



Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
12/7397

DERES REFERANSE

UNNTATT OFFENTLIGHET
Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1.
ledd nr. 2

DATO
04.03.2013

Regelverket for obligasjoner med fortrinnsrett

1. BAKGRUNN

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 29. juli 2012, Finanstilsynets svar av 3. oktober 2012 og Finansdepartementets brev 18. desember 2012 vedrørende vurderinger av regelverket for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Finanstilsynet er bedt om å vurdere om en kvalitativ regel om at banker ikke skal overføre mer enn det som er forsvarlig av egne aktiva til kredittforetak kan bidra til å redusere systemrisiko. Videre ber Finansdepartementet om en oversikt over de økonomiske forpliktelsene mellom bank og kredittforetak, hvilke kapitalkrav som gjelder for garantier og trekkfasiliteter mellom morbank og kredittforetak, relevante risikovekter og mulige tiltak som kan bidra til å redusere de økonomiske båndene. Det bes også om en vurdering av om båndene mellom morbank og kredittforetak vil reduseres dersom kredittforetakene får begrenset bankkonsesjon og låneadgang i Norges Bank.

Hovedformålet med dagens OMF-regelverk har vært å sikre obligasjonseiernes rettigheter til den underliggende sikkerhetsmassen. Adgangen til å utstede obligasjoner med særskilt sikkerhet ble inntatt i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2 IV i 2004, og ble endret til obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) i 2007. Formålet med bestemmelsen var i henhold til Ot.prp. nr. 58 (2004-05) "... å gjøre investeringer i slike obligasjoner særskilt sikre. Det stilles bl.a. krav til organisering og drift og til hvilke utlån som kan inngå i porteføljen og nærmere krav til de underliggende panteobjekter mv. Endelig stilles det spesielle krav for å sikre obligasjonseiernes rettigheter i en eventuell konkurssituasjon, herunder krav til rettidig betaling."

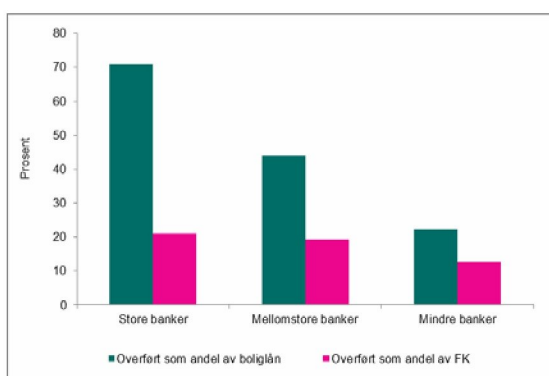
I tillegg til kravene som stilles til OMF-foretakene i gjeldende regelverk, stilles det krav fra ratingselskapene. Kravene omfatter blant annet overpantsettelse (verdien av aktivaene i

sikkerhetsmassen er større enn OMF-foretakets forpliktelser) og likviditetsgarantier fra morbanken. Hensikten bak disse kravene er å gi OMF-investorene ytterligere beskyttelse.

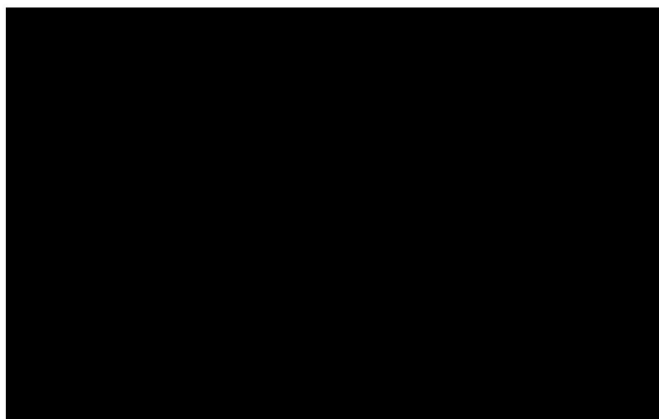
I del 2 følger en vurdering av pantsettelse av bankkonsernernes aktiva og Finanstilsynets vurdering av en kvalitativ regel. I del 3 gjøres en vurdering av båndene mellom eierbankene og kredittforetakene, mens spørsmålet om begrenset bankkonsesjon for kredittforetakene behandles i del 4. I del 5 gir det en oppsummerende vurdering.

2. PANTSETTELSE¹ AV BANKKONSERNENES AKTIVA

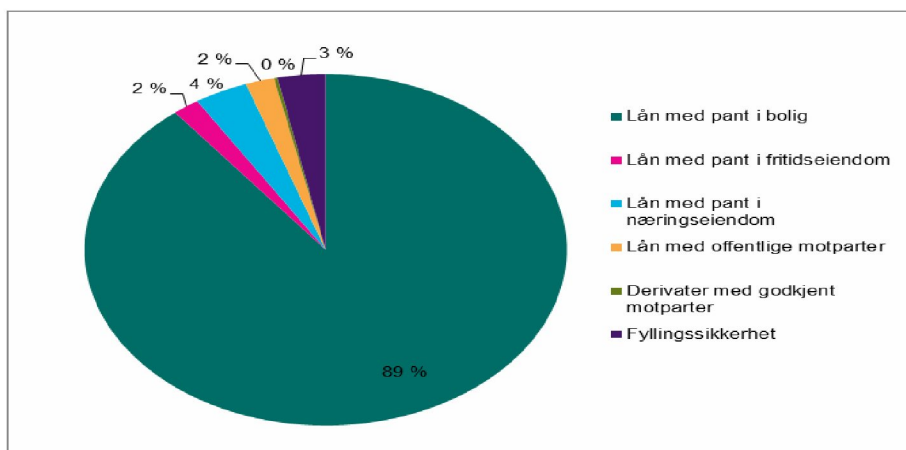
Omfanget av OMF har i løpet av få år kommet opp på et meget høyt nivå. Ved utgangen av 2012 var det utstedt OMF for nærmere 800 mrd. kroner, og samlet ligger om lag 60 prosent av alle boliglån nå i OMF-foretak. Finanstilsynet har tidligere pekt på fordeler og risiko knyttet til utstedelser av obligasjoner med fortrinnsrett, jf. brev av 3. oktober 2012.



Figur 1: Andelen aktiva overført fra bank til kredittforetak



I figur 3 vises den aggregerte fordelingen av sikkerhetsmassen for utstedte OMF pr. 31. desember 2012.



Figur 3: Sikkerhetsmasse for utstedte OMF på aggregert nivå

¹ Begrepet pantsettelse i dette dokumentet omfatter også andre øremerkede midler som ikke er umiddelbart tilgjengelige for bankens kreditorer.

2.1 Konsekvenser av økende pantsetningsgrad

Bankenes finansieringsstruktur har endret seg betydelig de senere årene. Det er særlig den økte betydningen av sikret finansiering, blant annet gjennom utstedelse av OMF, som er sterkest fremtredende. Den økte betydningen av sikret finansiering har blant annet sin bakgrunn i investorenes risikoaversjon under den finansielle uroen fra 2007. For norske banker har OMF utviklet seg til å bli en viktig finansieringskilde, og bidro til at bankene i stor grad kunne opprettholde normal utlånsvirksomhet under den internasjonale finanskrisen. OMF-finansieringen har bidratt til lavere finansieringskostnader, redusert likviditetsrisiko og til en mer diversifisert finansieringsstruktur. Denne utviklingen har skjedd svært raskt, og for enkelte banker er andelen overførte lån til boligkredittforetakene meget høy. Utstedelse av OMF kan også ha uheldige virkninger:

Redusert fleksibilitet

Det er en generell trend internasjonalt at finansinstitusjoner i økende grad pantsetter eiendeler for å finansiere virksomheten. Økt pantsetting av bankkonsernernes eiendeler reduserer fleksibiliteten i balansestyringen. Desto større andel av eiendelene som pantsettes, desto lavere andel eiendeler er tilgjengelig som sikkerhet for fremtidig finansiering. Dette innebærer at tilgangen på eiendeler som kan pantsettes er liten når det oppstår en krisesituasjon. Det er også fare for at finansinstitusjonen under normale markedsforhold kan mangle tilstrekkelig mengde pantbare eiendeler. For bankens kreditorer kan det oppstå usikkerhet om omfanget av pantsatte eiendeler og hvilke eiendeler som er pantsatt.

