

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til ændring af direktiverne om kreditinstitutters kapitaldækning og ændring af Kreditinstitutdirektivet. Basel II forslaget - KOM(2004)486¹.

Resumé

Forslaget har til formål at fastlægge størrelsen af den kapital, pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningsselskaber skal afsætte for at dække deres risici, således at kapitalkravene i højere grad end i dag afspejler de faktiske risici, som institutterne påtager sig.

1. Baggrund og indhold

a. Baggrund

Forslaget, der er fremsat 14. juli 2004, ændrer de nuværende direktiver om nødvendigt kapitalgrundlag for kreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningsselskaber. Forslaget omfatter 429 sider. Forslaget er endnu ikke oversat til dansk. Forslaget er ikke tidligere blevet forelagt Folketingets Europaudvalg.

Direktivforslaget indgår som en del af den finansielle handlingsplan fra 1998. Direktivet foreslås gennemført i national lovgivning inden udgangen af 2006 dog med ikrafttrædelse ved udgangen af 2007 for så vidt angår anvendelse af de mest avancerede metoder til opgørelse af kreditrisiko og operationel risiko

Baggrunden for forslaget er at fastlægge størrelsen af den kapital, pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningsselskaber skal afsætte for at dække deres risici, således at kapitalkravene i højere grad end i dag afspejler de faktiske risici, som institutterne påtager sig.

1

http://www.europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&Ig=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=486&type_doc=COMfinal.

Siden 1999 har Finanstilsynet i samarbejde med Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og Nationalbanken gennemført en indgående behandling af udkast til reglerne fra henholdsvis Basel Komitéen og Kommissionen med henblik på at få tilgodeset danske interesser. Dette har bl.a. indebåret fire høringsrunder, hvor også andre interessenter har haft mulighed for at afgive bemærkninger. Ligeledes er arbejdet med forslaget flere gange blevet drøftet i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor.

Endvidere har danske banker, realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber i samarbejde med tilsynet deltaget i prøveberegninger foranlediget af henholdsvis Basel Komitéen og Kommissionen.

Med forslaget indføres Lámfalussy proceduren² for ændringer i annekserne og få udvalgte artikler i direktiverne, der indgår i forslaget.

b. Indhold

Nedenfor gennemgås af overskuelighedshensyn kun de væsentligste indholdsmæssige ændringer. Formelle eller redaktionelle ændringer er ikke gennemgået.

Nedenstående figur illustrerer den overordnede struktur i forslaget, som består af tre såkaldte søjler.

² Lamfalussy processen er en udbygning af Traktatens almindelige beslutningsprocedure (Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om "komitologi / udstedelse af gennemførelsesforskrifter). Udbygningen under Lamfalussy processen i forhold til den almindelige "komitologiprocedure" består særligt i:

- at bemyndigelser til at udstede gennemførelsesbestemmelser gøres tidsbegrænsede – 4 år,
- at Europa-Parlamentet har en frist på 3 måneder til at kommentere oplæg til udarbejdelsen af gennemførelsesregler (mandater),
- at der foretages en bred høring af udkast/oplæg til gennemførelsesregler og
- at der nedsættes "brugerpaneler" af markedsdeltagere, som skal udtale sig om udkast til gennemførelsesregler.

Processen bygger på 4 niveauer i reguleringen:

Niveau 1: Rådet og Europa-Parlamentet fastlægger de overordnede rammer / principper for indholdet af reguleringen.

Niveau 2: Kommissionen udsteder på grundlag af en komitologiprocedure gennemførelsesdirektiver og forordninger af mere teknisk karakter.

Niveau 3: Medlemslandenes tilsynsmyndigheder rådgiver Kommissionen om bl.a. indholdet og udformningen af gennemførelsesbestemmelser samt samarbejder om fælles tilsynsstandarder.

Niveau 4: Kommissionen kontrollerer gennemførelsen af reglerne.

SØJLE 1 - minimums-kapital	SØJLE 2 – tilsynsproces	SØJLE 3 – markedsdisciplin
Krav til kreditrisiko <ul style="list-style-type: none"> - standardmetoden - grundlæggende intern rating metode - avanceret intern rating metode Krav til markedsrisiko <ul style="list-style-type: none"> - standardmetode - intern model Krav til operationel risiko <ul style="list-style-type: none"> - basis indikator - standardiseret metode - avanceret målemetode 	Krav til tilsynets vurdering af instituttets egen opgørelse af kapitalbehov og mulighed for at fastsætte supplerende kapitalkrav	Krav til institutternes offentliggørelse af deres risikoprofil

Direktiv 2000/12/EF

Direktivet indeholder i art. 4 en række nye definitioner:

Nr. 14 definerer begrebet moderkreditinstitut i et medlemsland, som svarer til et kreditinstitut, der har et kreditinstitut eller et finansielt institut som dattervirksomhed, og hvor kreditinstituttet ikke selv er en dattervirksomhed af et andet kreditinstitut, der har opnået tilladelse fra samme land, eller af et finansielt holdingselskab, der er oprettet i samme land, og hvor intet andet kreditinstitut med tilladelse fra samme land har kapitalinteresser i.

