og iverksettes gjennom forskrift. Det sentrale hensyn ved utformingen av regelverket skal være at den enkelte finansin-



stusjon skal ha ansvarlig kapital for å stå imot den risiko for tap som de tar på seg gjennom sin virksomhet. Kapitaldekningsreglene skal videre underbygge stabiliteten i det finansielle systemet.

De nye reglene vil i flere tilfeller kunne innebære lavere kapitaldekningskrav. Nivået på det samlede kravet til ansvarlig kapital for norske institusjoner vil imidlertid avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres ved implementeringen i norsk regelverk. Reduksjon i kravene vil kunne stimulere norsk økonomi ved at utlånevnen øker. I en situasjon med høykonjunktur kan en rask reduksjon i kravene til ansvarlig kapital forsterke etterspørselspresset ytterligere bl.a. i boligmarkedet.

Samtidig kan ulik innfasing av kapitaldekningsreglene mellom ulike land virke konkurransevridende i disfavør av norske banker. Utenlandske banker vil kunne benytte et eventuelt konkurransefortrinn ved å tilby tjenester som norske banker er avskåret fra.

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.

## **4. OVERORDNEDE KRAV**

### **4.1 Sammendrag**

Bakgrunnen for kapitaldekningskravet er at finansinstitusjonene og verdipapirforetakene skal ha en buffer i form av ansvarlig kapital for å stå imot den risiko for tap som de påtar seg gjennom sin virksomhet. Det foreslås en bestemmelse av overordnet karakter som samler kravene som følger av de øvrige lovbestemmelsene om kapitaldekning. Bestemmelsen er ment å tydeliggjøre at institusjonene i tillegg til å tilfredsstillende de beregnede minstekrav til ansvarlig kapital, til enhver tid skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut ifra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.

I det nye kapitaldekningsregelverket ligger det en erkjennelse av at det er en sammenheng mellom hvor mye ansvarlig kapital som er nødvendig for å dekke

risikoen i en institusjon og institusjonens risikostyring og interne kontrollprosesser. Økt ansvarlig kapital skal ikke være den eneste løsningen for å møte økt risiko. Ansvarlig kapital skal heller ikke kunne være et substitutt for hensiktsmessig risikostyring og kontroll. Etter direktivene skal alle institusjoner ha veldefinerte styrings- og kontrollordninger. Dette innebærer en klar organisatorisk struktur med en veldefinert og klar ansvarsfordeling. Institusjonen skal videre ha rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere den risiko institusjonene er eller kan bli utsatt for. Videre skal institusjonene ha tilfredsstillende internkontroll, herunder en god administrativ og regnskapsmessig praksis. Direktivene fastsetter i denne sammenheng også mer detaljerte krav til institusjonens risikostyring, herunder krav knyttet til ulike risikotyper (kredittrisiko, konsentrasjonsrisiko, likviditetsrisiko mv.).

Det overordnede kravet til styrings- og kontrollordninger gjelder uavhengig av hvilke metoder institusjonene benytter i beregningen av kapitaldekningskravet. Kravet skal imidlertid ses i sammenheng med type virksomhet, størrelse på institusjonen og kompleksiteten i institusjonens virksomhet. Departementet foreslo i lovutkastet som ble sendt på høring å fastsette et forholdsmessighetsprinsipp for kravet til finansinstitusjonenes styrings- og kontrollordninger, samt retningslinjer og rutiner i loven.

Departementet foreslår en overordnet bestemmelse om oppfyllelse av kravene til ansvarlig kapital. Bestemmelsen binder sammen øvrige deler av kapitaldekningsregelverket. Bestemmelsen setter kravene til organisering og forsvarlig drift som foreslås nedenfor i samme paragraf i sammenheng med kravene til ansvarlig kapital. Videre understrekes det i bestemmelsen at krav til ansvarlig kapital også kan fremgå av forskriftsbestemmelser eller i form av enkeltvedtak, samt at disse kravene skal være oppfylt til enhver tid, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 første ledd og del IV (verdipapirhandeloven) § 8-10 første ledd.

Departementet foreslår regler som omhandler forsvarlig organisering og drift. Bestemmelsen er ikke direkte knyttet til kravene til ansvarlig kapital, men er likevel viktig i forhold til soliditeten til institusjonene. Bestemmelsen dekker etter departementets vurdering direktivets krav om at institusjonene skal ha på plass effektive interne risikostyringsystemer. Forsvarlig drift forutsetter, slik departementet ser det, en klar organisasjonsstruktur og klar ansvarsfordeling. Også annen relevant lovgivning reflekterer dette. Det fremgår for eksempel av aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-12 at styret i aksjeselskap og allmennaksjeselskap skal sørge for en "forsvarlig organisering av virksomheten". Det følger imidlertid av finansieringsvirksomhetsloven § 3-2 at "Finan-

sieringsforetak kan ikke uten samtykke av Kongen organiseres på annen måte enn som aksjeselskap, allmennaksjeselskap, selveiende institusjon (stiftelse) eller forening av låntakere (kredittforening, hypotekforening)". Det følger av dette at ikke alle finansieringsforetak nødvendigvis vil dekkes av aksjelovgivningen. Departementet anser det foreslåtte kravet til klar organisasjonsstruktur som nødvendig for finansinstitusjonene.

I aksjelovgivningen fremgår ansvarsfordeling mellom de styrende organer og daglig leder. I forbindelse med risikostyring vil det være nødvendig med klar ansvarsfordeling også mellom de ansatte i finansinstitusjonen.

At det etableres styrings- og kontrollordninger, er en forutsetning for å kunne ha en oversikt over måten virksomheten drives på. At slike styrings- og kontrollordninger er klare, innebærer at det minst skal fremkomme hvem som beslutter og hvem som kontrollerer, slik at det ikke skapes uklare ansvarsforhold internt i institusjonen. En kontrollordning vil måtte etableres slik at kontrollen utøves av andre personer enn de som har tatt de beslutningene som skal kontrolleres.

For å sikre at institusjonen har en oversikt over risikobildet stilles det videre krav til retningslinjer og rutiner. Retningslinjene og rutinene vil måtte være slik at en oppfølging av disse innebærer en forsvarlig organisering og drift. For at virksomheten skal drives forsvarlig må det sikres at så vel styrings- og kontrollordninger, som interne retningslinjer og rutiner, revurderes ved jevne mellomrom. Det følger av forskrift om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll (internkontrollforskriften) av 20. juni 1997 at "styret skal påse at den interne kontroll i foretaket er sikret i et tilstrekkelig omfang og på en systematisk måte". Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 andre ledd. Direktivets krav om at institusjonen skal ha god regnskapsmessig praksis anses ivaretatt i regnskapslovgivningen.

Forholdsmessighetsprinsippet som foreslås tatt inn i loven, som skal gjelde i vurderingen av hvilke styrings- og kontrollordninger som bør være etablert, innebærer at en vil se hen til arten og omfanget av institusjonens virksomhet. Arten og omfanget av virksomheten vil også være av betydning i vurderingen av retningslinjene og rutinene. Dette prinsippet gjenspeiler at risikostyringssystemene og kompleksiteten av disse bør henge tett sammen med den virksomhet institusjonen faktisk driver. Forholdsmessighetsprinsippet foreslås lovfestet i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 tredje ledd og verdipapirhandelloven § 8-10 tredje ledd.

## 4.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag til finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 og verdipapirhandelloven § 8-10.

## 5. MINIMUMSKRAV TIL ANSVARLIG KAPITAL (PILAR I)

### 5.1 Sammendrag

Departementet foreslår en videreføring av kravet i gjeldende regelverk til at en finansinstitusjons ansvarlige kapital til enhver tid skal utgjøre minst åtte pst. av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a første ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a første ledd.