Systemrisiko og prosykklialitet

Et relativt lavere avkastningskrav på OMF og vesentlig lavere risikovekter på boliglån enn på foretakslån kan ha gitt, og fortsatt gi, bankene insentiver til å vri utlånsveksten til boliglån fremfor lån til bedriftsmarkedet. Økende boligpriser gir økt rom for markedsfinansiering gjennom OMF, og en reduksjon i boligprisene vil svekke finansieringsmulighetene tilsvarende. En slik prosykklisk virkning på kreditttilførselen til husholdningene kan bli ytterligere forsterket i perioder med boligprisvekst dersom dette medfører at prisforskjellene mellom usikrede obligasjoner og OMF øker med overføringen av boliglån til kredittforetak. Økte krav til overpantsettelse ved et fall i boligmarkedene vil føre til reduserte finansieringsmuligheter. Mer generelt kan pantsetting av eiendelene kunne virke prosykklisk gjennom økte marginkrav i perioder med stress.

I Danmark falt boligprisene 19 prosent fra toppen i 2007 til utgangen av 2011.² Som følge av krav til belåningsgrad, har det vært behov for ekstra sikkerhet i de danske kredittforetakene. For å overholde regulatoriske minstekrav var behovet for supplerende sikkerhet DKK 122 mrd. ved utgangen av 2011. Dette var en økning på DKK 37 mrd. fra utgangen av 1. kvartal 2011, og skyldtes primært fall i eiendomsprisene. Samlet hadde foretakene stilt supplerende sikkerhet for

² Jf. Danske Markets 2012, "Danish Covered Bond Handbook," link: <http://www.danskebank.com/da-dk/ir/Documents/Other/Danish-Covered-Bond-Handbook-2012.pdf>

DKK 246 mrd. ved utgangen av 2011. Den danske nasjonalbanken uttalte at skjerpede ratingkrav i 2011 kan ha hatt større betydning for sikkerhetsstillelsen enn lovpålagte krav.³

Økt risiko for usikrede kreditorer og innskytere

Når en større andel av bankkonsernets eiendeler brukes som sikkerhet for utstedte OMF, er det færre ikke-pantsatte eiendeler igjen. Kvaliteten på ikke-pantsatte eiendeler blir dessuten dårligere, hvilket innebærer at usikrede kreditorer og innskytere må bære en større del av risikoen i det finansielle systemet. Dette kan begrense tilgangen på usikret finansiering og dermed øke risikoen i det finansielle systemet.

2.2 Erfaringer fra andre land

De fleste europeiske land har, som Norge, et OMF-regelverk som er utformet med hensikt å beskytte OMF-investorene. Det er imidlertid økende forståelse internasjonalt for at myndighetene må vurdere konsekvenser av bankenes reduserte fleksibilitet i perioder med finansiell uro og svakere beskyttelse av usikrede kreditorer og innskytere.

I flere land har myndighetene innført begrensninger på volumet av pantsettelse av eiendeler (som covered bonds). I Canada har tilsynsmyndighetene fastsatt at verdien på utstående covered bonds ikke må overstige 4 prosent av utsteders totale forvaltningskapital. I Australia, New Zealand og Hellas benyttes liknende tak på henholdsvis 8, 10 og 20 prosent. I Italia opererer myndighetene med en ramme for utstedelse av covered bonds som er avhengig av kapitaldekningen, jf. Finanstilsynets brev til Finansdepartementet av 3. oktober 2012.

Den norske modellen lar seg ikke direkte sammenlikne med andre lands regelverk for obligasjoner med fortrinnsrett, først og fremst fordi covered bonds i utlandet ofte utstedes direkte fra bankens balanse. I noen land, slik som UK, Frankrike, Spania og Nederland, skilles sikkerhetsmassen ut i "Special Purpose Vehicles" (SPV). Selve obligasjonene utstedes av banken (Storbritannia og Nederland) eller av spesialforetaket (Frankrike og Spania). SPV-modellen brukes i Canada, men her er ikke obligasjoner med fortrinnsrett regulert i eget regelverk. Både ulikt regelverk og strukturelle forskjeller mellom land gjør det vanskelig å etablere en generell kvantitativ regel basert på internasjonal praksis. Det kan uansett være vanskelig å fastsette ett godt begrunnet kvantitativt tak, og et optimalt nivå på pantsetting kan i praksis neppe bestemmes.

Det er noen land som praktiserer en kvalitativ regel. Storbritannia innførte regler for covered bonds i 2008 hvor kredittforetaket må gjennomføre stresstester i samråd med tilsynsmyndighetene før hver enkelt emisjon. Også i Nederland er reguleringen basert på stresstester. Utsteder diskuterer sin langsiktige finansieringsplan med tilsynsmyndigheten i forkant av utstedelser av strukturerte covered bonds. På bakgrunn av stresstestene vurderer tilsynsmyndighetene hvorvidt andelen utstedte covered bonds er forsvarlig i forhold til konsernets forvaltningskapital. Videre vurderes kvaliteten på sikkerhetsmassen og eiendeler som kan brukes som fyllingssikkerhet. Nederlandske

³ Jf. Danmarks Nationalbank, "Financial stability 2012," link:

[http://www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/52388879C6B6ED54C1257A15002925E8/\\$file/DN_Fin_Stab_2012_uk.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/52388879C6B6ED54C1257A15002925E8/$file/DN_Fin_Stab_2012_uk.pdf)

myndigheter vurderer også senior kreditorers posisjon og bankens finansielle posisjon, så som soliditet, risikoprofil og rating.⁴

I Sverige finnes det ingen absolutte begrensninger når det gjelder overføring av aktiva fra bank til kredittforetak, men svenske myndigheter har innført krav om at bankene må gjennomføre en stresstest før utstedelse av covered bonds. Dette kravet trer i kraft 1. juli 2013.

2.3 Finanstilsynets vurdering av kvalitativ regel

Finanstilsynet er bedt om å vurdere en kvalitativ regel for overføring av boliglån. En kvalitativ regel må innrettes slik at den tar høyde for at aktørene i det norske OMF-markedet er svært ulike, blant annet med hensyn til størrelse, eierstruktur og porteføljesammensetning. Bankkonsernene må selv ha et aktivt forhold til risiko knyttet til pantsettelse av egne aktiva og vurdere hva som er forsvarlig overføring av midler til kredittforetaket og øvrig grad av pantsettelse. Etter Finanstilsynets vurdering er det mest hensiktsmessig å vurdere hvert enkelt konsern individuelt. Finanstilsynet vil følge opp bankenes egne vurderinger av risiko knyttet til overføring av boliglån gjennom vurderingen av risiko, risikostyring og kapitalisering. Dette gjøres innenfor Finanstilsynets pilar 2-prosess.

Bankene har et eget ansvar for å identifisere, kontrollere og håndtere risiko knyttet til pantsetting av egne aktiva. Dette må være inkludert i risikostyring og beredskapsplaner. Som et ledd i slike vurderinger bør det gjennomføres regelmessige stresstester. Bankene må vurdere sårbarhet knyttet til graden av pantsatte eiendeler og ikke-pantsatte eiendeler, og kredittkvaliteten på disse eiendelene må vurderes. Bankene skal ha systemer som sikrer intern rapportering, fanger opp avvik fra egne retningslinjer og angir nødvendige tiltak.

Finanstilsynet legger også til grunn at bankene bidrar til forutsigbarhet og transparens ved å offentliggjøre informasjon som gjør det enklere for OMF-kreditorer å vurdere kvalitet på sikkerhetsmassen, og enklere for usikrede kreditorer å vurdere kvalitet på, og omfang av, ikke-pantsatte eiendeler. Dette vil være i tråd med intensjonen med offentliggjøringskravene i pilar 3.