Nr. 15 definerer begrebet moder finansielt holdingsvirksomhed i et medlemsland, som svarer til en finansielt holdingsvirksomhed, der ikke er dattervirksomhed af et kreditinstitut, der har opnået tilladelse fra samme land eller af et finansielt holdingsvirksomhed, der er oprettet i samme land.

Nr. 16 definerer begrebet EU moderkreditinstitut, som svarer til et moderkreditinstitut, som ikke er en dattervirksomhed af et andet kreditinstitut, der har opnået tilladelse i et andet land i EU-området, eller af en finansielt holdingsvirksomhed, der er oprettet i et andet land i EU-området, og som intet kreditinstitut i EU har kapitalinteresser i.

Nr. 17 definerer begrebet EU moder finansielt holdingsvirksomhed, som svarer til en finansielt holdingsvirksomhed i et land, der ikke er dattervirksomhed til kreditinstitut, der har opnået tilladelse fra et andet land i EU-området.

Nr. 22 definerer begrebet operationel risiko som risikoen for tab, der følger af utilstrækkelige eller fejlagtige interne processer, menneskelige, eller systemmæssige fejl eller eksterne begivenheder.

Artikler 68-74: Anvendelsesområdet

Kreditinstitutter skal løbende holde tilstrækkelig og passende kapital samt regelmæssigt berette om tilstanden for kapitalgrundlaget. Bestemmelserne specificerer, hvordan krav fastsættes, hvis kreditinstituttet er en del af en koncern.

Artikel 68: Individuelt niveau

Artiklen fastsætter, at kreditinstitutter skal opfylde organisatoriske krav, minimumskravene til kapital fra søjle 1 samt kravene til store engagementer på virksomhedsniveau. Endvidere skal kreditinstitutter - uden for gruppetilhørsforhold til indenlandske kreditinstitutter i det land hvor, der er givet tilladelse og føres tilsyn - opfylde kravene til begrænsninger i kvalificeret deltagelse (dvs. ejerskab af 10% eller mere af kapitalen eller stemmerettighederne) i den ikke-finansielle sektor samt solvensbehovprocessen på virksomhedsniveau.

Artikel 71: Konsolideret grundlag

Artiklen fastsætter, at indenlandske moder kreditinstitutvirksomheder skal opfylde minimumskravene til kapital, kravene til kvalificeret deltagelse i den ikke-finansielle sektor samt solvensbehovprocessen og kravene til store engagementer på grundlag af deres konsoliderede finansielle situation. Tilsvarende krav på grundlag af den konsoliderede finansielle situation gælder for en moder finansiell holdingvirksomhed i et medlemsland.

Hvis en finansiell holdingvirksomhed udøver bestemmende indflydelse over flere indenlandske kreditinstitutter, gælder minimumskravene til kapital, kravene til kvalificeret deltagelse i den ikke-finansielle sektor samt solvensbehovprocessen og kravene i afsnittet til store engagementer på grundlag af deres konsoliderede finansielle situation kun for den enhed, som der føres tilsyn med på et konsolideret grundlag.

Artikel 75: Minimumskravene til solvens

Minimumskravene er opbygget af krav til kreditrisiko, krav til markedsrisiko samt krav til operationel risiko.

Artikler 76-101: Minimumskrav for kreditrisiko

Der foreslås indført to forskellige metoder til opgørelse af kapitalkrav til kreditrisiko.

Artikel 78-83: Standardmetoden

Standardmetoden bygger på de eksisterende regler og er samtidig den simpleste metode til opgørelse af kreditrisiko. Kapitalkravet er baseret på en opdeling af instituttets aktiver og off-balance poster i et afgrænset antal risikoklasser med tilhørende risikovægte. I forhold til de gældende regler er antallet af risikoklasser udvidet, og definitionen af visse risikoklasser er ændret eller præciseret.

Artikel 84-89

Institutterne får mulighed for at søge om tilladelse til selv at opgøre forskellige risikoparametre, som indgår i beregningen af kapitalkravet. Under den grundlæggende intern rating-metode får institutterne mulighed for selv at opgøre sandsynligheden for låntagers misligholdelse (probability of default, PD), mens de øvrige risikoparametre er bestemt i direktivet. Under den avancerede metode får institutterne også mulighed for selv at opgøre tab givet låntagers misligholdelse (loss given default, LGD), eksponeringen på tidspunktet for default (exposure at default, EAD) samt løbetiden (maturity, M). For engagementer med privatkunder er der dog kun én metode, idet institutterne her selv skal opgøre PD, LGD og EAD.