Det beregnede kravet til ansvarlig kapital for kredittrisiko og markedsrisiko vil variere med risikoen i porteføljen, slik at plasseringer i aktiva med høyere risiko, og dermed høyere risikovekt, krever mer ansvarlig kapital enn plasseringer med lavere risikovekt. Dette har også vært situasjonen under gjeldende regelverk (og er også et sentralt formål), men kapitalkravet under det nye rammeverket er mer sensitivt for risiko. For kredittrisiko og markedsrisiko vil beregningsgrunnlaget være risikovektede eiendeler og poster utenfor balansen. For operasjonell risiko vil kapitalkravet i den grunnleggende metoden og standardmetoden i utgangspunktet være knyttet til inntekt etter en nærmere definisjon som inntas i forskrift.

Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette at beregningsgrunnlaget for kravet til ansvarlig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og annen risiko. Når det gjelder beregningsgrunnlag for annen risiko, skrev departementet i spesialmerknadene i høringsutkastet at det kan diskuteres om det er nødvendig å angi et beregningsgrunnlag for eventuell annen risiko, eller om de tre øvrige risikokategoriene (kredittrisiko, markedsrisiko eller operasjonell risiko) kan tolkes slik at de dekker all risikoen som skal reguleres under pilar I. Departementet vil bemerke at det i utgangspunktet her dreier seg om risiko som skal være dekket under pilar I, men som ikke åpenbart faller inn i en av de tre brede risikokategoriene. Departementet har merket seg Sparebankforeningens høringsmerknad om at det for norske banker som opererer i det internasjonale penge- og kapitalmarkedet er viktig at det ikke innføres regler som kan misforstås av utenlandske investorer. Departementet har videre merket seg at de tre kategoriene kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko etter FNHs vurdering er dekkende i forhold til direktivforpliktelsene.

Departementet er enig med FNH og Sparebankforeningen i at det vil være uheldig dersom den norske lovteksten kan gi inntrykk av at reguleringen på dette området avviker fra det som gjelder i andre land det kan være naturlig å sammenligne seg med. Departementet foreslår å ta ut begrepet annen risiko fra lovteksten og understreker at risikokategoriene etter dette skal tolkes vidt, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a tredje ledd.

Videre foreslår departementet en nærmere spesifisering av hvordan beregningsgrunnlaget for henholdsvis kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko skal fremkomme, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a tredje, fjerde og femte ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a fjerde, femte og sjette ledd.

Når det gjelder modellene for beregning av operasjonell risiko, har departementet merket seg høringsinstansenes innvendinger på bruken av begrepene grunnleggende metode, standardmetode og avanserte metoder. Tilsvarende innvendinger har vært reist i høringen av Kredittilsynets utkast til forskrift om operasjonell risiko. Departementet har i samråd med Kredittilsynet endret begrepene i lovforslaget til basismetode, sjablongmetode og AMA (avanserte metoder), jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a femte ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a sjette ledd.

Departementet har merket seg FNHs innvendinger til omtalen av tillatelse i konsernforhold i høringsnotatet. Departementet er enig med FNH i at artikkel 129 i direktivet synes å regulere tillatelse både for morselskap og datterselskaper enten disse er i samme land som morselskapet eller i andre EØS-land, og at det således ikke skilles mellom godkjenning av institusjoners bruk av interne målemetoder på konsolidert nivå og på selskapsnivå i konsernet.

I brev fra EU-kommisjonen til CEBS av 27. februar 2006 fremgår det at tilsynsmyndigheten i konsernspissens hjemland etter kommisjonens tolkning har beslutningsrett også for datterbanker i vertslandet i tilfeller av uenighet om godkjenning av bruk av interne modeller. Videre mener EU-kommisjonen at regelverket i konsernspissens hjemland skal gjelde for alle deler av gruppen og på alle nivåer i slike tilfeller. Avslutningsvis i brevet skriver EU-kommisjonen at gjennomføringen av direktivet i medlemslandene/EØS må ta hensyn til muligheten for at tilsynsmyndigheten i konsernspissens hjemland kan treffe beslutning om godkjenning av bruk av interne risikostyringsmodeller, og mulige konsekvenser av slike beslutninger.

EU-kommisjonens tolkning kan innebære at andre lands regler kan komme til anvendelse også i tilfeller der det ikke er direkte uenighet. Dette som følge av at tilsynsmyndighetene kan måtte inngå kompromisser om hvilke regler som skal gjelde for hele gruppen, og på de ulike nivåer, som følge av at forskjeller i landenes regler kan vanskeliggjøre søknadsbehandlingen og beslutningen om eventuell tillatelse.

Departementet foreslår å fastsette i loven at interne risikostyringsmodeller kun kan benyttes for fastsettelse av kapitaldekningskravet etter særskilt tillatelse fra tilsynsmyndigheten, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a sjette ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a åttende ledd.

For å ta høyde for usikkerhet knyttet til hvem som skal gjennomføre beslutningen i tilfeller av uenighet, foreslår departementet å fastsette i loven at tilsynsmyndigheten gir tillatelse til bruk av interne modeller, uten å spesifisere om dette vil være hjemlandets eller vertslandets tilsynsmyndighet for grensekryssende konsern.

Når det gjelder mulig anvendelse av andre lands regler for norske finansinstitusjoner og verdipapirforetak, antar departementet at lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a åttende ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a tiende ledd, som gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om bruk av interne målemetoder, også kan hjemle bestemmelser om anvendelse av andre lands regler.

Dispensasjonshjemmelen fra kravet til ansvarlig kapital i gjeldende bestemmelser om kapitaldekning foreslås videreført, men myndighet til å dispensere, foreslås lagt til Kredittilsynet (og ikke til departementet som i dag) for å skape symmetri, slik at tilsynet på individuell basis kan bestemme både at kapitalkravet skal være lavere og høyere enn det beregnede kravet som følger av samme paragraf, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a syvende ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a niende ledd.

Videre foreslås hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av bestemmelsene om beregnede kapitaldekningskrav, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a åttende ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10a tiende ledd.

## 5.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 a og verdipapirhandelloven § 8-10 a.

## 6. VURDERING AV SAMLET KAPITALBEHOV OG INDIVIDUELL TILSYNSMESSIG OPPFØLGING (PILAR II)

### 6.1 Sammendrag

Bestemmelsene som stiller krav til vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging skal også dekke eksterne risikofaktorer institusjonen står overfor. Det er ikke tilstrekkelig at institusjonen, gjennom målinger eller på annen måte, har oversikt over risikoen. Den må også kunne vurdere risikoen og finne den akseptabel og forsvarlig i forhold til institusjonens ansvarlige kapital. Dette gjelder både risikoen knyttet til den samlede virksomheten, til deler av denne og til enkeltrisikoeer. Kravene som foreslås innebærer et krav til ansvarlig kapital ut over det beregnede minstekravet dersom risikoen ved og omfanget av virksomheten til institusjonen tilsier at det beregnede kravet ikke er tilstrekkelig i forhold til den samlede risikoeksponeringen.

Begrepet kapitalbehov reflekterer direktivets uttrykk "internal capital". Økonomisk kapital er et mer velkjent begrep som blant annet benyttes i retningslinjene fra Baselkomiteen. Begrepet "internal capital" er imidlertid ikke entydig definert. Finansdepartementet foreslår å knytte institusjonens egen vurdering av risiko opp mot den ansvarlige kapitalen. Det er etter departementets vurdering rimelig å kreve at institusjonen skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut ifra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver uavhengig av institusjonens egen definisjon av økonomisk kapital.

Departementet foreslår på ovennevnte bakgrunn et krav om at en finansinstitusjon til enhver tid skal ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten, samt til enhver tid ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut ifra risikoen, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9b første ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10b første ledd. Bestemmelsen innebærer blant annet at institusjonen skal ha en ansvarlig kapital som er forsvarlig når det tas hensyn til risiko som ikke fanges opp av det beregnede kravet etter lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a. Slik risiko kan blant annet være renterisiko i kredittporteføljen og konsentrasjonsrisiko. De nye kapitaldekningsreglene vil vektlegge ansvaret ledelsen i banken har for å vurdere hva som er et tilstrekkelig nivå på den ansvarlige kapitalen utover det beregnede minimumskravet.