Bankene må i utgangspunktet selv vurdere hvilke kriterier som skal ligge til grunn for en forsvarlighetsvurdering. Finanstilsynet vil på dette grunnlag vurdere bankens egen forsvarlighetsvurdering. Som følge av pantsettelse av bankens aktiva, bør det gjøres en vurdering av hvordan dette påvirker likviditetsrisiko, porteføljekvalitet og soliditet i morbank. Størrelser som må inngå i vurdering av likviditetsrisiko er bl.a. likviditetsreserver og likviditetsbehov i morbank, gjenværende aktiva som kan brukes til ytterligere OMF-utstedelser, samt kvalitet på sikkerhetsmassen. Videre må kredittverdighet og diversifisering av morbankens balanse, andel ren kjernekapitaldekning, samt kapitaldekning og nedskrivbar gjeld i morbank, inngå i vurdering av porteføljekvalitet og soliditet.

⁴ ECBC Covered Bonds Comparative Database www.ecbc.eu/

Finanstilsynet ser et behov for større oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til overpantsettelse, blant annet i ICAAP⁵ og SREP'ene⁶. Finanstilsynet vil følge opp bankenes vurderinger av risiko knyttet til overføring og pantsetting av aktiva og sørge for at disse tilfredsstiller forsvarlighetskravet.

Det kan opplyses at ESRB (European Systemic Risk Board) 18. februar 2013 publiserte en anbefaling⁷ vedrørende finansinstitusjoners finansiering, deriblant pantsetting av bankenes aktiva. ESRB skriver i en tidligere pressemelding *"Investors have become increasingly aware of the risks of an excessive level of encumbrance, implying subordination of other creditors,"(...)* *"Future access to unsecured markets and correct pricing of risks may as a consequence become more difficult."* EBA er bedt om å utarbeide retningslinjer som sannsynligvis vil gjelde norske finansinstitusjoner⁸.

Finanstilsynets anbefalinger synes å være i overensstemmelse med anbefalingene fra ESRB.

2.4 Hjemmel for håndtering av utfordringer knyttet til pantsetting av bankenes aktiva

Finansieringsvirksomhetsloven stiller generelle krav til finansinstitusjonenes virksomhet.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9, andre ledd og tredje ledd lyder som følger:

"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."

Finanstilsynet legger til grunn at kravet til forsvarlighet omfatter innretning av konsernstruktur og omfang av pantsettelse av bankens eiendeler, og antar at det ikke er nødvendig å etablere en ny lovregel for å ivareta et forsvarlighetskrav for pantsettelse av eiendeler. Hvordan foretakenes risiko skal gjenspeiles i foretakenes kapitalkrav og samlet kapitalbehov er nærmere regulert i finansieringsvirksomhetsloven §§ 2-9a og 2-9b.

Påleggshjemmel ved økt risiko i banken

Finansdepartementet har videre bedt Finanstilsynet utarbeide en hjemmel til å pålegge institusjonene økte kapitalkrav hvis risikoen i banken som overfører lån øker betraktelig.

⁵ Internal Capital Adequacy Assessment Process

⁶ Supervisory Review and Evaluation Processes

⁷ ESRB/2012/2

⁸ <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2012/html/pr121220.en.html>

Finanstilsynet har påleggshjemler i finansieringsloven §§ 2-9b, fjerde ledd og 2-9c og i finanstilsynsloven.

I finansieringsvirksomhetsloven § 2-9d står følgende:

"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 Finanstilsynet 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."*

Videre kan Finanstilsynet i medhold av finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b, fjerde ledd og finanstilsynsloven § 4 nr 4 *"pålegge institusjoner som de har tilsyn med å ha høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav"*.

I forarbeidene står det at: *"De minstekrav til ansvarlig kapital som stilles opp i lovgivningen, vil ikke alltid være tilstrekkelige til at det kan sies å foreligge en forsvarlig kapitaldekning. Se merknadene foran til utkastet § 2-9. Det kan for eksempel skyldes at institusjonen har flere særlig store risiki, at den er ensidig engasjert i en enkelt bransje eller at det er andre forhold ved driften som gjør den utsatt. I slike tilfelle vil Kredittilsynet etter den gjeldende lov kunne ta opp saken og gi uttrykk for at den ansvarlige kapital bør økes. I praksis er det lite tenkelig at en institusjon kan eller vil unnlate å ta hensyn til en slik anførsel. Det synes likevel hensiktsmessig at det i slike tilfelle kan gis et formelt bindende pålegg."*

Bestemmelsene gir, etter Finanstilsynets vurdering, tilstrekkelig hjemmel til å pålegge institusjonene å endre sin virksomhet dersom overføringsgraden/pantsettelsesgraden anses å være for høy ut fra banken eller bankkonsernets perspektiv. Det er derfor ikke nødvendig å innføre en ny påleggshjemmel.

Hjemmelsgrunnlag for offentliggjøring av informasjon om pantsatte eiendeler

Finanstilsynet har gjort vurderinger av hjemmelsgrunnlaget i forslaget til CRR med hensyn til å kreve publisering. Av offentliggjøringskravene i forordningen er det ikke lagt opp til spesielle krav om offentliggjøring av informasjon om pantsettelsesgrader. Det følger imidlertid av CRR artikkel 418 (3) at dersom kravene til offentliggjøring som følger av CRR artikkel 422-436 ikke anses som tilstrekkelig for at markedsaktørene kan vurdere risikoprofilen til institusjonen, skal institusjonene offentliggjøre ytterligere informasjon. Den ytterligere informasjonen som skal offentliggjøres må bli vurdert å være av avgjørende betydning, og informasjonen må ikke være taushetsbelagt eller konkurransesensitiv etter CRR artikkel 419. Etter CRR artikkel 419 (1) følger det at informasjon skal anses å være av avgjørende betydning dersom utelatelse av denne informasjonen eller feil i

denne informasjonen vil endre eller påvirke vurderingene til markedsaktørene. Videre følger det av nr. 2 i artikkel 419 at konkurransesensitiv informasjon er informasjon som vil undergrave institusjonens konkurranseevne dersom den blir offentliggjort og informasjon anses som konfidensiell dersom dette følger av avtaler med kunder eller andre avtalemotparter. Finanstilsynet vurderer at artikkel 419 ikke er til hinder for at institusjonene offentliggjør informasjon om pantsetting av sine eiendeler.

Oppsummering

Finanstilsynet legger opp til å kommunisere til aktørene hvilke forventninger som legges til grunn for god virksomhetsstyring på området. Hvorvidt dette vil fastsettes i forskrift eller rundskriv vil også avhenge av det videre arbeid i EBA.

3. ØKONOMISKE BÅND MELLOM BANK OG KREDITTFORETAK

OMF utstedes av egne kredittforetak som eies enten av én bank (heleide foretak) eller av flere banker i fellesskap (deleide foretak). Det er hensynet til å sikre OMF-eierne en utvilsom rett til sikkerhetsmassen som er årsaken til at man i Norge har egne kredittforetak, slik at OMF ikke utstedes direkte fra bankenes balanse. Resultater slår for heleide datterselskaper direkte inn i morbankenes resultater.

