



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
16/4063

DERES REFERANSE
16/1615

DATO
11.04.2016

Brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev av 7. april då. der det bes om Finanstilsynets merknader til brev av 5. april då. til finansministeren fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité vedrørende pengeplasseringer i skatteparadiser.

I komitéens brev vises det til en uttalelse finanstilsynsdirektøren skal ha gitt til Aftenposten 4. april, "at det ikke er Finanstilsynet som har ansvaret for tilsynet av datterselskapet til DNB i Luxemburg". Sitatet er ikke en korrekt gjengivelse av finanstilsynsdirektørens uttalelse til Aftenposten. Han opplyste følgende, formidlet i e-post til Aftenposten og andre medier, om tilsynsansvaret for norske bankers datterselskap i Luxemburg:

"Det er finanstilsynet i Luxemburg som fører direkte tilsyn med virksomheten i norske bankers datterselskap i Luxemburg. Det norske finanstilsynet har tilsynsansvaret for norske bankkonsern, som også omfatter tilsyn med at konsernet har tilfredsstillende styring og kontroll med hele konsernets virksomhet."

Det vises til nærmere redegjørelse for tilsynsansvaret i merknadene til spørsmål 3 i komitéens brev under.

Finanstilsynet vil først gi en generell beskrivelse av innretningen av tilsynsvirksomheten, før det gis merknader til de konkrete spørsmålene fra komitéen i punkt 3.

2. Generelt om Finanstilsynets virksomhet

I finanstilsynsloven § 3 står følgende om Finanstilsynets virksomhet:

«Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.»

Finanstilsynets hovedmål, slik det framgår av Finanstilsynets strategi¹ og Finansdepartementets tildelingsbrev, er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet må til enhver tid og innenfor gjeldende budsjettamme, prioritere oppgaver som bidrar til å nå hovedmålene.

Finansdepartementets årlige tildelingsbrev er grunnlaget for Finanstilsynets aktiviteter og prioriteringer, herunder prioriteringene i de årlige virksomhetsplanene. Finanstilsynet skal prioritere institusjoner og områder som har størst innvirkning på finansiell stabilitet og velfungerende markeder. En risikobasert tilnærming legges til grunn for prioriteringene.

Finanstilsynets prioriteringer de siste årene må ses i lys av den internasjonale finanskrisen som startet i 2007/2008, og hvor også norske banker ble rammet av likviditetsproblemer. I perioden etter 2008 har situasjonen i banknæringen i mange land og i finansmarkedene vært preget av virkningene av finanskrisen. Arbeid med å styrke norske bankers soliditet og likviditet, og gjennomføring av nytt internasjonalt regelverk for å forebygge nye finanskriser, har derfor stått sentralt i Finanstilsynets virksomhet.

Tilsyn rettet direkte mot foretakenes og særlig bankenes soliditet, er Finanstilsynets viktigste virkemiddel for å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Foretakene må ha gode systemer for å overvåke og styre sine risikoer, herunder kredittrisiko, likviditets- og markedsrisiko, samt operasjonell risiko. Disse risikoområdene er sentrale for soliditetstilsynet og danner grunnlaget for den risikobaserte prioriteringen av Finanstilsynets aktiviteter.

Operasjonell risiko kan omfatte flere sider ved et foretaks virksomhet. Dette gjelder blant annet risikoen for tap som følge av svikt i IKT-systemer, tap som følge av økonomisk utroskap blant ansatte eller bedrageri fra tredjeperson, erstatningskrav, bøter og andre økonomiske sanksjoner som følge av aktiviteter eller hendelser i strid med lovgivning mv., samt tap som følge av uheldig adferd/forretningspraksis. Operasjonell risiko knyttet til ulovlig eller uheldig adferd kan også føre til tap av omdømme.

Omdømmetap utgjør en viktig del av den operasjonelle risikoen. Foretakene og det finansielle systemet er avhengig av tillit. Virksomhet som bidrar til å svekke den alminnelige tilliten til et foretak, kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for det enkelte foretak og for det finansielle systemet. Det er mange forhold som kan bidra til omdømmetap, og disse er ikke begrenset til ulovlig virksomhet. Et foretak må generelt opptre på en måte som ikke undergraver tilliten til foretaket. Å legge til rette for ulovlig virksomhet som begås av andre, er blant de forhold som medfører en åpenbar omdømmerisiko.