Artikel 90-93: Risikoreduktion

I forhold til de gældende regler bliver der i højere grad mulighed for at anerkende risikoreducerende tiltag som sikkerhedsstillelse, garantier og kreditderivater. Der findes forskellige metoder af varierende kompleksitet til at opgøre effekten af sikkerheder.

Artikel 102-105: Minimumskrav for operationel risiko

Der fastsættes tre metoder til opgørelse af krav for operationel risiko.

Artikel 102: Kapitalkrav fra operationel risiko

Artiklen fastsætter, at kreditinstitutter skal holde egenkapital til dækning af operationelle risici. Der eksisterer forskellige metoder til opgørelse af kapitalkravet, og tilsynsmyndighederne kan tillade kombinationer af metoderne. Når en af de mere avancerede metoder er valgt, kan kreditinstitutter ikke falde tilbage til opgørelse af kapitalkrav efter en simplere metode uden tilsynsmyndighedernes godkendelse.

Artikel 103: Basisindikatormetoden

Artiklen fastsætter kapitalkrav for operationel risiko efter basisindikatormetoden.

Kravet efter basisindikatormetoden svarer til en procentdel af en relevant indikator, som bestemmes i annekx X, del 1.

Artikel 104: Standardmetoden

Artiklen fastsætter kapitalkrav for operationel risiko efter standardmetoden. Kreditinstitutter kan kvalificere sig til standardmetoden, hvis de opfylder kriterierne i annekx X, del 2. Under standardmetoden inddeles de forretningsmæssige aktiviteter i et antal forretningsområder, som bestemmes i annekx X, del 2.

Tilsynsmyndighederne kan tillade, at en alternativ metode til opgørelse af kapitalkrav finder anvendelse for visse forretningsområder.

Artikel 105: Den avancerede målemetode

Artiklen indeholder regler om opgørelse af kapitalkrav for operationel risiko efter den avancerede målemetode, som er baseret på interne systemer for opgørelse af risikoen, forudsat tilsynsmyndighedernes skriftlige godkendelse af modellen. Kreditinstitutter kan kvalificere sig til den avancerede målemetode, hvis de opfylder kriterierne i annek X, del 3.

Artikel 123: Solvensbehovproces

Bestemmelsen afspejler et vigtigt princip i kravene i den anden søjle i Basel II aftalen. Artiklen indeholder krav om, at kreditinstitutter skal have en solvensbehovproces.

Kreditinstitutter skal foretage en løbende vurdering af behovet for nødvendig kapital til dækning af deres risikoprofil.

Artikel 124: Tilsynsevalueringsproces

Bestemmelserne afspejler et vigtigt princip i kravene i den anden søjle i Basel II aftalen. Artiklen indeholder krav om, at tilsynsmyndigheder skal gennemgå og evaluere kreditinstitutternes risikostyring, solvensbehovproces og risikoprofil. Resultatet af gennemgangen skal føre til en bedømmelse af, om kreditinstitutters kapitalgrundlag står mål med risikoprofilen.

Den tilsynsmæssige gennemgang og evaluering skal indeholde en vurdering af institutternes følsomhed over for rentechok på positioner uden for handelsbeholdningen. Et tilsynsmæssigt indgreb skal ske i situationer, hvor kreditinstitutters kapitalgrundlag falder med 20 % eller mere som følge af et rentechok. Størrelsen af rentechokket skal fastsættes af tilsynsmyndighederne og skal være ens for alle kreditinstitutter. Hertil kommer, at den tilsynsmæssige gennemgang og evaluering skal omfatte en række tekniske kriterier, der er nærmere anført i annek XI.

Artikler 125-134: Tilsyn på et konsolideret grundlag

Artiklerne 125-134 anvendes til at fastslå, hvilket land der skal føre tilsyn, og fordelingen af opgaver hermed. Der er en stigende grad af grænseoverskridende aktiviteter indenfor EU, og der er en stigende grad af centralisering af risikostyringen i grupperne. Dette stiller krav til koordinering, kommunikation og samarbejde mellem tilsynsmyndigheder over landegrænserne. Opgaverne for tilsynsmyndigheden med ansvar for tilsynet på et konsolideret grundlag er udvidet.

Artikel 125: Ansvarlig tilsynsmyndighed

Artiklen er en delvis omarbejdning af en eksisterende artikel. Det konsoliderede tilsyn udøves af myndigheden, der har givet tilladelsen til et moderkreditinstitut i et medlemsland eller i EU.

Artikel 126: Ansvarlig tilsynsmyndighed – flere medlemslande

Artiklen er en delvis omarbejdning af en eksisterende artikel. Når kreditinstitutter i forskellige medlemslande har samme finansielle holdingvirksomhed som moder eller EU moder, er det landet, hvor den finansielle holdingvirksomhed er etableret, der afgør, hvilken tilsynsmyndighed der er ansvarlig for det konsoliderede tilsyn.