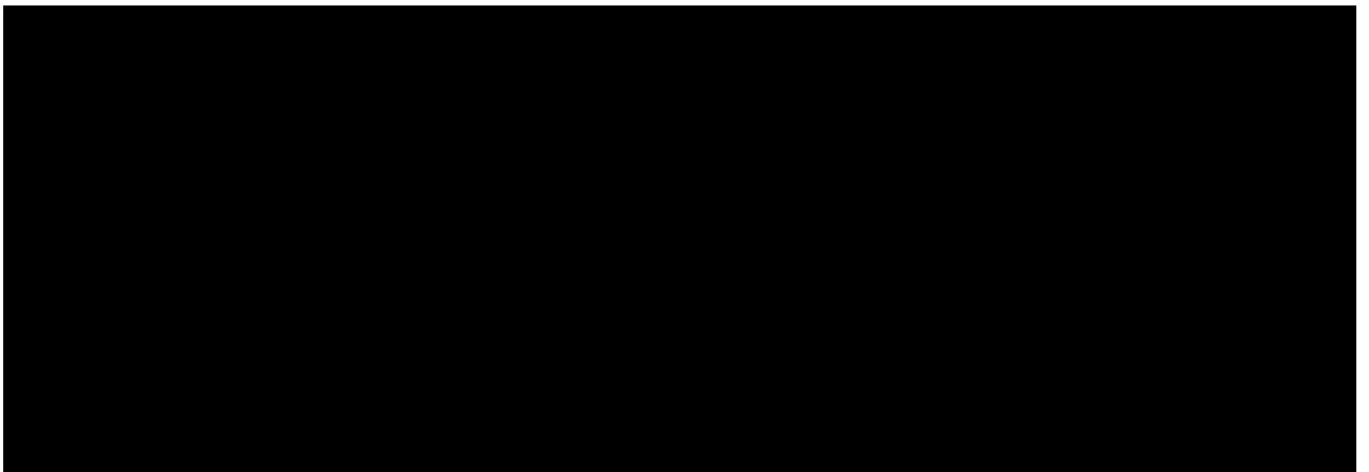
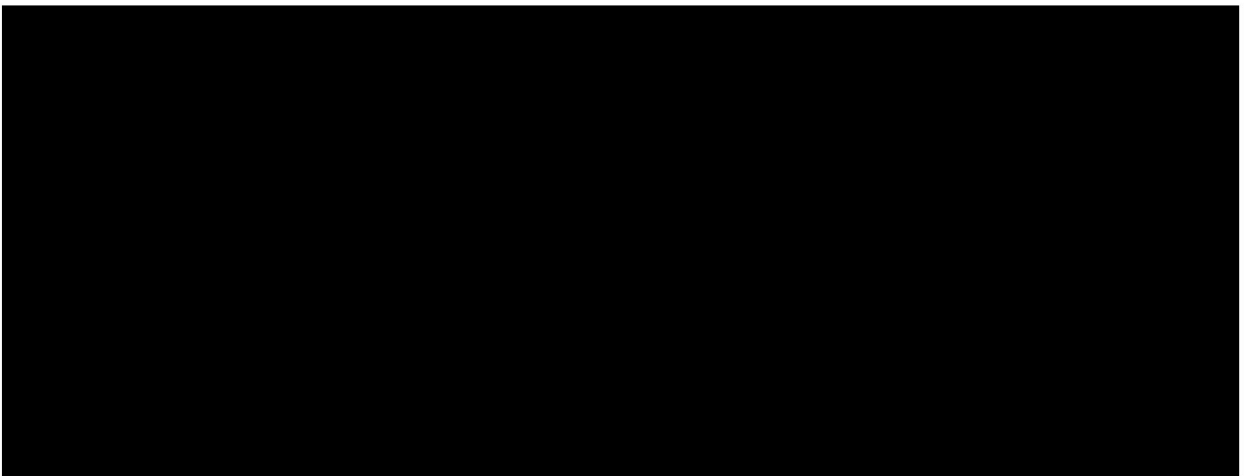
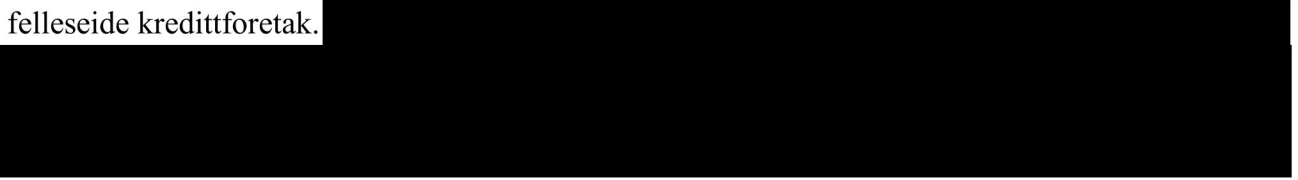
Kredittforetakene er organisert som egne foretak, men har i liten grad egen administrasjon. De minste av foretakene har ansatt en daglig leder, mens de større foretakene har noen få ansatte. Som hovedregel er det morbankene som har kontakt med kunden og utfører administrative oppgaver på vegne av kredittforetaket. Dette gjelder også i tilfeller hvor lånet utstedes fra kredittforetakets balanse. Uavhengig av hvorvidt lånet utstedes fra kredittforetakets eller bankens balanse, fordeles det mellom bank og kredittforetak etter belåningsgrad. Ofte er det slik at den delen av lånet som overstiger en gitt belåningsgrad blir liggende i morbanken, og i enkelte tilfeller har morbanken ansvar og risiko for tapsengasjementer. I tillegg til kundekontakt og administrative oppgaver, er det vanlig at banken priser lånene. De største bankene står også som motparter i derivatavtaler for sine kredittforetak.

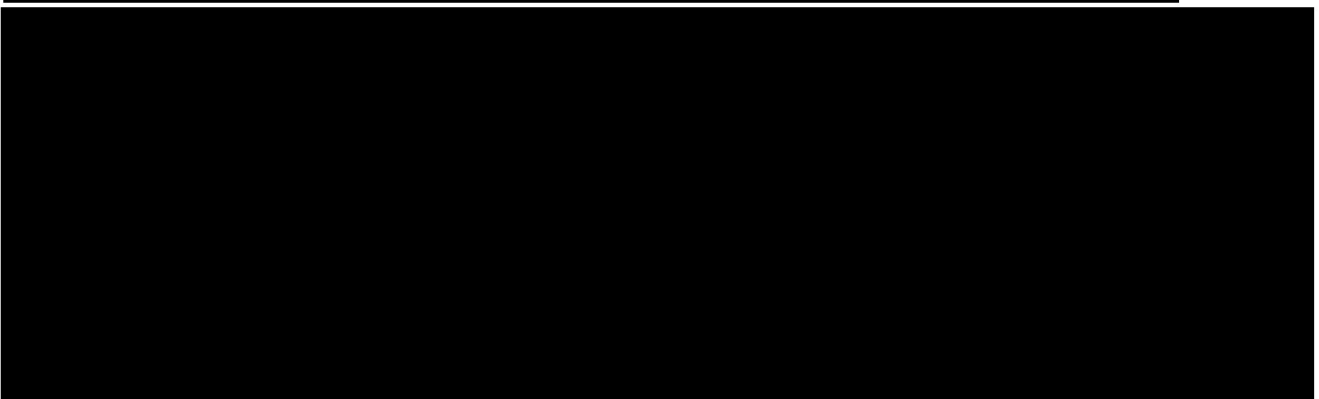
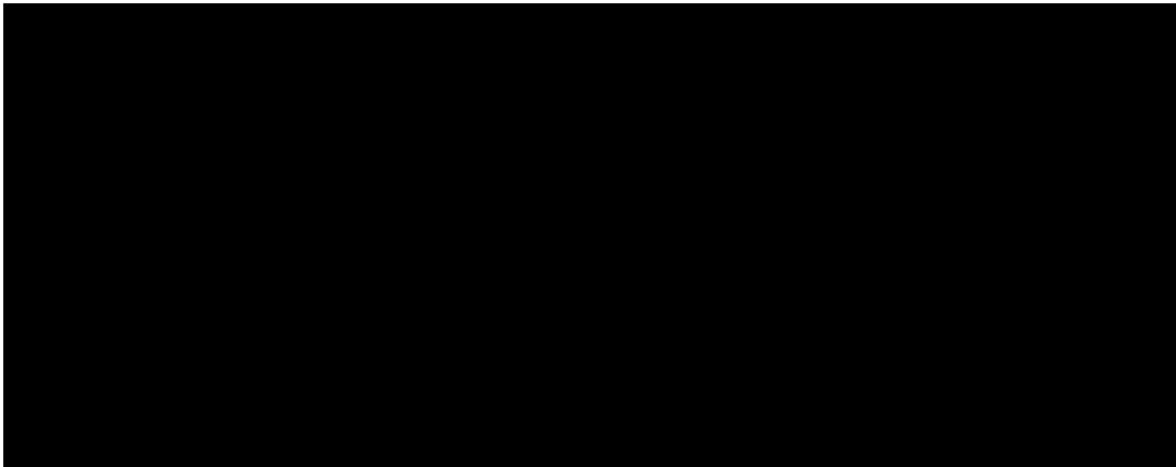
Ansvar og oppgavefordeling mellom morbank og kredittforetak er regulert i forvaltningsavtaler. I forvaltningsavtalene mellom morbank og kredittforetak stilles det også krav til morbankenes støtte i form av likviditetsgarantier, trekkfasiliteter, gjenkjøpsavtaler mv. som skal sikre kredittforetaket. Båndene mellom norske banker og kredittforetak vurderes å være tette. Ratingselskapenes krav synliggjør disse forpliktelsene som allerede eksisterer mellom morbankene og kredittforetakene.