Et finansforetak skal organiseres og drives på en forsvarlig måte, og foretaket skal ha hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å identifisere, styre, overvåke og rapportere risiko foretaket er, eller kan bli, eksponert for, jf. finansforetaksloven § 13-5 (1). Foretakets styre skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, jf. finansforetaksloven § 8-6 (1). I finanskonsern skal styret i morselskapet se til at den samlede virksomheten i finanskonsernet organiseres og drives på en forsvarlig måte, og påse at det er etablert klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger for den samlede virksomheten i finanskonsernet, jf. finansforetaksloven § 18-1 (1) og (2).

¹ <http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/Styringsdokumenter/Strategi/>

Finanstilsynet skal, blant annet gjennom konsesjonskrav og den løpende tilsynsvirksomheten, se til at foretak under tilsyn har egnet ledelse og betryggende virksomhetsstyring. Tilsynsaktivitet rettet mot foretakenes interne styrings- og kontrollsystemer utgjør en viktig del av Finanstilsynets arbeid for å bidra til at foretakene har en god håndtering av operasjonell risiko, og er en vesentlig del av Finanstilsynets regelmessige vurderinger av bankers risiko og kapitalbehov.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har de senere år fått økt oppmerksomhet i tilsynsarbeidet, blant annet gjennom anti-hvitvaskingsarbeidet. Hvitvaskingslovens formål er blant annet å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger ved at foretakene skal kjenne sine kunder og undersøke og rapportere mistenkelige transaksjoner. I EU's fjerde hvitvaskingsdirektiv, der norsk gjennomføring utredes av hvitvaskingslovutvalget, understrekes det at skatteunndragelser er blant de straffbare handlinger som omfattes av hvitvaskingsregelverket.

3. Merknader til komitéens spørsmål

Til spørsmål 1:

Hvordan har Finanstilsynet i sitt tilsynsarbeid tidligere undersøkt om DNB og andre norske bankkonsern har tilfredsstillende styring og kontroll for å sikre at bankene ikke legger til rette for ulovlig virksomhet som skatteunndragelser gjennom pengeplasseringer i skatteparadis?

Finanstilsynet kan ikke sikre at banker ikke legger til rette for ulovlig virksomhet, men kan gjennom tilsynsvirksomheten bidra til å redusere risikoen for at dette skal skje. Det vises til den generelle redegjørelsen over om de mål og prioriteringer som er lagt til grunn for tilsynsarbeidet.

Finanstilsynet har hatt og har dialog med DNB-konsernet om utfordringer ved konsernets organisering og virksomhetsstyring, blant annet ved stedlige tilsyn og i den årlige vurderingen av risiko og kapitalbehov (SREP).² Finanstilsynet har i sine tilbakemeldinger lagt til grunn at den internasjonale virksomheten i DNB-konsernet har en høyere risiko enn konsernet forøvrig, delvis som følge av høyere operasjonell risiko. Tilsynet har også tatt opp omdømmerisikoen for konsernet, herunder risiko for omdømmetap knyttet til hvitvasking og manglende regelverksetterlevelse. Tilsynets vurderinger av konsernets styring og kontroll er utvidet i de senere årene gjennom utviklingen av SREP som tilsynsverktøy. Viktigheten av å ha oppmerksomhet på finanskonsernets omdømme har også vært tatt opp i møter med DNBs styreleder.

Finanstilsynet har gjennomført flere stedlige tilsyn i DNB der bankens arbeid med anti-hvitvasking har inngått. I 2010 ble det gjennomført et særskilt hvitvaskingstilsyn der forretningsområdene Store og internasjonale kunder samt Private Banking var omfattet. I Finanstilsynets merknader til DNBs styre ble flere forhold tatt opp, blant annet knyttet til at banken ikke hadde utført forsterkede kundekontroller og at det ikke var avdekket og rapportert mistenkelige transaksjoner. Det ble påpekt at det er styrets ansvar å påse at regelverket til enhver tid etterleves. Tiltak mot hvitvasking har senere blitt fulgt opp gjennom stedlige tilsyn og i brev til banken.

² Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). Finanstilsynets evaluering av foretakets kapitalvurderingsprosesser. Foretakene skal gjennomføre en intern risikovurderingsprosess for å ta stilling til samlet kapitalbehov.

Som en del av tilsynet med DNB-konsernet, ble det i 2010 etablert et tilsynskollegium hvor tilsynsmyndigheter fra de EØS-stater der DNB er etablert, deltar.³ Det vises til beskrivelsen av tilsynskollegier i svar på spørsmål 3 under. I kollegiet deles informasjon om nasjonale myndigheters vurderinger av generelle og spesielle forhold om DNB-konsernets aktiviteter. Det gjennomføres årlig en vurdering av risikoforhold og kapitalforhold, der de nasjonale myndigheter rapporterer sine vurderinger.

DNB Luxembourg S.A er under tilsyn av finanstilsynet i Luxembourg, Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF). CSSF har opplyst at det er gjennomført et hvitvaskingstilsyn i 2015 i DNB Luxembourg S.A., samt et tilsyn i 2014 med utgangspunkt i EU's regelverk for investeringstjenester (MiFiD).⁴ Det har gjennom tilsynssamarbeidet ikke fremkommet særskilt informasjon om kritikkverdige forhold i DNB Luxembourg S.A.

Finanstilsynet var i 2007, etter henvendelse fra Finansdepartementet, i kontakt med DNB om markedsføringen av sine tjenester i datterbanken i Luxembourg. På internett ble det opplyst at bankens datterbank i Luxembourg var underlagt "*strengte regler for banksekretesse*", noe som kunne oppfattes som oppfordring til skatteunndragelse. Banken endret sin markedsføring etter dette.

DNB har siden 1987 hatt en filial på Cayman Islands. Denne filialen er forretningsmessig underlagt DNB's filial i New York. Bakgrunnen for opprettelsen var at filialen gjorde det mulig å gi renter på "overnight deposits" i USA, noe daværende amerikanske regler ikke tillot. Filialen tilbyr ikke Private Banking-tjenester og har ikke privatkunder. Filialen på Cayman Island har fått redusert betydning de siste årene, men DNB har valgt å opprettholde den. Finanstilsynet ba om redegjørelser og gjennomførte møter med DNB i 2009 med bakgrunn i NRK Brennpunkts program om virksomheten. For øvrig har Finanstilsynet hatt stedlige tilsyn i DNB's filial i New York om lag hvert 4. år.

Andre bankkonsern i Norge er fulgt opp i samsvar med den generelle redegjørelsen for tilsynsarbeidet. Med unntak av Santander Consumer Bank, som har datterbank i Sverige, er det ingen andre norske finanskonsern som pr. i dag har banketableringer utenfor Norge. Også for banker som ikke har etablert virksomhet i utlandet, er oppfølgingen av kravet til styring og kontroll samt etterlevelsen av anti-hvitvaskingsreglene viktig for å bekjempe økonomiske kriminalitet og bidra til redusert risiko for omdømmetap.

Til spørsmål 2:

Mener finansministeren at Finanstilsynet har tilstrekkelig mandat, hjemmelsgrunnlag og ressurser for å avdekke om norske bankkonsern har tilfredsstillende styring og kontroll for å sikre at bankene og deres datterselskap ikke legger til rette for ulovlig virksomhet som skatteunndragelser gjennom pengeplasseringer i skatteparadiser?

Finanstilsynet kan ikke sikre at banker ikke legger til rette for ulovlig virksomhet, men kan gjennom tilsynsvirksomheten bidra til å redusere risikoen for at dette skal skje, jf. tilsvarende merknad til spørsmål 1 og 3.

³ Finland, England og Tyskland deltar ikke.

⁴ MiFiD inneholder blant annet regler om rådgiving og salg av spare- og investeringsprodukter.

Etter Finanstilsynets oppfatning gir finanstilsynsloven og tilsynsbestemmelser i sektorlovgivningen et godt grunnlag for å føre tilsyn med norske banker og bankkonserns virksomhet. Det vises til tilsynsloven § 3 mv., som gir Finanstilsynet flere virkemidler for å utføre tilsynsoppgavene. I tillegg inneholder finansforetaksloven, som blant annet regulerer virksomheten til norske banker og finanskonsern, ytterligere virkemidler for tilsynet.