Artikel 129: Opgaver for tilsynsmyndigheden med ansvar for tilsyn på et konsolideret grundlag

Den ansvarlige myndighed for det konsoliderede tilsyn skal udføre følgende opgaver:

- a) Påse overholdelse af kravene i artiklerne 71 [henviser til konsolidering af henvisning til artiklerne 75, 120, 123 og sektion 5; som henviser til minimumskrav for kredit, markeds og operationelle risici; til konsolidering af kvalificeret deltagelse i den ikke finansielle sektor; til institutternes solvensbehovproces; til krav om store engagementer], 72(1) [krav til offentliggørelse], 72(2) [krav til offentliggørelse], 73(3) [organisatoriske krav].
- b) Koordination af indsamling og udbredelse af information. Dette skal ske i både going concern og krise-situationer.
- c) Planlægning og koordination af tilsynsaktiviteter. Dette skal ske i både going concern og krise-situationer. Opgaven indeholder aktiviteter i relation til artikel 124 [tilsynsevaluering] i samarbejde med involverede tilsynsmyndigheder og i relation til artiklerne 43 [fillialkontrol af værtslandet] og 141 [udveksling af oplysninger over grænserne i forbindelse med kontrol].

Artikel 129(2): Godkendelse af modeller

Når ansøgning om at modtage godkendelse til at benytte avancerede modeller for opgørelse kreditrisici [art 84(1) og 87(9)] og operationelle risici (art.105) er indsendt for en koncern, skal berørte tilsynsmyndigheder samarbejde og under fuld konsultation bestemme om, der skal gives de fornødne godkendelser. Hertil kommer, at tilsynsmyndighederne skal bestemme nærmere vilkår og betingelser, som en godkendelse er undergivet.

Ansøgningen sendes til tilsynsmyndigheden med ansvar for det konsoliderede tilsyn. Som udgangspunkt meddeler tilsynsmyndighederne en fælles beslutning. I fravær af en fælles beslutning inden for 6 måneder skal den tilsynsmyndighed, der har ansvaret for det konsoliderede tilsyn, træffe en beslutning. Finanstilsynet er forpligtet til at respektere en eventuel beslutning truffet af en tilsynsmyndighed i en anden medlemsstat, der i givet fald vil vedrøre både koncernen og de enkelte virksomheder i koncernen. Artiklen betoner dog samtidig vigtigheden af, at de involverede tilsynsmyndigheder som udgangspunkt når til enighed om en fælles beslutning.

Baggrunden for bestemmelsen er et ønske fra en række finansielle virksomheder (danske såvel som udenlandske) om at kunne være sikker på, at denne type beslutninger er ens for den koncern, der ønsker godkendelsen, uanset hvor og hvordan virksomhederne er etableret i EU/EØS.

Artikel 136: Minimumsliste for tilsynsmæssige indgreb

Bestemmelsen afspejler vigtige principper til kravene i den anden søjle i Basel II aftalen

Artiklen fastsætter, at tilsynsmyndigheden skal foretage indgreb, når kravene i direktivet ikke er opfyldt. Artiklen vil harmonisere tilsynsmyndighedernes indgrebsbeføjelser, således at utilstrækkeligheder i kreditinstitutter kan behandles med samme midler.

Indgrebsmulighederne består som minimum af:

- a) krav om øget kapital ud over minimumskravene
- b) krav om styrkelse af administration og kontroller samt solvensbehovproces
- c) krav om anvendelse af specifik hensættelsespolitik eller risikovægtning af aktiver i kapitaldækningsøjemed
- d) krav om restriktioner i forretningsaktivitet m.m.
- e) krav om reduktion af risici

Vedtagelse af disse tilsynsindgreb skal være undergivet tjenstlig tavshedspligt og begrænsninger i udveksling af oplysninger, jf. den tidligere artikel 30 i direktiv 2000/12.

Et krav om øget kapital ud over minimumskravene skal i det mindste pålægges kreditinstitutter, som har utilstrækkelige kapitalgrundlag i relation til risikostyring og risikoprofil, og hvor det er usandsynligt, at anvendelsen af andre indgreb kan genoprette kapitalgrundlaget inden for et passende tidsrum.

Artikel 145-149: Markedsdisciplin

Bestemmelserne i artiklerne 145-149 afspejler den tredje søjle i Basel II aftalen om markedsdisciplin. Bestemmelserne skal øge interessenters indsigt i institutters kapitalgrundlag og risikoprofil, således at interessenter kan foretage en vurdering af institutters kapitaltilstrækkelighed.

Bestemmelserne fastlægger, at kreditinstitutter skal tilvejebringe informationen til offentligheden. I videst mulige omfang skal informationen tilgå offentligheden, forudsat informationen er væsentlig, ikke-fortrolig og ikke-konkurrenceskadende, jf. kriterierne i artikel 146 med tilhørende bilag.