Overføring av boliglån fører til større kreditt- og likviditetsrisiko i morbanker enn i kredittforetaket. Eventuelle problemer vil måtte antas først å oppstå i morbank og ikke i kredittforetaket. Det er vanskelig å forestille seg at bankene ville la kredittforetakene sine bli insolvente. Følgelig vil det være vanskelig å redusere de økonomiske forpliktelsene fra mor som har til hensikt å sikre kredittforetaket. Nedenfor gis en oversikt over de økonomiske forpliktelsene som norske banker har overfor sine kredittforetak, samt hvilke kapitaldekningskrav som gjelder for slike forpliktelser.

3.1 En oversikt over de økonomiske båndene mellom bank og kredittforetak

Nedenfor følger tabeller over de økonomiske båndene mellom eierbankene og heleide OMF-utstedende kredittforetak per 31. desember 2012. Tabellene viser ikke forpliktelser overfor felleseide kredittforetak.





3.2 Problemstillinger knyttet til regnskapsføring av lån i morbank og kredittforetak

Regnskapsreglene inneholder bestemmelser og vilkår for når utlån kan føres ut av bankenes balanse og over på kredittforetakets balanse, såkalt "fraregning" og "innregning". Ett av vilkårene for å overføre lån fra bankens til kredittforetakets balanse, er at all risiko og fordeler knyttet til lånet faktisk er overført til kredittforetaket, eventuelt der dette er uklart, hvorvidt all kontroll av lånet er overført.

Finanstilsynet har kartlagt regnskapsføringen av overførte utlån til kredittforetak. Bankene fører ikke lånene som inngår i OMF - sikkerhetsmassen på egen balanse, men har regnskapsført dem i kredittforetaket. Kartleggingen viser videre at det er forskjeller i hvordan avtalene er utformet, og hvordan bankene begrunner den regnskapsmessige behandlingen.

3.3 Kapitalkrav og risikovekter

Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet gi en oversikt over de kapitalkrav og risikovekter som gjelder for garantier og trekkfasiliteter mellom bank og kredittforetak, herunder hvorvidt det skilles mellom benyttede og ubenyttede garantier og trekkfasiliteter. Nedenfor følger en oversikt. Det er skilt mellom ubenyttede og benyttede garantier og trekkfasiliteter. Deretter følger Finanstilsynets tidligere vurderinger av hvordan avtaler om kredittfasiliteter og garantier skal behandles kapitaldekningsmessig.

3.3.1 Kapitalkrav på ikke-konsolidert nivå (standardmetoden)

Innvilgede garantier og trekkfasiliteter som ikke er benyttet, inngår ikke i institusjonenes balanse. Inndelingen av utenombalansposter følger av kapitalkravforskriftens kapittel 6 som sier at verdien av slike poster skal justeres med en konverteringsfaktor. Det konverterte beløpet vektet direkte inn i beregningsgrunnlaget. Engasjementskategorier som er angitt i kapitalkravforskriftens kapittel 5 får tilsvarende anvendelse, jf. kapitalkravforskriften § 6-1 (1).

Forpliktelsens løpetid avgjør hvilken konverteringsfaktor som skal benyttes. Dersom avtalt løpetid tilsvarer eller overstiger 12 måneder, skal en konverteringsfaktor på 50 prosent benyttes, jf. kapitalkravforskriften § 6-1 (8). For trekkfasiliteter med en løpetid som tilsvarer 12 måneder eller mindre skal en konverteringsfaktor på 20 prosent benyttes, jf. kapitalkravforskriften § 6-1 (9). For fasiliteter som kan sies opp på et hvilket som helst tidspunkt, eller hvor det foreligger bestemmelser om automatisk oppsigelse ved forringelse av låntakers kredittverdighet, skal en konverteringsfaktor på null prosent benyttes, jf. kapitalkravforskriften § 6-1 (10). Benyttede trekkfasiliteter risikovektes 20 prosent etter kapitalkravforskriften § 5-6 (1), ettersom dette er et balanseført engasjement med en institusjon. Kapitalkravene for trekkfasiliteter fremgår av tabellen nedenfor.

| | Konverteringsfaktor | Risikovekt | Kapitalkrav |
|--|---------------------|------------|-------------|
| Ubenyttet | | | |
| - Avtalt løpetid over 1 år | 50 % | 20 % | 0,8 % |
| - Opprinnelig på 1 år eller mindre | 20 % | 20 % | 0,32 % |
| - Kan sies opp på et hvilket som helst tidspunkt eller omfattes av bestemmelser om automatisk oppsigelse | 0 % | 20 % | 0 % |
| Benyttet | - | 20 % | 1,6 % |

Tabell 5: Kapitalkrav for trekkfasiliteter

Garantier tilordnes en konverteringsfaktor på 100 prosent etter kapitalkravforskriftens § 6-1 (1). En garanti som omfatter erverv av OMF, vektet 10 prosent etter kapitalkravforskriften § 5-13 (1a). Videre vil en utstedt garanti, hvor banken garanterer for kredittforetakets forpliktelser risikovektes med 20 prosent jf. kapitalkravforskriften § 5-6 (1). Hvorvidt garantier er benyttet eller ubenyttet er uten betydning for kapitalkravet ettersom konverteringsfaktoren for garantier er 100 prosent. Kapitalkravene for garantier fremgår av tabellen nedenfor.

| | Konverteringsfaktor | Risikovekt | Kapitalkrav |
|--|---------------------|------------|-------------|
| Ubenyttet | | | |
| - Garanti om å erverve OMF | 100 % | 10 % | 0,8 % |
| - Garanti for selskapets forpliktelser som sådan | 100 % | 20 % | 1,6 % |
| Benyttet | | | |
| - Garanti om å erverve OMF | - | 10 % | 0,8 % |
| - Garanti for selskapets forpliktelser som sådan | - | 20 % | 1,6 % |

Tabell 6: Kapitalkrav for garantier

3.3.2 Kapitalkrav på ikke-konsolidert nivå (IRB)

Etter grunnleggende IRB skal konverteringsfaktoren for trekkrettigheter for lån, inklusive garantier for låneprogrammer, være 75 prosent, jf. kapitalkravforskriften § 12-1 (3). Risikovekten bestemmes basert på bankens egne estimater for kundens misligholds sannsynlighet og sjablongverdier for tap dersom engasjementet misligholdes (11,25 prosent for OMF og 45 prosent for øvrige usikrede engasjementer), jf. § 12-1 (2a og c). Etter avansert IRB-metode benytter banken også egne estimater for konverteringsfaktor og forventet tap som skal reflektere utnyttelsesgrad og tapsgrad i økonomiske nedgangstider.