Selv om institusjonen opererer med interne kapitalbegreper, bør også den ansvarlige kapitalen i alle tilfeller være forsvarlig i forhold til risikoen. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig at også institusjonen vurderer om de har en ansvarlig kapital som er forsvarlig ut ifra den risiko institusjonen ser

ved egen drift. Etter departementets vurdering forsterkes behovet for en egen vurdering av forholdet mellom risiko og ansvarlig kapital av at det i den tilsynsmessige dialogen mellom tilsynsmyndigheter og institusjonen skal fokuseres på den regulatoriske definisjonen av ansvarlig kapital.

Det foreslåtte lovkravet vil selvfølgelig ikke være til hinder for at institusjonen for interne forhold kan operere med en egen definisjon av tapsabsorberende kapital som avviker fra den regulatoriske definisjonen av ansvarlig kapital. Institusjonen kan når den vurderer hvordan kapitalbehovet kan tilfredsstilles på sikt, også se på kapitalelementer som ikke inngår i den ansvarlige kapitalen på nåværende tidspunkt. Andre buffere institusjonen har tilgjengelig, utover det som kan medregnes som ansvarlig kapital, vil dessuten være med å påvirke vurderingen av om den ansvarlige kapitalen er tilstrekkelig og således forsvarlig ut ifra risikoen.

Ettersom kravet skal gjelde til enhver tid, vil det også være påkrevd at institusjonen vurderer fremtidig risiko, og at utviklingen i den ansvarlige kapitalen sees i sammenheng med en vurdering av risiko som vil kunne oppstå. Departementet foreslår derfor å stille et krav til vurdering av samlet kapitalbehov på kort og lengre sikt, samt en vurdering av hvordan kapitalbehovet kan tilfredsstilles jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9b andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10b andre ledd. Dersom kapitalen ikke tilfredsstiller det fremtidige kapitalbehovet, må institusjonen på et tidlig stadium iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette.

Som følge av at Kredittilsynets individuelle vurdering av den enkelte institusjon utgjør et hovedelement i pilar II i retningslinjene fra Baselkomiteen og i EU-direktivet, foreslår departementet å ta inn en bestemmelse i tråd med kredittilsynsloven § 3 i lovforslaget. Departementet mener at det er behov for å synliggjøre Kredittilsynets rolle i de individuelle vurderingene som skal foretas. Bestemmelsen som foreslås av departementet, fastsetter at tilsynsmyndigheten skal evaluere institusjonens bedømming av kapitalbehovet og dens interne kapitalvurderingsprosess. Det er viktig at tilsynsmyndighetene vurderer langsiktig kapitalbehov, og om den ansvarlige kapitalen er forsvarlig i forhold til institusjonens risikoprofil. Videre skal tilsynet kontrollere institusjonenes modeller (tilnærming) for å komme frem til kapitalkravet, jf. også krav om modellgodkjenning etter lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 a sjette ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 a åttende ledd. Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9b tredje ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10b tredje ledd.

Tilsynet må legge til grunn at institusjonene tilpasser seg over det myndighetsfastsatte generelle el-

ler individuelle minstekravet til ansvarlig kapital, og skal også kunne kreve dette. Dersom tilsynet ikke er tilfreds med institusjonenes egne risikoanslag og kapitalallokeringsprosess, må det settes i verk tiltak. Det foreslås å fastsette at Kredittilsynet, (dersom tilsynet ikke er overbevist om at risikoanslag og kapitalallokeringsprosess er tilfredsstillende), kan pålegge institusjonene en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav. Det forutsettes således ikke manglende etterlevelse av øvrige lovkrav for at Kredittilsynet skal kunne fastsette et høyere krav til ansvarlig kapital jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b fjerde ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10b fjerde ledd. I forslag til ny finansvl. § 2-9 b fjerde ledd og del IV (verdipapirhandelloven) 8-10 b fjerde ledd gis Kredittilsynet hjemmel til å pålegge finansinstitusjonene å ha høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav. I motsetning til bestemmelsen i finansvl. ny § 2-9 d første ledd og vphl. ny § 8-10 d første ledd er det ikke en forutsetning at institusjonen er i direkte brudd med øvrige bestemmelser i loven for at hjemmelen etter finansvl. ny § 2-9 b fjerde ledd og vphl. ny § 8-10 b fjerde ledd kan benyttes. Det er her tilstrekkelig at tilsynet ikke er overbevist om at risikoanslag og kapitalallokeringsprosess er tilfredsstillende. Selv om denne hjemmelen som FNH påpeker er vidtrekkende, går det ikke utover de muligheter Kredittilsynet har per i dag til å fastsette høyere kapitaldekningskrav, jf. Kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Videre foreslås en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller de hovedprinsippene som følger av lovens bestemmelser om vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging. Det vil bl.a. kunne være behov for å fastsette i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan risikostyringen skal være i institusjonen. En hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser er nødvendig ettersom det kan anføres at bestemmelsen i tilsynsloven § 4 nr. 2 etter sin ordlyd ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette nødvendige forskriftsbestemmelser til å gjennomføre de nye direktivkravene jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b femte ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10b femte ledd. Etter fastsettelsen av slike nye forskrifter vil det være nødvendig å foreta en vurdering av forholdet mellom de nye forskriftene og internkontrollforskriften.

Kredittilsynet skal videre kunne kreve at institusjoner som ikke oppfyller krav i lov og forskrift, iverksetter nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ettersom kravene skal være oppfylt til enhver tid, vil dette også gjelde med hensyn til fremtidig utvikling i institusjonens risikoeksponering. Departementet foreslår å fastsette de pålegg Kredittilsynet kan gi ved

manglende etterlevelse av kravene i en egen bestemmelse, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 d og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 d.

Når det gjelder prinsippet om forholdsmessighet mellom de krav som stilles og arten og omfanget av institusjonens virksomhet, gjelder dette, som Sparebankforeningen påpeker i sin høringsuttalelse, ikke bare for den overordnede bestemmelsen om styring og kontroll, men også for kravene som stilles til institusjonens strategi og prosess for å vurdere kapitalbehovet (ICAAP) og for tilsynsmyndighetens gjennomgang av institusjonens kapitalbehov, jf. finansvl. ny § 2-9 b og vphl. ny § 8-10 b. Finansdepartementet viser til at dette er nærmere omtalt i spesialmerknadene til lovforslaget, jf. kapittel 15 i proposisjonen.

Tilførsel av ressurser til Kredittilsynet i forbindelse med implementering av nytt kapitaldekningsregelverk og utvikling av risikobasert tilsyn er nærmere omtalt i proposisjonens kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser av innføringen av nytt kapitaldekningsregelverk. I lovforslaget legges hovedsakelig forskriftskompetansen til departementet. Departementet er imidlertid enig med høringsinstansene i at detaljerte bestemmelser av teknisk karakter bør fastsettes og revideres av Kredittilsynet. Det legges opp til at forskriftene i første omgang vil bli fastsatt av departementet og deretter, i den grad det synes hensiktsmessig, vil forskriftskompetansen bli delegert til Kredittilsynet. Dette vil også gjelde i forhold til forskriftshjemmelen i finansvl. § 2-9 b femte ledd og vphl. § 8-10 b femte ledd i lovforslaget, der departementet gis kompetanse til å kunne fastsette nærmere regler for pilar II i forskrift. I den sammenheng vil departementet imidlertid også måtte vurdere om det er hensiktsmessig at den enhet som i praksis skal utføre tilsynet, også fastsetter de nærmere bestemmelser om det tilsynet som skal utføres. Dette taler mot delegering i dette tilfellet.

FNH kommenterer i sin høringsuttalelse at de vanskelig kan se at det vil være behov for å fastsette nærmere regler for pilar II i forskrift. Departementet deler ikke denne vurderingen. Det kan i denne sammenheng vises til at det i vedlegget til artikkel 22 i det konsoliderte bankdirektivet stilles krav til interne retningslinjer, og at slike krav kan være aktuelt å fastsette i forskrift med hjemmel i ovennevnte bestemmelse.