Artikel 150: Komitologi-procedure

Markedsudviklingen kan medføre behov om hurtige ændringer af direktivet. Med henblik på at sikre et fleksibelt direktiv skelner man mellem

kerneregler og tekniske regler. De tekniske regler er derfor omfattet af gennemførselsbestemmelser, der er underlagt komitologiprocedure. De tekniske regler fremgår hovedsagligt i annekserne til direktivet.

Artikel 152-160: Overgangsordninger og ikrafttræden

Direktivet indeholder overgangsordninger på en række detail-områder. Nedenfor beskrives alene de overgangsordninger, som vurderes at have overordnet betydning.

Artikel 152:

I henhold til artikel 152 vil der i de første tre år efter implementeringen af de nye kapitaldækningsregler være en nedre grænse for, hvor meget basiskapitalen kan reduceres for institutter, der anvender den interne rating-metode til opgørelse af kreditrisiko eller den avancerede målemetode til opgørelse af operationelle risici. I denne periode skal institutterne både opføre kapitalkravet efter de nuværende regler og efter de nye regler.

I det første år (fra 31. december 2006) skal institutternes basiskapital mindst udgøre 95 % af, hvad kapitalkravet ville have været efter de nuværende regler. Dette gælder kun for institutter, der anvender den grundlæggende intern rating-metode og for privatkundeporteføljer (hvor der kun findes en avanceret metode). Den avancerede intern rating-metode (for stater, centralbanker, finansielle virksomheder og erhvervsvirksomheder) og den avancerede målemetode tillades først fra 31. december 2007, jf. artikel 157 nedenfor.

I det andet år (fra 31. december 2007) er den nedre grænse 90 % af, hvad kapitalkravet ville have været efter de nuværende regler. I det tredje år (fra 31. december 2008) er den nedre grænse 80 %.

Artikel 154:

Institutter, der ønsker at anvende den interne rating metode, skal som minimum have anvendt ratingsystemet i 3 år, jf. artikel 84. Som overgangsordning kan tillades en kortere anvendelsesperiode

Artikel 157:

Medlemslandene skal indføre direktivets nye bestemmelser i national lovgivning senest 31. december 2006 og med virkning fra denne dato. Bestemmelserne vedrørende den avancerede intern rating-metode (kreditrisiko) og den avancerede målemetode (operationel risiko) skal dog først træde i kraft fra 1. januar 2008.

Direktiv 93/6/EØF

Ændringer til direktivet relaterer sig hovedsagligt til at ensrette behandlingen af investeringsselskaber til tilsvarende behandling som for kreditinstitutter.

Artikel 20: Kapitalkrav til dækning af risici for investeringsselskaber

Artiklen fastsætter som udgangspunkt, at kravene til minimumskapital fra artikel 75 i direktiv 2000/12 skal gælde for investeringsselskaber, ud over at kravene i artikel 34 skal gælde.

Undtagelse 1, forudsat tilsynsmyndighedens godkendelse

Investeringsselskaber, der ikke har tilladelse til at udøve investeringstjenesteydelser inden for handel for egen regning samt afsætningsgarantier for finansielle instrumenter og/eller placering af finansielle instrumenter på grundlag af fast forpligtigelse, kan nøjes med at have et kapitalgrundlag, der overstiger det største beløb af enten

- summen af krav til minimumskapital til kreditrisiko og markedsrisiko eller
- 25 % af det foregående års faste omkostninger.

Undtagelse 2, forudsat tilsynsmyndighedens godkendelse

Investeringsselskaber, der har en stor tilladelse efter 730K EUR kravet, og som 1) ikke opbevarer kundemidler, 2) kun handler for egen regning med henblik på at udføre kunders handler og 3) alene har en stor tilladelse for at kunne blive medlem af en fondsbørs, clearingcentral eller værdipapircentral, kan nøjes med at have et kapitalgrundlag, der overstiger

- summen af krav til minimumskapital til kreditrisiko og markedsrisiko plus 25 % af det foregående års faste omkostninger.

Artikel 44-49: Overgangsordninger og ikrafttræden

Som beskrevet under artikel 152 i direktiv 2000/12 er der nedre grænser for, hvor meget kapitalen kan reduceres i de første tre år efter reglernes ikrafttræden. Artikel 44 sikrer, at disse nedre grænser også gælder kapitalkravet til modpartsrisiko for poster i handelsbeholdningen (for institutter der anvender intern rating).

Artikel 46 og 47 indebærer samme forskudte ikrafttrædelsesdatoer som beskrevet under artikel 157 i direktiv 2000/12.

Forslaget indeholder en række bilag med mere tekniske regler.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslaget.

3. Nærheds- og proportionalitets princippet

Kommissionen anfører, at skabelsen af det indre marked, hvor indskyderne nyder beskyttelse, og hvor beslægtede institutter kan konkurrere på rimelige, ensartede vilkår, er mål, som kræver, at der indføres mindste fælles reguleringsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, uanset hvor i Fællesskabet disse har fået tilladelse.