3.3.3 Kapitalkrav på konsolidert nivå

Finanstilsynet legger til grunn at det ikke skal beregnes kapitalkrav for kredittfasiliteter og garantier overfor boligkredittforetaket på konsolidert nivå. Det følger av forskrift av 31. januar 2007 om anvendelse av soliditetsregler på konsolidert basis (konsolideringsforskriften) § 4 (3) at ikke-balanseførte poster mellom foretakene skal elimineres. Videre skal interne eiendeler og gjeldsposter elimineres, jf. konsolideringsforskriftens § 4 (2). Det skal heller ikke beregnes kapitalkrav for kredittfasiliteter og garantier på konsolidert nivå for eierbanker i felleseide kredittforetak som foretar forholdsmessig konsolidering av sine respektive andeler i kredittforetakene, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-9 tredje ledd og henvisningene til konsolideringsforskriften over. De tre største SpareBank 1-bankene foretar forholdsmessig konsolidering av sine eierandeler i SpareBank 1-gruppens to kredittforetak, mens de øvrige SpareBank 1-bankene og deltakerbankene i Terra Boligkreditt AS gjør fradrag i morbankens ansvarlige kapital for å ta hensyn til plasseringen i kredittforetakene. De bankene som ikke foretar forholdsmessig konsolidering vil måtte beregne kapitalkrav for kredittfasiliteter og garantier overfor boligkredittforetaket på konsolidert nivå siden de ikke elimineres ved konsolidering. Banklovkommisjonen har imidlertid foreslått i NOU 2011:8 om ny finanslovgivning at det alltid skal foretas forholdsmessig konsolidering uavhengig av størrelsen av de enkelte eierforetakenes eierinteresser.

3.3.4 Oppsummering

Regelverket krever at bankene har en kapitaldekning som står i forhold til risiko, både på konsolidert og på ikke-konsolidert grunnlag. For bankkonsern innebærer overføring av boliglån fra morbank til boligkredittforetak, og de omtalte økonomiske bånd som etableres, ingen endring i konsernets samlede kredittrisiko. Båndene mellom morbank og kredittforetak påvirker derfor ikke bankkonsernets konsoliderte kapitalkrav. Dette gjelder også for bankkonsern som forholdsmessig konsoliderer inn sine eierandeler i deleide kredittforetak. Imidlertid må alle banker holde kapital for forpliktelser med boligkredittforetak på ikke-konsolidert grunnlag.

3.4 Finanstilsynets vurderinger av utstedte kredittfasiliteter og garantier

Finanstilsynet gjorde våren 2011 en undersøkelse av hvordan kredittfasiliteter/garantier stilt overfor heleide boligkredittforetak skal behandles i kapitaldekningsammenheng. Tilsynet undersøkte avtalene mellom 13 banker og heleide kredittforetak. Et sammendrag av tilsynets funn og konklusjoner ble oversendt de aktuelle bankene i brev av 12. mai 2011.

3.5 Vurdering av tiltak

Finanstilsynet vil ikke nå foreslå å fjerne eller begrense bankens adgang til å stille kreditt- eller likviditetsgarantier overfor kredittforetakene. Slike forpliktelser eksisterer i betydelig omfang og er viktig for at kredittforetakene kan utstede OMF med høy kvalitet. Dersom adgangen begrenses eller fjernes, er det stor fare for at det vil utløse generell uro i markedet for OMF, herunder svekket kredittrating.

Høy grad av overføring av boliglån fra banker til kredittforetak kan være uheldig. Finanstilsynet vil understreke bankens ansvar for å identifisere, vurdere og håndtere risiko knyttet til pantsettelsesgrad som en del av kravet til forsvarlig virksomhetsstyring jf. punkt 2. Dette vil bidra til å redusere bånd mellom banker og kredittforetak. Finanstilsynet vil følge opp bankenes virksomhetsstyring.

Finanstilsynet vil understreke viktigheten av bankenes åpenhet om omfang av garantier og likviditetsfasiliteter i OMF-markedet. Dette bidrar til å redusere usikkerheten for investorene i urolige tider. Finanstilsynet vil derfor anbefale at banker offentliggjør relevant informasjon om garantier og likviditetsfasiliteter i sin rapportering, herunder pilar 3-rapporteringen.

4. VURDERING AV BEGRENSET BANKKONSESJON FOR KREDITTFORETAK

Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet vurdere hvorvidt begrenset bankkonsesjon for kredittforetakene kan redusere behovet for garantier og trekkfasiliteter fra eierbanken til kredittforetaket. Med begrenset bankkonsesjon vil kredittforetakene kunne få låneadgang i Norges Bank. Finansdepartementet har også bedt Finanstilsynet undersøke om sammenlignbare kredittforetak i andre land har låneadgang i sentralbanken. Finanstilsynet viser til at spørsmålet om hvorvidt kredittforetakene bør ha en låneadgang vurderes av Norges Bank.

4.1 Vil begrenset bankkonsesjon bidra til å redusere behovet for bånd mellom eierbank og kredittforetak?

4.1.1 Moody's vurderinger av lånetilgang

Moody's skriver i sin rapport av 3. januar 2013 at en låneadgang i sentralbanken ikke vil gjøre garantier fra morbank helt overflødige: *"The ability for the issuer's administrator to pledge its own covered bonds to the central bank would increase the likelihood that covered bondholders receive timely payments even after the default of both the issuer and parent bank, which is credit positive. This provision would be particularly supportive as, under Norwegian covered bond law, cover pool assets may not be directly pledged or similarly encumbered in favor of particular creditors."*⁹

Moody's vurderer det likevel slik at en låneadgang i sentralbanken ikke vil fjerne de økonomiske båndene mellom morbank og kredittforetak, og at dette ikke vil ha noen innvirkning på kredittforetakenes kreditverdighet som sådan: *"(...)granting a banking license to mortgage companies does not cut the ties between banks and their wholly owned mortgage companies (...) mortgage companies are strongly interwoven with their parent banks and often the rating of the parent bank/group is our reference point for the issuer's default probability. The issuer's ability to access central bank funds would in itself not sufficiently strengthen the issuer's credit quality to make it an independent, self-reliant entity eliminating the need for parent bank support."*

Det kan synes som om låneadgang i sentralbanken i begrenset grad kan bidra til å redusere ratingselskapenes krav om kredittforetakenes garantier og trekkfasiliteter hos morbanken.

4.1.2 Låneadgang i Norges Bank

Norges Bank yter lån til banker fordelt på to hovedtyper: D-lån og F-lån tilbys uten særskilt behovsprøving, mens S-lån kan gis til enkeltbanker med mer fundamentale problemer. Sistnevnte omtales gjerne som "långiver i siste instans". D-lån gir låntaker finansiering gjennom dagen og over natten. D-lånsadgangen skal bl.a. sikre gjennomføring av svært kortsiktige betalingsstrømmerer som går gjennom betalingssystemene. Eksempelvis vil en bank som ved dagslutt har mer av intradag ut- enn innstrømmer i Norges Banks oppgjør, automatisk gå i en D-lånsposisjon. F-lån gis for å bidra til generell likviditetstilførsel til banksystemet og gis vanligvis med noen dagers løpetid, men kan ha løpetid på flere år. F-lån tildeles etter auksjon.

S-lån kan ytes til banker eller andre dersom finansiell stabilitet er truet, jf. sentralbankloven § 19 tredje ledd og § 22. Lån gis mot full sikkerhet. Gitt at hensynet til finansiell stabilitet tilsier det og det stilles tilfredsstillende sikkerhet, åpnes det i dagens regelverk for at f.eks. et OMF-foretak kan gis S-lån.

I de fleste land utstedes covered bonds direkte fra bankens balanse, og det er ikke aktuelt med noen særordning hos sentralbanken da den aktuelle utsteder har låneadgang i kraft av å være bank. Det finnes imidlertid noen unntak. Sveriges Riksbank gir kun lån til banker og ikke til andre utstedere

⁹ Moody's Investor Services' special comment on Norway's proposal to grant covered bond issuers a banking license; credit positive for covered bonds 3. januar 2013

av covered bonds. Danmarks Nationalbank har til sammenlikning en annen praksis ved at både realkredittforetakene og bankene har låneadgang i sentralbanken. Realkredittforetakene fikk denne låneadgangen i 1999.