I motsetning til en del andre lands tilsynsmyndigheter, har ikke Finanstilsynet mulighet til å ilegge foretak overtredelsesgebyrer (bøter) som administrativ sanksjon. Bruk av slike administrative sanksjoner reiser prinsipielle spørsmål som har vært utredet, og det foreligger et lovforslag som er til behandling i Stortinget, jf. Prop 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Finanstilsynet finner det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på dette spørsmålet her.

Til spørsmålet om Finanstilsynet har tilstrekkelig ressurser, vises det til den generelle redegjørelsen over om de mål og prioriteringer som er lagt til grunn for tilsynsarbeidet.

Til spørsmål 3:

Mener finansministeren at det er begrensinger innenfor rammen av det europeiske tilsynssamarbeidet som gjør at Finanstilsynet er forhindret i å avdekke om norske bankkonsern har tilfredsstillende styring og kontroll for å sikre at bankene og deres datterselskap i land som Luxemburg, ikke legger til rette for ulovlig virksomhet som skatteunndragelser gjennom pengeplasseringer i skatteparadiser?

Finanstilsynet kan ikke sikre at banker ikke legger til rette for ulovlig virksomhet, men kan gjennom tilsynsvirksomheten bidra til å redusere risikoen for at dette skal skje, jf. tilsvarende merknad til spørsmål 1 og 2.

Kapitaldekningsdirektivet (CRD IV) og kapitaldekningsforordningen (CRR) inneholder harmoniserte regler om virksomheten, i og tilsynet, med banker i EU.⁵

Direktivet regulerer fordeling av tilsynsansvar mellom hjemlandet, dvs. den stat der banken er gitt konsesjon, og vertslandet, dvs. den stat der banken har filial eller driver grensekryssende virksomhet basert på reglene om én konsesjon innenfor EU/EØS. Det er hjemlandsmyndigheten som har hovedansvaret for tilsynsvirksomheten, herunder for soliditetstilsynet med banker som de har gitt konsesjon. Vertslandsmyndigheten fører tilsyn med etterlevelsen av felles EU-regler og eventuelle nasjonale regler om bankenes adferd i markedet.

I samsvar med EU-regelverket, kan det også etableres datterbanker i andre medlemstater av banker eller holdingselskap etablert i en medlemsstat. Datterbanker har egne konsesjoner, og er underlagt hjemlandstilsyn (på selskapsnivå) i den stat som har tildelt konsesjonen. Det vil si at det er finanstilsynet i Luxemburg (CSSF) som er hjemlandstilsyn for DNB Luxembourg S.A. Hjemlandstilsynet omfatter både soliditetstilsynet og tilsyn med etterlevelse av virksomhetsreglene slik disse er fastsatt gjennom kapitaldekningsdirektivet og –forordningen, og øvrige adferdsregler fastsatt i vedkommende lands nasjonale lovgivning.

⁵ Direktiv 2013/36/EU og forordning 575/2013/EU er formelt ikke gjennomført i norsk rett, men viderefører i det vesentlige reglene om tilsynsansvar i tidligere direktiv 2006/48, som er del av EØS-avtalen.

For bankgrupper med aktivitet i flere medlemstater, forutsetter direktivet at tilsynet med gruppen skal skje i et tett samarbeid mellom de relevante tilsynsmyndigheter.

En rekke av virksomhetskravene i kapitaldekningsdirektivet og -forordningen skal oppfylles på konsolidert nivå, herunder kapitaldekningskravene. Etter direktivet er det hjemlandsmyndigheten for det øverste nivået i en bankgruppe som er ansvarlig for det konsoliderte tilsynet. Direktivet har regler om samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene, som skal skje gjennom et tilsynskollegium administrert av myndigheten som er ansvarlig for det konsoliderte tilsynet, som er Finanstilsynet for DNB-konsernet.