## 6.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag til finansieringsvirksomhetslov ny § 2-9 b og § 2-9 d samt verdipapirhandellov ny § 8-10 b og ny § 8-10 d.

## **7. INSTITUSJONENES OFFENTLIG- GJØRING (PILAR III)**

### **7.1 Sammendrag**

Formålet med direktivets bestemmelser om opplysningskrav (pilar III) er å bidra til økt markedsdisiplin gjennom krav til offentliggjøring av informasjon. Institusjonene skal publisere informasjon om organisasjonsstruktur, risikostyringssystem, rapporteringskanaler samt hvordan risikokontrollen er oppbygd og organisert. Videre er det gitt detaljerte regler om offentliggjøring av kapitalnivå, kapitalstruktur og risikoeksponeringer (avhengig av hvilke beregningsmetoder institusjonen benytter i pilar I). Institusjoner som benytter IRB-metodene skal også offentliggjøre opplysninger om design og oppbygging av systemene, ratingprosessen, validering av systemene mv.

Med pilar III tas det sikte på å etablere et felles rammeverk for informasjon offentliggjort av finansinstitusjoner i tillegg til det som kreves etter regnskapsstandardene. De internasjonale regnskapsstandardene er under endring. Til tross for at det er en tilnærming mellom forslaget til ny regnskapsstandard om opplysninger om finansielle instrumenter og pilar III på dette området, er det fortsatt notekrav og prosedyrer som kreves etter pilar III som verken er dekket av forslaget til nye eller av eksisterende regnskapsstandarder.

Kredittilsynets vurdering er at gjennomføring ved endring av kapitaldekningsregelverket er mest hensiktsmessig, ettersom det gis notekrav utover det som følger av IFRS. Dette henger blant annet sammen med at pilar III åpner for at anbefalingene kan gis på andre måter enn i det offisielle regnskapet og at informasjonen ikke er revisjonspliktig.

Hensikten med bestemmelsene om offentliggjøring av informasjon er, som Nærings- og handelsdepartementet påpeker i sin høringsuttalelse, å virke disiplinerende på finansinstitusjonene. Ved å gjøre det lettere for markedet, herunder analytikere og investorer, å vurdere institusjonens risikoprofil og kapitalisering samt styring og kontroll, kan markedet stille krav til hvordan institusjonene drives gjennom kapitaltilbudet. Finansinstitusjonene får dermed incentiver til å drive sin virksomhet, herunder å styre og prise risiko, på en forsvarlig måte. Kravene til offentliggjøring kan ha særlig stor betydning når institusjonene i større grad kan benytte egne systemer og metoder for å beregne kapitalkravet.

Finansdepartementet går, i tråd med lovutkastet som ble sendt på høring, inn for å regulere opplysningskravene direkte i kapitaldekningsregelverket fremfor å ta inn en hjemmel i årsregnskapsforskriften. Både FNH og Sparebankforeningen støtter en slik tilnærming i sine høringsuttalelser. Det vises til lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven)

§ 2-9 c første ledd samt del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 c første ledd.

Departementet har merket seg Sparebankforeningens ønske om at prinsippet om forholdsmessighet også bør gjøres gjeldende i forhold til opplysningskravene. Ettersom det kreves offentlig redegjørelse for interne risikostyringsmodeller når interne systemer skal brukes for å kalkulere minimumskravene for egenkapital knyttet til kredittrisiko og operasjonell risiko, vil institusjoner med komplekse interne systemer i utgangspunktet bli underlagt strengere krav til offentliggjøring av informasjon enn mindre komplekse institusjoner. Dette innebærer at bestemmelsen om offentliggjøring i seg selv forutsetter en viss grad av forholdsmessighet. Direktivet inneholder imidlertid ikke et forholdsmessighetsprinsipp når det gjelder kravene til offentliggjøring av informasjon, og departementet foreslår derfor heller ikke et slikt prinsipp i lovbestemmelsene.

Det foreslås videre en hjemmel for departementet til å fastsette bestemmelser i forskrift om offentliggjøring av informasjon og krav til dokumentasjon, jf. lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 c andre ledd samt del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 c andre ledd.

### **7.2 Komiteens merknader**

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag til finansieringsvirksomhetsloven ny § 2-9 c første ledd og annet ledd samt verdipapirhandelloven ny § 8-10 c første ledd og annet ledd.

## **8. FORHOLDET TIL PERSON- OPPLYSNINGSLOVGIVNINGEN**

### **8.1 Sammendrag**

Direktivet stiller krav til informasjonen som skal kunne benyttes ved bruk av IRB-modeller. Det er viktig at regelverket om personopplysninger ikke er til hinder for at institusjonene kan utvikle IRB-systemer som er i tråd med direktivkravene.

Kredittilsynet foreslo i sitt høringsforslag datert 22. juni 2005 å ta inn en forskriftshjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9A og tilsvarende i verdipapirhandelloven som regulerer IRB-metoden og forholdet til personvernlovgivningen. Bestemmelsen var uendret i det forslaget som ble sendt ut på høring fra departementet, lovforslaget del III (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 c andre ledd og del IV (verdipapirhandelloven) § 8-10 andre ledd. Det fremgår av hjemmelen at departementet i forskrift kan fastsette bestemmelser om krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra personopplysningsloven.

Departementet er enig med Datatilsynet i at unntak fra personopplysningsloven kun vil være aktuelt i

de tilfeller det er nødvendig for å oppfylle IRB-forskriften og at personopplysningslovens regler gjelder med mindre det gjøres konkrete unntak i forskrift. Ettersom departementet legger til grunn at det kun i begrenset grad vil være nødvendig med unntak fra personopplysningsloven, anses den foreslåtte forskriftshjemmelen i utkast til ny § 2-9 c i finansieringsvirksomhetsloven og § 8-10 c i verdipapirhandelloven å være tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for personopplysninger jf. personopplysningsloven § 8.

Kjennskap til innhentning av personopplysninger er viktig for at den registrerte skal kunne bruke sine rettigheter etter loven, og er også med på å sikre at opplysningene som er registrert er korrekte. Dette innebærer at departementet i tråd med uttalelser fra Datatilsynet ikke ser at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å gjøre generelt unntak fra personopplysningsloven §§ 19 til 21 slik FNH og Sparebankforeningen foreslår i sine forslag til lovbestemmelser.

Departementet vil også understreke at personopplysninger som er samlet inn til bruk for oppfyllelse av IRB-forskriften, ikke kan brukes til andre formål enn til oppfyllelse av IRB-forskriften.

## 8.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning og har sluttet seg til Regjeringens forslag til finansieringsvirksomhetsloven ny § 2-9 c annet ledd bokstav b samt verdipapirhandelloven ny § 8-10 annet ledd nr. 2 ovenfor under punkt 7.2.

## 9. ANVENDELSE AV KRAVENE FOR VERDIPAPIRFORETAK

### 9.1 Sammendrag

Tilsvarende regler som for finansinstitusjoner vil i hovedsak gjelde for verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Nedenfor omtales derfor kun bestemmelser som vil avvike fra det som gjøres gjeldende for finansinstitusjoner.

Kapitalkravet for kredittrisiko vil generelt være av større betydning for kredittinstitusjoner enn for verdipapirforetak og forvaltningsselskap. Dette som følge av at kredittrisiko ikke utgjør de mest dominerende risikoeksponeringene for verdipapirforetakene og forvaltningsselskapene.

Konklusjonene fra beregningsstudier i regi av EU-kommisjonen for å kartlegge virkningen av å innføre kapitalkrav for operasjonell risiko for verdipapirforetak, er at for et stort antall av verdipapirforetakene, som er eksponert for lite markedsrisiko eller kredittrisiko, vil innføringen av et eksplisitt krav om operasjonell risiko føre til en vesentlig økning i kapitalkravet. Beregninger Kredittilsynet har foretatt for norske verdipapirforetak har gitt tilsvarende resultater. På bakgrunn av kommisjonens beregnings-

studie er det i direktiv 93/6 åpnet for at enkelte typer verdipapirforetak kan fritas fra kapitalkrav for operasjonell risiko, forutsatt at visse vilkår er oppfylt.