Den Danske Bank er den eneste av de danske bankene som har benyttet adgangen til å utstede covered bonds fra egen balanse. I Norge har svenske SEB og Danske Bank adgang til D-lån og F-lån som følge av at OMF utstedes fra bankens balanse og ikke kun via et separat kredittforetak.

4.2 Kan kredittforetakene få begrenset bankkonsesjon?

Etter dagens regelverk vil det ikke være mulig for kredittforetakene å få begrenset bankkonsesjon som innebærer at de ikke kan motta innskudd. Retten til å motta innskudd fra allmennheten er det som definerer en bank. Det vises til forretningsbankloven § 1.

Kredittforetakene har i dag konsesjon som finansieringsforetak i medhold av finansieringsvirksomhetsloven kapittel 3. I tillegg har de en særskilt tillatelse til å drive virksomhet som kredittforetak. Kredittforetak er i finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 1 definert som kredittinstitusjoner som ikke er banker. Kredittforetakene har adgang til å yte kreditt og utstede obligasjoner, men kan ikke motta innskudd for å finansiere sin virksomhet. Begrepet kredittinstitusjon er et samlebegrep for banker og kredittforetak. Begrepet ble innført i norsk rett i forbindelse med implementering av første bankdirektiv¹⁰. Bankdirektivet hindrer ikke at man kan differensiere nasjonale regler for forskjellige typer kredittinstitusjoner så lenge reglene tilfredsstillende EØS-reglene.

I Norge har man bevisst valgt å definere bank og kredittforetak i to ulike kategorier. Dette er også foreslått videreført i ny finanslov. I NOU 2011:8 bind B side 628-629 uttaler Banklovkommisjonen følgende:

"Selv om EU/EØS direktivene benytter begrepet «kredittinstitusjon» som en fellesbetegnelse på banker og andre institusjoner som kan motta innskudd og andre tilbakebetalingspliktige midler fra allmennheten (jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 3 og utkastet § 1-7 første ledd), mener Banklovkommisjonen at det i lovutkastet prinsipielt bør skilles mellom banker som kan motta innskudd (sparebankloven § 1 og forretningsbankloven § 1) og andre kredittinstitusjoner – kredittforetak – som bare kan motta andre tilbakebetalingspliktige midler fra allmennheten, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 1. Det vises til utkastet § 2-10 og § 2-11. Uavhengig av dette gir EU/EØS lovgivningen grunnlag for et skille mellom kredittinstitusjoner (bank og kredittforetak) og andre finansieringsforetak, jf. kredittinstitusjonsdirektivet artikkel 4 nr. 5 som er endret ved direktiv 2009/110/EF artikkel 20."

Ved å endre loven slik at OMF-foretakene får bankkonsesjon, vil man endre på innholdet i et innarbeidet norsk bankbegrep. Det kan etter Finanstilsynets vurdering skape uklarhet når to typer foretak med samme betegnelse driver ulik type virksomhet. Dette kan være uheldig. I denne

¹⁰ First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions

sammenheng skal det nevnes at en av begrunnelsene for at utstedelse av OMF ble lagt i egne foretak, var å skape en oversiktlig situasjon for investorene. I en slik kontekst bør man f.eks. søke å opprettholde innarbeidete terminologier for å unngå misforståelser. Virksomheten som OMF-foretakene skal drive vil ikke være annerledes enn den virksomheten som de driver i dag, selv om de får bankkonsesjon. Dette er også et moment som taler for å opprettholde skillet mellom kredittforetak og banker.

Dersom et kredittforetak skal få begrenset bankkonsesjon, må loven endres slik at begrepet bank også omfatter institusjoner som ikke har adgang til å ta imot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere. Finanstilsynet vil ikke anbefale å endre bankbegrepet der det eneste formålet med endringen vil være å gi kredittforetakene låneadgang. Det vil i så fall benyttes samme betegnelse på foretak som driver ulik type virksomhet. Det vil også medføre flere lovendringer.

Etter Finanstilsynets vurdering bør en eventuell endring av bankdefinisjonen i norsk lovgivning vurderes på et bredere grunnlag.

5. OPPSUMMERENDE VURDERINGER

5.1 Vurdering av en kvalitativ regel

Bankenes finansieringsstruktur har endret seg betydelig de senere årene. Det er særlig den økte betydningen av sikret finansiering, blant annet gjennom utstedelse av OMF, som er sterkest fremtredende, i tillegg til at bankene satser på økt andel kundeinnskudd. Den økte betydningen av sikret finansiering har blant annet sin bakgrunn i investorenes risikoaversjon under den finansielle uroen fra 2007. For norske banker har OMF utviklet seg til å bli en viktig finansieringskilde, og bidro til at bankene i stor grad kunne opprettholde normal utlånsvirksomhet under den internasjonale finanskrisen. OMF-finansieringen har bidratt til lavere finansieringskostnader, redusert likviditetsrisiko og til en mer diversifisert finansieringsstruktur. Denne utviklingen har skjedd svært raskt, og for enkelte banker er andelen overførte lån til boligkredittforetakene meget høy.

Overføring og pantsetting av boliglån kan også ha uheldige sider. Det er særlig tre forhold som er av betydning. For det første kan høy grad av pantsetting av bankenes eiendeler og redusert potensial for ytterligere pantsetting føre til at bankene mister fleksibilitet i perioder med finansiell uro, noe som kan begrense tilgangen på usikret finansiering. For det andre vil høy grad av pantsetting øke risikoen til usikrede kreditorer og innskytere. For det tredje er det en fare for at et lavt avkastningskrav på OMF, og lave risikovekter på boliglån, kan bidra til å vri bankenes utlån fra foretakslån til boliglån og forsterke oppgangen i husholdningsgjeld og boligpriser. I en nedgangskonjunktur med stort boligprisfall kan bankene måtte overføre ytterligere boliglån til kredittforetakene for å innfri kontraktsmessige og lovfestede forpliktelser. I tillegg kan ratingbyråene kreve større grad av overpantsetting. Risikoen for en kraftig innstramming i utlån fra morbankene kan øke og forsterke nedgangen. Mer generelt kan pantsetting av eiendelene kunne virke prosyklisk gjennom økte marginkrav i perioder med stress.

Finanstilsynet viser til at enkelte land har innført kvantitative begrensninger på hvor mye av bankenes balanser som kan stilles som sikkerhet for pantsetting av eiendeler. I de fleste land utstedes OMF direkte fra banken. Finanstilsynet vil peke på at ulikheter som størrelse, eierstruktur og porteføljesammensetning er forhold som talte for en kvalitativ regel med individuell vurdering av konsernene. Finanstilsynet vil peke på at ulikheter mellom landene gjør det vanskelig å benytte internasjonale erfaringer som grunnlag for generelle kvantitative reguleringer i Norge. Det kan uansett være vanskelig å fastsette et godt begrunnet kvantitativt tak, og et optimalt nivå på pantsetting kan i praksis neppe bestemmes.

Finanstilsynet har vurdert en kvalitativ regel for overføring av boliglån. En kvalitativ regel må innrettes slik at den tar høyde for at aktørene i det norske OMF-markedet er svært ulike, blant annet med hensyn til størrelse, eierstruktur og porteføljesammensetning. Bankkonsernene må selv ha et aktivt forhold til risiko knyttet til pantsettelse av egne aktiva og vurdere hva som er forsvarlig overføring av midler til kredittforetaket og øvrig grad av pantsettelse. Etter Finanstilsynets vurdering er det mest hensiktsmessig å vurdere hvert enkelt konsern individuelt. Finanstilsynet vil følge opp bankenes egne vurderinger av risiko knyttet til overføring av boliglån gjennom vurderingen av risiko, risikostyring og kapitalisering. Dette gjøres innenfor Finanstilsynets pilar 2-prosess. For å styrke investors informasjonsgrunnlag, vil Finanstilsynet anbefale at det innføres krav til hvilke opplysninger bankkonsernene og kredittforetakene bør offentliggjøre. Dette er i tråd med kravene om transparens i pilar 3.