Eftersom målene bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, kan Fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i henhold til Traktatens artikel 5 vedtage bestemmelser herom. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i henhold til samme artikel går dette direktiv ikke længere end nødvendigt for at nå disse mål.

4. Gældende dansk ret

Direktivforslagets område er reguleret i lov om finansiel virksomhed med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

5. Høring

Direktivforslaget er sendt i offentlig høring på Finanstilsynets hjemmeside.

I forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af den engelske udgave af direktivforslaget den 14. juli 2004 blev forslaget sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Advokatrådet, Amtsrådsforeningen, Finansrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Handel og Service, Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening, Dansk Landbrug, Finansforbundet, Forbrugerrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Københavns Fondsbørs A/S, Landbrugsrådet, Værdipapircentralen A/S, Investeringsforeningsrådet, Realkreditrådet, Danmarks Rederiforening, Dansk Industri, Dansk Aktionærforening, Advokatsamfundet, Skibskreditfonden.

Følgende myndigheder og organisationer har meddelt, at man ikke har bemærkninger til forslaget: Advokatrådet, Forsikring og Pension, InvesteringsForeningsRådet.

Følgende myndigheder og organisationer har fremsendt bemærkninger til forslaget: Dansk Industri, Realkreditrådet og Finansrådet.

Generelle bemærkninger

Dansk Industri (DI) finder det afgørende, at der skabes klarhed over, hvilke følger forslaget vil have for finansieringsmulighederne for dansk erhvervsliv, og DI opfordrer til, at den parlamentariske behandling i Danmark kommer til at finde sted på et så oplyst grundlag som muligt. DI er opmærksom på, at der på Kommissionens initiativ er gennemført en undersøgelse heraf særligt med henblik på mindre og mellemstore virksomheder. DI anfører, at det gennemførte studie efter DI's opfattelse ikke fuldt ud giver mulighed for at danne sig et billede af konsekvenserne, som forslaget vil få for danske forhold.

Bemærkning til artikel 4 i direktiv 2000/12

Bemærkninger til artikel 68 i direktiv 2000/12

Finansrådet (FR) finder, at anvendelsesområdet for søjle 2 bør være på øverste niveau i koncernen. Anvendelsen på det enkelte institut kan således medvirke til dobbeltdækning af de risici, der findes på koncernniveau. Det forhold, at et kreditinstitut har organiseret sig i flere datterselskaber, for eksempel for at opfylde legale krav (f.eks. realkreditselskab) bør ikke medføre at det samlede kapitalkrav bliver større, end hvis det var organiseret i én juridisk enhed. Særlige risici i enkelselskaber bør derfor under hensyn til f.eks. en diversifikations betragtning kunne være med til at begrænse andre risici enten i moderselskabet eller andre datterselskaber, for eksempel vil koncentrationsrisiko kunne være meget forskellig på institut og koncernniveau. Ved anvendelsen på koncernniveau opnås således størst mulig overensstemmelse med de faktiske risici samt fokus på forretningsområder i stedet for den specifikke legale enhed. Endeligt vil det naturligvis være en administrativ byrde at skulle udføre en søjle 2 proces med tilsynsmyndigheden, og eventuelt revision, i det enkelte institut. FR finder, at en løsning, hvor der stilles søjle 2 krav til virksomheden på øverste konsolideret niveau i den enkelte medlemsstat, vil sikre en passende balance mellem tilsynsmyndighedernes ansvarsområde og styringen af koncernen. En tilstrækkelig fordeling af kapitalen for koncernen må i sådanne tilfælde kunne sikres på andre og bedre måder end ved at stille krav om en separat søjle 2 proces til det enkelte institut.

Bemærkninger til artikel 123 i direktiv 2000/12

Finansrådet har bemærkninger til artikel 123 angående anvendelsesområdet. Der henvises til bemærkningerne til artikel 68.

Bemærkning til artikel 136 i direktiv 2000/12

Realkreditrådet (RR) har bemærket, at i direktivforslaget er der givet tilsynet mulighed for at stille krav til instituttets hensættelsespolitik. RR ser dette som en ny bestemmelse, der vanskeligt synes at kunne være foreneligt med IAS-regnskabsreglerne, hvori de nærmere hensættelsesregler i regnskabsmæssig sammenhæng er fastsat.

Finansrådet finder, at det bør sikres, at kapitalkravet til enhver tid følger de aktiver, som tilsynet mener er grundlaget for det øgede kapitalkrav, og at kravet bør begrundes af konkrete værdiopgørelser i beløb eller procent. Samtidigt bør tilsynsmyndighedens reaktion på søjle 2 processen ikke automatisk være et ekstra kapitalkrav. Der eksisterer således mange andre reaktionsmuligheder herunder for eksempel et krav om handling inden for et bestemt tidsrum.

Bemærkninger til annekset VI i direktiv 2000/12

Paragraf 65-68 i anneksets del 1 indeholder en definition af den særlige risikokategori "covered bonds", som er obligationer med pant i særligt sikre aktiver.