Bestemmelsene i kredittinstitusjonsdirektivet om nivå for anvendelse av kravene gjelder tilsvarende som for finansinstitusjoner så langt det passer for verdipapirforetak. En viktig forskjell er at det for verdipapirforetak er adgang til å gjøre unntak fra kapitalkravet (pilar 1) på konsolidert nivå. Adgangen til å gjøre unntak gjelder grupper av verdiforetak hvor alle verdipapirforetakene har en begrenset virksomhet og hvor foretakene oppfyller kapitalkravet på selskapsnivå og slik at det gjøres fratrukk for innskudd av ansvarlig kapital i andre selskaper i gruppen.

Departementet konstaterer at høringsinstansene ikke har hatt merknader til bestemmelsene som særskilt regulerer verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å yte investeringstjenesten aktiv forvaltning.

Et grunnleggende prinsipp er at verdipapirforetak og kredittinstitusjoner i størst mulig grad bør være underlagt samme kapitaldekningsregler. Det kan likevel være hensyn som taler for en forskjellbehandling av disse institusjonene.

For institusjoner som bare tilbyr begrensede tjenester kan innføring av kapitalkrav for operasjonell risiko være et uforholdsmessig krav i forhold til den aktuelle risiko. Virksomheten kan også være av en slik karakter at det er mest hensiktsmessig å regulere risikoen på en annen måte enn å øke kapitalkravet. Finansdepartementet finner på denne bakgrunn det hensiktsmessig å åpne for at Kredittilsynet kan frita verdipapirforetak med tillatelse til å yte investerings-tjenestene som nevnt i § 1-2 første ledd nr. 3 og 5, og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å drive aktiv forvaltning fra kravet til ansvarlig kapital for operasjonell risiko.

Det vil kunne bli aktuelt å justere forslaget til regler for verdipapirforetak ved beregning av minstekrav til kapitaldekning for operasjonell risiko når direktiv 2004/39/EC (MiFID) gjennomføres i norsk rett ettersom det i dette direktivet introduseres nye konsesjonspliktige tjenester.

### 9.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning og har sluttet seg til Regjeringens forslag til verdipapirhandelloven ny § 8-10 a syvende ledd ovenfor under punkt 5.2.

## 10. KAPITALDEKNINGSKRAV FOR FORSIKRINGSSELSKAPER

### 10.1 Sammendrag

Hovedproblemstillingen knyttet til kapitalkrav for forsikringsselskaper dreier seg om hvilke krav til

kapitaldekning forsikringselskaper skal være underlagt i perioden fra nytt kapitaldekningsregelverk trer i kraft, og frem til nye soliditetskrav for forsikring (Solvency II) ferdigstilles i EU og implementeres i norsk regelverk.

Det er etter departementets syn ikke hensiktsmessig å innføre alternative krav i stedet for gjeldende kapitaldekningskrav for forsikringselskaper ved ikrafttredelsen av nye kapitaldekningsregler 1. januar 2007. Dette reflekteres i høringsbrevet Finansdepartementet sendte ut 15. desember 2005, hvor departementet uttalte at:

"Forsikringselskaper underlegges i denne omgang ikke de nye kapitaldekningsreglene, men skal inntil videre være underlagt gjeldende kapitaldekningsregelverk, eventuelt med noen mindre justeringer."

Forsikringselskapene underlegges således ikke nytt kapitaldekningsregelverk i denne omgang. Noen justeringer i gjeldende regler om kapitaldekning i forsikringselskaper kan imidlertid være nødvendig for å hindre regelverksarbitrasje. En overordnet bestemmelse med krav til forsvarlig drift gjøres imidlertid gjeldende også for forsikringselskapene.

Norske forsikringselskaper er underlagt krav om stresstesting, jf. forskrift 23. april 1997 nr. 377 om forsikringselskapers kapitalforvaltning. Departementet vil vurdere behovet for endringer i kapitaldekningsreglene og risikostyringssystemene til forsikringselskapene frem mot implementering av Solvency II. Et av de tiltak departementet vil vurdere er en videreutvikling, og eventuelt en utvidelse, av de risikostyrings- og kontrollsystemer som selskapene er pålagt gjennom forskrift 23. april 1997 nr. 377 om forsikringselskapers kapitalforvaltning. Departementet vil herunder vurdere om Kredittilsynet bør legge økt vekt på resultater fra stresstester i den tilsynsmessige dialogen med selskapene. Konkrete forslag til regelverksendringer vil bli sendt på høring på vanlig måte.

## 10.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til orientering.

## 11. OVERGANGSBESTEMMELSER OG IKRAFTTREDELSE

### 11.1 Sammendrag

Direktivet inneholder en rekke overgangsordninger som skal sikre en forsvarlig overgang til de nye reglene, blant annet som følge av at institusjonene trenger tid for å tilpasse seg de nye kravene. Overgangsordninger skal fastsettes i ikrafttredelsesbestemmelser til de lovendringer som foreslås.

Departementet mener at overgangsbestemmelser og bestemmelser om fleksibel eller stykkevis ikrafttredelse bør gjelde for samtlige lovbestemmelser. Departementet foreslår derfor å fastsette i lovforslaget at lovvedtaket trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid. Videre foreslås det å fastsette at Kongen kan gi overgangsbestemmelser, jf. lovforslaget del V.

Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet foreta en nærmere vurdering av nasjonale overgangsordninger. Det vises for øvrig til omtale av overgangsordninger i proposisjonens kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser, jf. kapittel 13 nedenfor.

### 11.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens lovforslag V om ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

## 12. REGELTEKNISKE ENDRINGER

### 12.1 Sammendrag

Sparebankloven § 25, forretningsbankloven § 21 første til tredje ledd og finansieringsvirksomhetsloven § 3-17 om kapitaldekningskrav foreslås opphevet da kapitaldekningskravet etter Regjeringens forslag vil være regulert i finansieringsvirksomhetsloven.

Det foreslås en bestemmelse om at allmennaksjeloven § 8-10 annet ledd ikke skal gjelde for verdipapirforetak i verdipapirhandelloven ny § 8-10 e. Dette er en videreføring av gjeldende verdipapirhandellov § 8-10 fjerde ledd.

### 12.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om å oppheve sparebankloven § 25, forretningsbankloven § 21 første til tredje ledd og finansieringsvirksomhetsloven § 3-17, samt ny verdipapirhandellov § 8-10 e.

## 13. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

### 13.1 Sammendrag

#### *Innledning*

Dersom institusjonene på bakgrunn av kravene til ansvarlig kapital må eller ønsker å ha en høyere ansvarlig kapital enn det de finner bedriftsøkonomisk riktig, er kapitalkravet bindende, noe som innebærer at det påvirker institusjonens tilpasning i markedet.

De myndighetsfastsatte kapitalkravene kan ha innvirkning på finansinstitusjonenes tilpasning selv om institusjonene ikke legger seg ned mot kravet.



Kapital ut over kravet er nødvendig for å sikre handlingsrom. Renomekostnader knyttet til å falle under kapitaldekningskravet bidrar til at banker og andre finansinstitusjoner ønsker å ha en buffer ut over det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital. Det kan likevel stilles spørsmål ved hvor stor del av den overskytende kapitalen som kan forklares ut ifra slike faktorer. Det er derfor vanskelig å angi presist hvilken betydning kravene til ansvarlig kapital har for kapitaldekningen i finansinstitusjonene og verdipapirforetakene.