En kvalitativ regel har til hensikt å begrense utstedelser av OMF til et omfang som er forsvarlig, både for den enkelte bank og for det finansielle systemet. Bankenes finansiering må være langsiktig og robust, noe OMF har bidratt til. Høy pantsetting reduserer imidlertid bankenes finansieringsmuligheter i en krise, hvor fleksibiliteten har størst verdi. Nivået på overføring av boliglån til selveide OMF-foretak er høyt, og etter Finanstilsynets vurdering bør det stilles strengere krav til enkeltbankers bruk av OMF.

Finanstilsynet anbefaler at det settes krav til bankene om å utarbeide egne retningslinjer for forsvarlig håndtering av pantsetting av sine eiendeler, herunder gjennom overføring av boliglån til boligkredittforetak. Bankene skal ha systemer for å identifisere, overvåke og styre risiko knyttet til pantsetting av eiendeler. Det skal foreligge beredskapsplaner og gjennomføres stresstester. Retningslinjene skal være forankret i administrasjon og styre. Bankene skal ha systemer som sikrer intern rapportering, og som fanger opp avvik fra egne retningslinjer. Finanstilsynet vil vurdere bankenes retningslinjer på området, samt innføre krav til rapportering av viktige nøkkeltall og indikatorer over bl.a. gjenværende fleksibilitet og potensiale for ytterligere pantsetting i bankene. Finanstilsynet vil vurdere risikoen knyttet til pantsetting og overføring av boliglån, og på denne bakgrunn vurdere tiltak overfor den enkelte bank.

Finanstilsynet har vurdert behovet for en lovhjemmel som gjør at Finanstilsynet kan pålegge ekstra kapitalkrav hvis risikoen i banken som overfører lån øker betraktelig. Et høyere kapitalkrav kan gjøre det lettere å sikre langsiktig finansiering, og vil øke muligheten til å hente inn ny finansiering i

vanskelige tider. Etter Finanstilsynet vurdering har tilsynet tilstrekkelige påleggshjemler i finanstilsynsloven og finansieringsvirksomhetsloven. Finanstilsynet har hjemler til å iverksette tiltak for å begrense virksomhet, redusere risiko eller pålegge økte kapitalkrav.

European Systemic Risk Board (ESRB) har 18. februar 2013 fremmet anbefalinger knyttet til bankenes finansiering, herunder pantsetting av eiendeler. EBA er bedt om å utarbeide retningslinjer. Finanstilsynet anbefaler at en ikke avventer retningslinjene fra EBA, selv om endringer kan bli aktuelle på bakgrunn av "best practice". Finanstilsynets tilråding synes å være i overenstemmelse med anbefalingene fra ESRB. Finanstilsynet legger opp til å kommunisere til aktørene hvilke forventninger som legges til grunn for god virksomhetsstyring på området. Om dette vil fastsettes i forskrift eller rundskriv vil avhenge av om EBAs arbeid får status som f.eks. retningslinjer eller forordninger.

5.2. Vurdering av økonomiske bånd mellom morbank og kredittforetak

Finanstilsynet vil peke på at det er betydelige økonomiske bånd mellom banker og kredittforetak. Eierbankene har i betydelig utstrekning utstedt garantier og innvilget kredittfasiliteter til kredittforetaket. Finanstilsynet har undersøkt og vurdert båndene mellom kredittforetak og morbank. I vurderingen har Finanstilsynet lagt til grunn et regelverk som bidrar til mer robuste banker, men hvor det opprinnelige formålet ved OMF-instituttet ivaretas på en god måte.

Kravene fra ratingbyråene om garantier fra morbank synliggjør de forpliktelser og tette bånd som allerede eksisterer mellom bankene og de heleide og felleseide boligkredittforetakene. Resultatene fra heleide datterselskaper slår direkte inn i morbankens resultater. Boligkredittforetakene har liten administrasjon, og administrasjonen utføres i hovedsak av banken. Forholdet til kunden håndteres av banken, og lånene fordeles etter belåningsgrad mellom bank og kredittforetak. I enkelte tilfeller overføres misligholdte lån fra kredittforetaket til banken. Prising av lån er i stor grad et bankanliggende. Finanstilsynet vil peke på at overføring av boliglån fører til større kredittrisiko og likviditetsrisiko i banken, og at eventuelle problemer vil måtte antas først å oppstå her, og ikke i kredittforetaket.

Finanstilsynet vil ikke nå foreslå å fjerne eller begrense bankenes adgang til å stille kreditt- eller likviditetsgarantier overfor kredittforetakene. Slike forpliktelser eksisterer i betydelig omfang og er viktig for at kredittforetakene kan utstede OMF med høy kvalitet. Dersom adgangen begrenses eller fjernes, er det fare for at det vil utløse generell uro i markedet for OMF, herunder svekket kredittrating. Samtidig må det erkjennes at eierbankenes forpliktelser mot kredittforetakene reiser spørsmål om det reelle økonomiske innholdet i lovgivingens krav om utstedelse av OMF i egne kredittforetak.

Finanstilsynet vil peke på at morbanken har økte kapitalkrav som følge av avgitte garantier og kredittfasiliteter. Kapitalkravene på konsolidert nivå endres ikke. Ved overføringer av de best sikrede boliglånene øker kredittrisiko og kapitalkrav i morbankene. Økt likviditetsrisiko som følge av redusert fleksibilitet i en krisesituasjon reflekteres ikke i økte minstekrav til kapital, men må

inngå i kapitalkravene i pilar 2. Bankene må foreta forsvarlige risikovurderinger i sine kapitalkravberegninger av pantsetting av aktiva generelt og overføring av boliglån spesielt. Finanstilsynet må vurdere bankens risiko og risikostyring og om dette er tilstrekkelig hensyntatt i bankens soliditet, slik Finanstilsynet har skissert ovenfor. Finanstilsynet kan med eksisterende hjemler, i tillegg til å pålegge økte kapitalkrav, også pålegge den enkelte bank kvantitative begrensninger på overføringer.

5.3 Vurdering om kredittforetak bør gis begrenset bankkonsesjon

Etter sentralbankloven er det bare sparebanker og forretningsbanker som har ordinær låneadgang i Norges Bank. Finansdepartementet har bedt om en vurdering av om kredittforetakene kan gis begrenset bankkonsesjon, uten rett til å motta innskudd fra allmennheten. Det er stilt spørsmål om en eventuell låneadgang kan redusere båndene mellom morbank og kredittforetak.

Kredittforetakene kan ikke få bankkonsesjon innenfor dagens regelverk. Etter norsk lov er det innskuddsretten som definerer en bank. Dersom et kredittforetak skal få begrenset bankkonsesjon, må loven endres slik at begrepet bank også omfatter institusjoner som ikke har adgang til å ta imot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere. Finanstilsynet vil ikke anbefale å endre bankbegrepet der eneste formålet med endringen vil være å gi kredittforetakene låneadgang. Det vil i så fall benyttes samme betegnelse på foretak som driver ulik type virksomhet, og vil også medføre flere lovendringer. En slik endring reiser flere spørsmål og må eventuelt vurderes på et bredere grunnlag.

I henhold til sentralbankloven kan S-lån også gis til andre enn banker. Finanstilsynet mener at det vil være selve "lender of last resort"- funksjonen som må legges til grunn ved en vurdering av låneadgang, og at det ikke er Finanstilsynet som bør foreta en slik vurdering. Finanstilsynet er usikker på om at en eventuell låneadgang i praksis vil bidra til å redusere båndene mellom bank og kredittforetak. Det vises til at Norges Bank er bedt om å gi en vurdering av mulig låneadgang.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Emil Steffensen
direktør for finans- og forsikringstilsyn

Kopi: Norges Bank