Lån med pant i ejendomme til privat beboelse kan anvendes til sikkerhed, hvis lånet sammen med foranstillede lån højst udgør 80 % af ejendommens værdi (dvs. loan-to-value, LTV, udgør højst 80%).

Lån med pant i erhvervsejendomme kan anvendes til sikkerhed, hvis LTV højst udgør 60 %. Dog kan lån med en LTV på op til 70 % anvendes, hvis der er en sikkerhedsmæssig overdækning, således at den samlede værdi af sikkerhederne overstiger obligationernes nominelle værdi med mindst 10 %.

Realkreditrådet finder, at det er meget væsentligt, at kravene til lånegrænser kun skal være opfyldt på belåningstidspunktet, og at dette bør fremgå af direktivet. Realkreditrådet henviser til tidligere danske høringssvar. Heri er der argumenteret for, at det vil gøre obligationsmarkedet unødigt kompliceret, hvis obligationerne kan skifte status ved prisfald på ejendomsmarkedet. Desuden er der argumenteret for, at det grundlæggende princip bag fastsættelse af lånegrænser netop er at beskytte mod fald i ejendomspriserne.

Realkreditrådet finder også, at ovenstående krav til sikkerhedsmæssig overdækning (når LTV for erhvervsejendomme er mellem 60 % og 70 %) alene skal gælde for den del af lånet, der ligger udover den fastsatte lånegrænse. Dette bør ligeledes fremgå af direktivet. Realkreditrådet henviser til tidligere danske høringssvar. Heri er der argumenteret for, at det er meget restriktivt, hvis der gælder et krav om 10 % sikkerhedsmæssig overdækning, hvis LTV marginalt overstiger 60 %. Der vil desuden være tale om en meget stor forskel i kapitalkravet afhængigt af, om LTV er lige under eller lige over 60 %.

Realkreditrådet finder videre, at kapitalkravet skal fastlægges på basis af ratingen af udstedelsen og ikke af udstederen.

Bemærkninger til annekset VII i direktiv 2000/12

Under den interne rating-metode er der tre kategorier af privatkunder, hvoraf kategorien "Qualifying revolving retail exposures" (QRRE) får en særligt lempelig kapitalmæssig behandling. QRRE er bl.a. defineret som kreditter, hvor kunden frit kan forøge eller nedbringe sit udestående op til en fastsat grænse. Denne definition passer umiddelbart på traditionelle danske kassekreditter. Det er imidlertid også et krav, at kreditterne skal være usikrede. Ofte vil en dansk kunde stille sikkerhed for hele sit mellemværende. Et andet vigtigt krav for behandling som QRRE er, at tabene på disse kreditter skal have lav volatilitet i forhold til de gennemsnitlige tab på kreditterne.

Finansrådet finder, at Danmark skal arbejde for, at typiske danske kassekreditter kommer til at falde ind under den særlige kategori af privatkundeengagementer, der benævnes "Qualifying revolving retail exposures",

QRRE. Finansrådet finder, at det ikke er i overensstemmelse med risikobetragtninger, hvis kassekreditter, såfremt der er etableret en eller anden form for sikkerhed, skal have en større vægt, når kapitalkravet skal beregnes.

Bemærkninger til anneks VIII i direktiv 2000/12

Det fremgår af anneksets del 2, paragraf 6, at værdipapirer udstedt af låntageren selv ikke kan anerkendes som sikkerhed.

Realkreditrådet finder, at et kreditinstituts egne udstedte "covered bonds" som sikkerhed for repoer skal kunne betragtes som risikoreducerende. Realkreditrådet henviser til tidligere danske høringssvar. Heri er der argumenteret for, at et kreditinstituts egne udstedte "covered bonds" skal kunne betragtes som risikoreducerende, fordi obligationsejerne har krav på de aktiver, der er stillet til sikkerhed for obligationerne. Realkreditrådet har også peget på, at den kapitaldækningsmæssige behandling af egne udstedte "covered bonds" kan have betydning for pengemarkedets likviditet.

6. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Gennemførelsen af forslaget vil indebære, at der skal ske ændring af kapitel 10 og 12 i lov om finansiel virksomhed og kapitaldækningsbekendtgørelsen.

Finanstilsynet er blevet bevilliget ekstra ressourcer til arbejdet med Basel II. Det drejer sig om 2,3 mio. kr. i 2004 (svarende til 3,5 årsværk) og fra 2005 3,6 mio. kr. (svarende til 5,5 årsværk).

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der er på foranledning af EU-Kommissionen foretaget forskellige analyser af effekterne af direktivforslaget, herunder en rapport fra PricewaterhouseCoopers (PWC). Disse forskellige studier kan downloades på http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm

På nuværende tidspunkt eksisterer der en del usikkerhed om de samfundsøkonomiske konsekvenser af direktivforslaget. Generelt skal det dog fremhæves, at direktivforslaget vil bevirke en større fokusering i den finansielle sektor på forholdet mellem kapitalanvendelse og risiko og derved på sigt må forventes at lede til en bedre kapitalallokering i samfundet som helhed.