En av hensiktene bak de nye kapitaldekningskravene er at kravet til ansvarlig kapital skal være mer følsomt for den risiko institusjonen er eksponert for, noe som kan føre til en mer hensiktsmessig fordeling av den ansvarlige kapitalen mellom institusjonene. En riktigere fordeling av den ansvarlige kapitalen i det finansielle system kan virke positivt for stabiliteten i systemet. En konsekvens av mer risikofølsomme kapitalkrav kan imidlertid også være at kravet i større grad enn etter gjeldende regelverk vil variere over konjunktursyklusen, slik at også behovet for buffere ut over det lovpålagte kravet øker. Dersom bufferne er for små i forhold til kravet til ansvarlig kapital, kan dette føre til at utlånene fra institusjonene svinger som følge av endringer i kapitalkravene, noe som igjen kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger i økonomien. Økt risikosensitivitet kan således også ha destabiliserende effekter.

God risikostyring i den enkelte institusjon og aktivt tilsyn med institusjonens virksomhet er avgjørende for å identifisere og overvåke den risiko som institusjonene utsetter seg for. Dersom en gjennom innføring av nye kapitaldekningsregler oppnår bedre risikostyring i finansinstitusjonene, vil dette virke positivt for stabiliteten i det finansielle systemet. Det er imidlertid en krevende oppgave en står overfor for å sikre at de gode intensjonene som ligger til grunn i de nye kapitaldekningsreglene også blir gjennomført i praksis.

### ***Konsekvenser for finansinstitusjonene og verdipapirforetakene***

For institusjonene har endringene som foreslås i kapitaldekningsregelverket først og fremst økonomiske konsekvenser i form av at kapitalkravet kan komme til å endre seg, og i form av at det kan oppstå kostnader forbundet med å tilpasse systemer og rutiner som følger av nye krav i lov og forskrift.

De foreslåtte kapitaldekningsreglene innebærer at det er opp til den enkelte institusjon å avgjøre hvilke beregningsmetoder som skal benyttes for fastsetting av kapitaldekningskravet. Det er vanskelig å angi konkrete konsekvenser av forslaget ettersom valg av beregningsmetoder er avgjørende for hvor store konsekvenser omleggingen av kapitaldeknings-

regelverket vil få for den enkelte institusjon. Etter som de nye kapitaldekningsreglene skal være mer følsomme for risiko enn gjeldende regler, vil institusjoner med risikoutsatt virksomhet måtte påregne en økning i kapitaldekningskravene, mens institusjoner med liten risiko i sin portefølje kan få reduserte krav til ansvarlig kapital.

Boliglån og lån til små og mellomstore bedrifter vil få et lavere minstekrav til ansvarlig kapital for kredittrisiko etter de nye EU-reglene sammenlignet med vektingen etter gjeldende regler, og det er forventninger om at også kapitalkravet etter norske regler vil bli redusert. Det kan derfor se ut til at nytt kapitaldekningsregelverk kan føre til at kapitalkravet for kredittrisiko, både under standardmetoden og IRB-metoden, blir lavere enn dagens kapitalkrav. Norske banker har en relativt stor andel boliglån i sin portefølje (nær 60 pst. av utlånene), noe som sammen med betydelig utlån til små og mellomstore bedrifter vil kunne bidra til sterkere reduksjon i minstekravet til kapital for norske institusjoner enn hva tilfellet er i mange andre land. Beregninger fra Kredittilsynet fra begynnelsen av 2006 viser at reduksjonen i minstekrav til ansvarlig kapital for kredittrisiko, dersom man legger minstekravene fra EU til grunn, kan bli opp mot 40 pst. for de bankene beregningene omfatter. Kapitalkrav for operasjonell risiko bidrar til å øke det samlede minstekravet til ansvarlig kapital, slik at minstekravet samlet sett kan bli redusert med opp mot 35 pst. for de bankene beregningene omfatter.

Det er betydelig usikkerhet forbundet med anslag på virkninger av de endringene som foreslås i kapitaldekningsregelverket på det samlede kapitalnivået. I studiene som er foretatt beregner deltakerbankene seg frem til hvilke kapitalkrav de ville stått overfor ved innføring av det nye regelverket med utgangspunkt i dagens portefølje. Dersom bankene endrer sin tilpasning som følge av de nye reglene, vil effektene på kapitaldekningskravet kunne bli større enn beregnet. Nivået på det samlede kravet til ansvarlig kapital for norske institusjoner vil imidlertid også avhenge av hvilke tilpasninger som gjøres ved implementeringen i norsk regelverk. Utslagene vil videre påvirkes av Kredittilsynets behandling av søknader om bruk av interne risikostyringsmetoder for beregning av kapitalkrav, og det vil uansett bli gitt overgangsregler som vil begrense reduksjonen i kapitalnivå de nærmeste årene. Disse overgangsreglene omtales nærmere nedenfor.

Selv om nytt regelverk kan føre til reduksjoner i kapitalkravet for finansinstitusjonene, innebærer ikke dette at institusjonene nødvendigvis kan eller vil tilpasse seg ned mot de nye minimumskravene. I de nye kapitaldekningsreglene legges det opp til at institusjonene skal ha ansvarlig kapital over minimumskravet, blant annet fordi minimumskravet ikke dek-

ker all risiko i institusjonenes porteføljer. Større svingninger i kapitalkravet som følge av økt risikosensitivitet taler også for at institusjonene vil ønske å ha mer å gå på ut over minimumskravet enn etter gjeldende regler. Det er også gitt klare signaler fra ratingbyråer om at reduksjon i nivået på ansvarlig kapital kan føre til lavere rating. Det er likevel grunn til å tro at finansinstitusjonene vil tilpasse seg de nye kravene med en lavere del ansvarlig kapital enn i dag.

For verdipapirforetak som i begrenset utstrekning driver kredittvirksomhet kan det samlede kravet til ansvarlig kapital komme til å øke med de nye reglene. Dette som følge av at reduksjoner i kapitalkravene for kredittisiko i begrenset grad kommer disse foretakene til gode, mens de samtidig ilegges et krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko. Det foreslås imidlertid særskilte unntaksregler for enkelte av disse institusjonene.

Det er viktig at det gis overgangsregler som hindrer raske atferdsendringer som følge av de nye reglene. Selv om minstekravene til kapital kan bli redusert, vil overgangsreglene begrense reduksjonen i kapitalnivået de nærmeste årene. Minstekravet til ansvarlig kapital kan i 2007 ikke være lavere enn 95 pst. av minstekravet som følger av gjeldende regelverk. I 2008 og 2009 er tilsvarende begrensninger henholdsvis 90 pst. og 80 pst. av minstekravet som følger av gjeldende regelverk. Det er også innført begrensninger knyttet til kapitalkravet for boliglån ved bruk av IRB-metoden. Frem til utgangen av 2010 kan tapsgraden ved mislighold ikke settes lavere enn 10 pst.

De nye reglene vil stille store krav til institusjonene som har til hensikt å benytte de mer avanserte metodene for beregning av minstekravet til ansvarlig kapital. En overgang til de mer avanserte metodene for beregning av kapitaldekningskrav kan være forbundet med store kostnader knyttet til blant annet systemutvikling, omlegging av rutiner og innhenting eller oppbygging av tilstrekkelig kompetanse. Mange institusjoner vil dessuten måtte foreta vesentlige endringer i IT-systemer for å legge til rette for databehandling og rapportering. Daglig drift av avanserte systemer vil også innebære kostnader. Det kan imidlertid påpekes at mange institusjoner allerede har interne metoder for risikoberegning, og at ettersom nytt regelverk er ment å bygge på beste praksis for risikostyring i næringen, er det sannsynlig at mange institusjoner på sikt uansett ville implementert mer avanserte risikostyringssystemer. Enkelte kostnader knyttet til systemutvikling kan således ikke bare tilskrives nytt kapitaldekningsregelverk. De enklere metodene for beregning av kapitaldekningskrav bygger i hovedsak på samme prinsipper som gjeldende kapitaldekningsregler, og anvendelse av disse metodene burde derfor ikke gi noen vesentlig økning i kostna-

dene for å oppfylle kravene som stilles i lov og forskrift.

Hvorvidt en overgang til mer avanserte risikostyringssystemer vil være lønnsomt, vil måtte avgjøres av den enkelte institusjon gjennom en sammenlikning av de gevinstene og kostnadene som kan forventes ved en slik omlegging. Gevinstene kan komme i form av lavere kapitalkrav og positive virkninger på driften, mens kostnadene er knyttet til oppbygging og drifting av systemet.