Tilsynsmyndigheten for det konsoliderte tilsynet har ansvar for soliditetstilsynet med gruppen og skal blant annet gjennomføre SREP på gruppenivå. SREP-prosessen innebærer at tilsynsmyndigheten gjennomfører en vurdering av om bankkonsernet er tilfredsstillende kapitalisert på bakgrunn av de risikoer konsernet er eksponert for. Vurderingen omfatter også institusjonsspesifikke risikoer for konsernet, herunder for datterforetak. Hvorvidt konsernet har et tilfredsstillende system for styring og kontroll tilpasset bankkonsernets samlede virksomhet, inngår i denne vurderingen. Tilsynsmyndighetene kan fastsette et særskilt kapitalkrav for slike risikoer, både for konsernet samlet og for det enkelte foretak i konsernet.

Det kan også besluttes tiltak knyttet til andre vesentlige forhold i konsernet og for forhold knyttet til likviditetsstyringen i konsernet. Beslutningene skal, i samsvar med direktivet, søkes nådd gjennom såkalte "joint decisions" i tilsynskollegiet. Det er tilsynsmyndigheten for det konsoliderte tilsynet og tilsynsmyndighetene for datterbanker som deltar i slike beslutninger. Dersom felles enighet ikke oppnås, skal tilsynsmyndigheten for det konsoliderte tilsynet fastsette krav i samsvar med ovennevnte for gruppen, mens tilsynsmyndighetene for de respektive datterbankene skal fastsette krav for disse etter en nærmere prosedyre gitt i direktivet.

Tilsynssamarbeidet bygger på den fordeling av tilsynsansvar som følger av direktivet. Et av formålene med tilsynssamarbeidet er å planlegge og å koordinere tilsynsaktivitetene. Det kan avtales at tilsynsoppgaver utføres av andre enn den tilsynsmyndigheten som er tillagt ansvaret. Det kan fra sak til sak avtales at tilsynsmyndigheter deltar på stedlig tilsyn sammen. Utgangspunktet er at det er hjemlandsmyndigheten som har rett til å gjennomføre stedlige tilsyn i en bank. Tilsynssamarbeidet åpner for at tilsynsmyndigheten for det konsoliderte tilsynet kan gjennomføre eller delta på stedlig tilsyn i datterbank i annen medlemsstat. Tilsynsmyndigheten i hjemlandet må imidlertid gi samtykke til dette.

Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) deltar i tilsynskollegiene og skal påse at det gjennomføres et tilsynssamarbeid. I tillegg har EBA en meklingsrolle i de tilfeller der det oppstår uenighet mellom tilsynsmyndigheter i det konsoliderte tilsynet.⁶

⁶ Forordningene om EU's finanstilsyn er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Det foreligger en uformell enighet mellom finansministrene i EØS-området om prinsippene for hvordan rollen og oppgavene til EU's tilsynsmyndigheter EBA, ESMA og EIOPA skal knyttes til EØS/EFTA-landene. Løsningen for EFTA-landenes tilslutningen til EU's tilsynsmyndigheter skal behandles av Stortinget i samsvar med Grunnlovens § 115 før eventuell behandling i EØS-komitéen.

Det er Finanstilsynets vurdering at direktivet gir klare regler om fordeling av tilsynsansvaret for de enkelte foretak i en bankgruppe. Videre er det etter Finanstilsynets vurdering gitt tilfredsstillende regler om hvordan tilsynsmyndigheter skal samarbeide om tilsynet med bankgrupper med virksomhet i flere medlemsstater.

4. Finanstilsynets oppfølging

Som Finansdepartementet er kjent med, har Finanstilsynet bedt om redegjørelser fra styrene i henholdsvis DNB-konsernet og Nordea Bank Norge. Nordea Bank Norge er del av svensk bankkonsern, som har en datterbank i Luxemburg.

Etter at Finanstilsynet ba tilsynsmyndigheten i Luxemburg, CSSF, om en redegjørelse for de forhold som er avdekket knyttet til DNB Luxembourg S.A., har CSSF opplyst til Finanstilsynet at det har iverksatt generelle undersøkelser i alle relevante banker i Luxemburg knyttet til bruk av offshore-selskaper med bakgrunn i den informasjonen som er kommet frem. Finanstilsynet er også orientert om at det har vært kontakt mellom DNB Luxembourg S.A. og CSSF i lys av saken.

For Finanstilsynet



Morten Bältzersen
finansstilsynsdirektør



Emil R. Steffensen
direktør for bank- og forsikringstilsyn