Minimumskapitalkrav:

Beregninger foretaget på foranledning af EU-Kommissionen indikerer, at direktivforslaget vil bevirke et gennemsnitligt fald i minimumskapitalkravene til penge- og realkreditinstitutter i EU på ca. 7 %. Hertil skal si-

ges, at ændringerne i minimumskapitalkravene er fastlagt ud fra beregninger foretaget i 2002 og vil kunne være anderledes på et andet tidspunkt afhængig af de makroøkonomiske konjunkturer.

De institutter, der formentligt først og fremmest vil få væsentlige fald i minimumskapitalkravene, er de institutter, der vil anvende intern rating-metoden, og som har en stor andel af udlån til små og mellemstore virksomheder og privatkunder, herunder udlån med pant i beboelsesejendomme.

Danske penge- og realkreditinstitutter, der vil anvende intern rating-metoden, vil sandsynligvis gennemsnitligt få væsentlige fald i minimumskaptalkravene. Det skyldes først og fremmest, at realkreditbelåning, udlån til små og mellemstore virksomheder og udlån til privatkunder som helhed udgør en forholdsvis stor andel af udlånsmassen i den danske penge- og realkreditinstituttsektor.

Det er usikkert, om danske penge- og realkreditinstitutter, der vil anvende standardmetoden, samlet set vil få en reduktion eller en stigning i minimumskapitalkravene i forhold til de gældende regler. Det skyldes, at et formentlig for disse institutter mindre fald i minimumskapitalkravene til at dække kreditrisici delvist skal sammenholdes med en forøgelse i minimumskapitalkravene til at dække operationelle risici.

Små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder og finansieringsomkostninger:

Ifølge rapporten fra PWC vil direktivforslaget generelt ikke have den store effekt på små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder og finansieringsomkostninger. Usikkerheden overfor direktivforslaget fra små og mellemstore virksomheder skyldes ifølge rapporten bl.a. manglende information om institutternes ratingsystemer, og hvorledes de vil blive anvendt.

Det forventes ikke, at direktivforslaget vil have en generel negativ virkning på små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder og finansieringsomkostninger i Danmark. Dette skyldes, at en del udlån til små og mellemstore virksomheder både på standardmetoden og på intern rating-metoden vil kunne få en lempeligere behandling i direktivforslaget, end de gør efter de nuværende kapitaldækningsregler.

Tværtimod er det muligt, at små og mellemstore virksomheder, der vurderes at være kreditværdige, vil opleve forbedrede finansieringsforhold i forhold til efter de gældende regler. Omvendt kan det ikke udelukkes, at meget risikable virksomheder vil få forøgede finansieringsomkostninger som følge af direktivforslaget.

Konkurrenceforhold:

I rapporten fra PWC vurderes direktivforslaget ikke at være til særlig gavn for store europæiske penge og realkreditinstitutter i forhold til mindre institutter.

For så vidt angår danske forhold vurderes det ikke, at direktivforslaget vil have væsentlige konkurrencemæssige effekter på penge- og realkreditinstitutter i Danmark. Som nævnt ovenfor vil de institutter, der anvender intern rating-metoden, som sandsynligvis vil være de større institutter, formentlig få et lavere minimumskapitalkrav end de institutter, der anvender standardmetoden. Dette er en af hensigterne med direktivforslaget - nemlig at tilskynde til, at institutterne anvender avancerede metoder, der mere præcist kan fastlægge, om institutterne har tilstrækkelig kapital til at dække deres risici. Men kapitalforhold er kun en af mange faktorer, der har betydning for konkurrenceforhold imellem finansielle institutioner. Ydermere har de fleste mindre institutter i dag en solvensprocent, der ligger betydeligt over minimumskravet, hvilket betyder, at disse institutter i praksis ikke vil blive påvirket af en eventuel mindre stigning i solvenskravet.

Makroøkonomiske forhold:

Rapporten fra PWC argumenterer for, at direktivforslaget vil bevirke en forbedret risikostyring i penge- og realkreditinstitutter og derved vil forøge finansiell stabilitet. Rapportens konklusioner skal naturligvis ses ud fra en gennemsnitsbetragtning for EU.

Med hensyn til effekten af direktivforslaget på makroøkonomiske variable er det usikkert, om eventuelle lavere kapitalkrav, som følge af direktivforslaget, blot vil forøge institutternes indtjening, eller om noget af den mulige frigjorte kapital i sidste ende også vil komme kunderne til gavn. I den udstrækning at eventuelle lavere kapitalkrav vil bevirke lavere låneomkostninger for virksomheder, uden at den finansielle stabilitet forringes, vil direktivforslaget kunne lede til en højere økonomisk vækst på lang sigt.