Institusjonenes utgifter til dekning av Kredittilsynets utgifter kan dessuten komme til å øke. Kredittilsynets utgifter utliknes etter lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og verdipapirhandel mv. (kredittilsynsloven). Utgiftene utliknes på de institusjoner som er under tilsyn i budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet. Utligningen av utgiftene foretas av Kredittilsynet, men skal godkjennes av Finansdepartementet.

### ***Konsekvenser for kundene***

Institusjonenes kostnader for å oppfylle kapitalkravene er en faktor som vil påvirke institusjonenes prissetting. Ut i fra hensynet til finansiell stabilitet er det ønskelig at finansinstitusjonene tar hensyn til risiko i sin prissetting, noe kapitaldekningsregelverket skal bidra til.

Lån prises for å dekke kostnader og for å generere profitt over lånets løpetid. Høyere krav til forrentning av ansvarlig kapital enn annen kapital, kan innebære at endringer i kapitaldekningskravet får betydning for institusjonenes kapitalkostnad, herunder kostnaden ved å låne ut.

Mer risikofølsomme kapitalkrav innebærer at eksponeringer med høy risiko kan få et høyere kapitalkrav, mens kapitalkravene kan bli redusert for eksponeringer med lav risiko. Det er derfor grunn til å tro at institusjonene i større grad enn tidligere vil differensiere priser ut ifra risikoen engasjementet representerer. Det nye regelverket kan også føre til en vridning i hvilke områder av driften institusjonene oppfatter som mest lønnsomme. Dersom institusjonene som følge av dette endrer sin tilpasning, kan dette få konsekvenser både for de absolutte og de relative prisene i markedet. Det vil imidlertid ta flere år etter implementeringen av nytt kapitaldekningsregelverk før vi kan si noe sikkert om konsekvensene av reformen for prisene i markedet. Konsekvensene vil avhenge av institusjonenes tilpasning med hensyn til risikoeksponering, og hvor avanserte risikostyringsmetoder institusjonene bruker eller vil ta i bruk. Det er dessuten i denne sammenheng viktig å understreke at risikofølsomhet ikke nødvendigvis fører til risikoaversjon.

Det er videre viktig å understreke at kapitaldekningskravet bare er én av flere faktorer som har betydning for institusjonenes långivning og rentefastsettelse, og endringer i kravet antas derfor alene å ha begrenset betydning for kapitalkostnad og kapitaltilgang for ulike deler av økonomien. Mange institusjoner har allerede under dagens rammeverk utviklet avanserte metoder for risikostyring som benyttes i långivningsprosessen, selv om disse under dagens regelverk ikke kan benyttes ved fastsettelsen av kapitaldekningskravet. Det er likevel sannsynlig at kapitaldekningsregelen har en viss innvirkning på de prisene kundene står overfor.

### **Konkurransmessige virkninger**

Det nye regelverket fraviker på mange måter prinsippet om at regelverket skal virke likt for alle institusjoner. Regelverket skal være tilpasset at institusjoner har ulike forutsetninger ut ifra blant annet størrelse og virksomhetsområde.

I det nye kapitaldekningsregelverket ligger det således også et potensial for endringer i konkurransevnen mellom ulike nasjonale aktører. Dette vil blant annet være tilfellet dersom institusjoner som får tillatelse til å benytte interne risikostyringsmetoder, kan redusere sine egenkapitalkostnader mer enn institusjoner som benytter sjablonmessige metoder for beregning av kravet til ansvarlig kapital.

Som tidligere omtalt, innebærer både utvikling og drift av interne risikostyringsmodeller kostnader. Det kan antas å være visse stordriftsfordeler knyttet til disse kostnadene, slik at vil være mer lønnsomt for forholdsvis store eller komplekse institusjoner å anskaffe og drifte interne risikostyringsmodeller. Det nye regelverket kan således bidra til å øke incentivene til sammenslåinger og oppkjøp i den finansielle sektor. Dersom kravene til egenkapitalen går betydelig ned for institusjoner med interne risikostyringsmodeller, vil dette dessuten kunne frigjøre kapital som kan benyttes til å finansiere oppkjøp og sammenslåinger.

Det kan videre hevdes at de nye kapitaldekningsreglene øker etableringsbarrierene for ny virksomhet. Interne modeller krever historiske data, og det er kostnader forbundet med utvikling av modellene. Slike økte kostnader påløper imidlertid ikke når etablerte institusjoner utvider til nye markeder. Institusjoner med avanserte systemer kan overføre kompetanse over landegrensener og derigjennom oppnå konkurransefordeler i nye markeder.

### **Konsekvenser for myndighetene**

Endringene i kapitaldekningsregelverket vil stille store krav til tilsynsmyndighetene. De nye reglene innebærer at Kredittilsynet skal drive et mer aktivt tilsyn, og reglene øker kompleksiteten i tilsynsarbeidet. For tilsynsmyndighetene vil blant annet søknadsprosessen knyttet til interne metoder være en ressurskrevende prosess. Godkjenning av IRB-modeller og risikobasert tilsyn generelt, krever endring av tilsynsmetodikk og behov for ny og spesialisert kompetanse.

Det nye regelverket innebærer videre arbeid både for Kredittilsynet og Finansdepartementet med utarbeidelse av forskrifter i forbindelse med ikrafttredelse av lovreglene. Videre antas det fortløpende arbeidet med å forvalte regelverket å bli mer omfattende, og således også mer ressurskrevende enn tidligere. Hvor stor utgiftsøkningen vil bli for myndighetene, er imidlertid vanskelig å anslå ettersom dette blant annet vil avhenge av hvor mange finansinstitusjoner og verdipapirforetak som vil benytte interne risikostyringsmetoder for fastsettelse av kravet til ansvarlig kapital.

Kredittilsynet har hvert år fra og med 2002 fått tilført midler til arbeidet med nytt kapitaldekningsregelverk. Beløpene er stadig blitt økt. Samlet budsjett for dette arbeidet i Kredittilsynet er for 2006 på 9,4 millioner kroner. Også i årene fremover antas det at innføringen av nytt kapitaldekningsregelverk vil kreve ekstra ressurser i Kredittilsynet.

### **13.2 Komiteens merknader**

Komiteen tar dette til orientering.

## **14. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER**

### **14.1 Sammendrag**

Proposisjonens kapittel 15 inneholder merknader til de enkelte bestemmelser. Det vises til proposisjonens kapittel 15 for en nærmere redegjørelse.

### **14.2 Komiteens merknader**

Komiteen tar merknadene til de enkelte bestemmelsene i proposisjonens kapittel 15 til orientering.

## 15. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

om endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven og i enkelte andre lover (nytt kapitaldekningsregelverk)

#### I

I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker gjøres følgende endring:

§ 25 oppheves.

#### II

I lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker gjøres følgende endring:

§ 21 første til tredje ledd oppheves. Gjeldende fjerde ledd blir nytt første ledd.

#### III

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-9 skal lyde:

#### § 2-9 *Krav til virksomheten*

En finansinstitusjon skal til enhver tid oppfylle de krav til kapital som følger av §§ 2-9 a og 2-9 b, samt forskrift og enkeltvedtak gitt i medhold av disse bestemmelsene. §§ 2-9 a til 2-9 d gjelder ikke forsikringsselskaper og pensjonsforetak med mindre annet er fastsatt ved forskrift gitt av departementet.

En finansinstitusjon skal organiseres og drives på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at institusjonen skal ha:

- a) klar organisasjonsstruktur,
- b) klar ansvarsfordeling,
- c) klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger,
- d) hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko institusjonen er, eller kan bli eksponert for.

Finansinstitusjonens styrings- og kontrollordninger samt retningslinjer og rutiner skal stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i institusjonen.

Ny § 2-9 a skal lyde:

#### § 2-9 a *Beregnet kapitalkrav*

En finansinstitusjons ansvarlige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift.

Beregningsgrunnlaget for kravet til ansvarlig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko.

Beregningsgrunnlaget for kredittrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i risikovekter fastsatt i forskrift (standard metode) eller med utgangspunkt i risikoparametere helt eller delvis fastsatt av institusjonen selv på bakgrunn av interne målemetoder for klassifisering og kvantifisering av kredittrisiko (internbasert rating metode - IRB).

Beregningsgrunnlaget for markedsrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i regler fastsatt i forskrift, eller med utgangspunkt i interne målemetoder.

Beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko skal fastsettes som: en andel av gjennomsnittlig inntekt (basis metode), en andel av inntekten innenfor de ulike forretningsområder multiplisert med en indikator på tapserfaring fastsatt av departementet (sjablongmetode) eller på bakgrunn av interne målemetoder for operasjonell risiko (avanserte metoder).

Interne risikostyringsmetoder for blant annet kredittrisiko og markedsrisiko, samt avanserte metoder for operasjonell risiko, kan kun benyttes for beregning av kravet til ansvarlig kapital etter tillatelse gitt av tilsynsmyndigheten.

Kredittilsynet kan i særlige tilfeller og for en tidsbegrenset periode samtykke i at en finansinstitusjon kan ha lavere kapitaldekning enn det som følger av denne paragraf.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

- a) hva som skal anses som ansvarlig kapital og sammensetningen av denne,
- b) beregningsgrunnlaget for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko,
- c) bruk av interne målemetoder,
- d) hvilke sikkerheter det kan tas hensyn til ved beregningen av minstekravet til ansvarlig kapital etter denne paragraf.

Ny § 2-9 b skal lyde:

#### § 2-9 b *Vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging*

En finansinstitusjon skal til enhver tid ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten. En finansinstitusjon skal videre til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.

En finansinstitusjon skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Vurderingen av kapitalbehov skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sett i forhold til arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten og til den risiko som vil kunne oppstå.

Kredittilsynet skal se til at de finansinstitusjoner det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Kredittilsynet kan pålegge institusjonene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, jf. kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om interne retningslinjer og rutiner for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Ny § 2-9 c skal lyde:

§ 2-9 c *Opplysningskrav*

En finansinstitusjon skal offentliggjøre informasjon om virksomheten, risikoen knyttet til institusjonen og ansvarlig kapital etter bestemmelser fastsatt i forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

- a) institusjonens offentliggjøring av informasjon,
- b) krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Ny § 2-9 d skal lyde:

§ 2-9 d *Retting og pålegg*

Institusjoner som ikke oppfyller krav i henhold til § 2-9, § 2-9 a, § 2-9 b, § 2-9 c eller forskrifter fastsatt i medhold av lovbestemmelsene skal straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ved manglende etterlevelse av kravene kan Kredittilsynet pålegge institusjonene å:

- a) endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser, retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter,
- b) ha høyere kapitalkrav som følge av institusjonens tapsavsetningspraksis eller behandlingen av eiendeler,
- c) endre eller begrense virksomheten,
- d) redusere risikoen knyttet til virksomheten, herunder produkter og systemer.

§ 3-17 oppheves.

#### IV

I lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel gjøres følgende endringer:

§ 8-10 skal lyde:

§ 8-10 *Krav til virksomheten*

Et verdipapirforetak skal til enhver tid oppfylle de krav til kapital som følger av §§ 8-10 a og 8-10 b, samt forskrift og enkeltvedtak gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Verdipapirforetaket skal organiseres og drives på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at foretaket skal ha:

1. klar organisasjonsstruktur,
2. klar ansvarsfordeling,
3. klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger,
4. hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko institusjonen er, eller kan bli eksponert for.

Verdipapirforetakets styrings- og kontrollordninger samt retningslinjer og rutiner skal stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket.

Ny § 8-10 a skal lyde:

§ 8-10 a *Beregnet kapitalkrav*

Et verdipapirforetaks ansvarlige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift.

For verdipapirforetak som ikke er kredittinstitusjon, kan ikke den ansvarlige kapitalen i noe tilfelle være mindre enn de beløp som følger av § 8-9 første ledd.

Beregningsgrunnlaget for kravet til ansvarlig kapital skal tilsvare summen av beregningsgrunnlagene for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko.

Beregningsgrunnlaget for kredittrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i risikovekter fastsatt i forskrift (standard metode) eller med utgangspunkt i risikoparametere helt eller delvis fastsatt av institusjonen selv på bakgrunn av interne målemetoder for klassifisering og kvantifisering av kredittrisiko (internbasert rating metode - IRB).

Beregningsgrunnlaget for markedsrisiko skal fastsettes med utgangspunkt i regler fastsatt i forskrift, eller med utgangspunkt i interne målemetoder.

Beregningsgrunnlaget for operasjonell risiko skal fastsettes som: en andel av gjennomsnittlig inntekt (basis metode), en andel av inntekten innenfor de ulike forretningsområder multiplisert med en indikator på tapserfaring fastsatt av departementet (sjablongmetode) eller på bakgrunn av interne målemetoder for operasjonell risiko (avanserte metoder).

Kredittilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak frita verdipapirforetak med tillatelse til å yte investeringstjenestene som nevnt i § 1-2 første ledd nr. 3 og 5, og forvaltningsselskap for verdipapirfond med tillatelse til å drive aktiv forvaltning, fra krav til ansvarlig kapital for operasjonell risiko.

Interne risikostyringsmetoder for blant annet kredittrisiko og markedsrisiko, samt avanserte metoder for operasjonell risiko, kan kun benyttes for beregning av kravet til ansvarlig kapital etter tillatelse gitt av tilsynsmyndigheten.

Kredittilsynet kan i særlige tilfeller og for en tidsbegrenset periode samtykke i at et verdipapirforetak kan ha lavere kapitaldekning enn det som følger av denne paragraf.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

1. hva som skal anses som ansvarlig kapital og sammensetningen av denne,
2. beregningsgrunnlaget for kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko,
3. bruk av interne målemetoder,
4. hvilke sikkerheter det kan tas hensyn til ved beregningen av minstekravet til kapital etter denne paragraf.

Ny § 8-10 b skal lyde:

§ 8-10 b *Vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging*

Et verdipapirforetak skal til enhver tid ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten. Et verdipapirforetak skal videre til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet foretaket driver.

Et verdipapirforetak skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Vurderingen av kapitalbehov skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sett i forhold til arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten og til den risiko som vil kunne oppstå.

Kredittilsynet skal se til at de verdipapirforetak det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Kredittilsynet kan pålegge foretakene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, jf. kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om interne retningslinjer og rutiner for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.

Ny § 8-10 c skal lyde:

§ 8-10 c *Opplysningskrav*

Et verdipapirforetak skal offentliggjøre informasjon om virksomheten, risikoen knyttet til foretaket og ansvarlig kapital etter bestemmelser fastsatt i forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om:

1. foretakenes offentliggjøring av informasjon,
2. krav til dokumentasjon, herunder bestemmelser som gjør unntak fra lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Ny § 8-10 d skal lyde:

§ 8-10 d *Retting og pålegg*

Verdipapirforetak som ikke oppfyller krav i henhold til § 8-10, § 8-10 a, § 8-10 b, § 8-10 c eller forskrifter fastsatt i medhold av lovbestemmelsene, skal straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. Ved manglende etterlevelse av kravene kan Kredittilsynet pålegge foretakene å:

1. endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser, retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter,
2. ha høyere kapitalkrav som følge av foretakets tapsavsetningspraksis eller behandlingen av eiendeler,
3. endre eller begrense virksomheten,
4. redusere risikoen knyttet til virksomheten, herunder produkter og systemer.

Ny § 8-10 e skal lyde:

§ 8-10 e *Unntak*

Allmennaksjeloven § 8-1 annet ledd gjelder ikke for verdipapirforetak.

V

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2006

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**  
leder

**Marianne Aasen Agdestein**  
ordfører



