



ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTEREN

26. marts 2010

**Besvarelse af spørgsmål 23 alm. del ad § 8 stillet af Finansudvalget
23. februar 2010**

ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Spørgsmål 23:

Udvalget anmoder om ministerens analyse og vurdering af, hvordan kapitaldækningsreglerne på basis af Basel II har virket. I denne analyse og vurdering ønskes inddraget, hvordan tillige Nationalbankens og Finanstilsynets analyser og vurderinger er. I tilknytning hertil ønskes en henvisning til de analyser og vurderinger, der også tidligere har været udført af såvel Økonomi- og erhvervsministeriet, Nationalbanken og Finanstilsynet og evt. andre relevante instanser af de nye kapitaldækningsregler i henhold til Basel II.

Tlf. 33 92 33 50
Fax 33 12 37 78
CVR-nr 10 09 24 85
oem@oem.dk
www.oem.dk

Svar:

Spørgsmålet har været drøftet med Finanstilsynet og Nationalbanken, og der er enighed om følgende vurdering.

Vurdering

Basel-komiteén for Banktilsyn (BCBS)¹ vedtog i 2004 nye internationale standarder for krav til bankernes kapital. Basel-komiteén har sekretariat i Bank for International Settlements (BIS). Basel-komiteén arbejder med at formulere internationale standarder for kapitalkrav til pengeinstitutterne. På europæisk plan indføres Basel standarderne ved, at Kommissionen fremlægger direktivforslag, som efterfølgende vedtages.

Basel II-standarderne er løbende blevet opdateret. EU direktiverne 2006/48/EF og 2006/49/EF også kaldet CRD bragte de europæiske regler på linje med Basel II standarderne.

Hovedsigtet med Basel II var, at kapitalkravet i højere grad skulle afspejle de risici, det enkelte institut står over for. Under det tidligere regelsæt, Basel I, afspejlede kapitalkravet til udlån hovedsageligt en grov inddeling af udlånene i forskellige kategorier. Med Basel II blev der indført mulighed for, at institutter kunne benytte mere avancerede metoder, der i højere grad afspejler de konkrete risici på deres udlån, hvis institutterne havde opbygget interne risikostyringssystemer, der lever op til en række mind-

¹ Argentina, Australien, Belgien, Brasilien, Canada, Kina, Frankrig, Tyskland, Hong Kong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Sydkorea, Luxembourg, Mexico, Holland, Rusland, Saudi Arabien, Singapore, Sydafrika, Spanien, Sverige, Schweiz, Tyrkiet, Storbritannien og USA.

stekrav. Ideen med Basel II er, at de mere avancerede metoder samlet set kunne give øgede incitament til at forbedre institutternes risikostyring.

Et andet sigte med Basel II var at lukke huller i kapitalkravene, da de finansielle markeder havde udviklet produkter, der blev udnyttet til at omgå kapitalkravene under Basel I. Her tænkes først og fremmest på produkter som kreditderivater og securitiseringer (dvs. en proces, hvor der udstedes omsættelige værdipapirer på baggrund af udlån og andre ikke-omsættelige aktiver), hvor institutterne kunne frasælge deres udlån og dermed opnå store kapitalbesparelser under Basel I, men samtidigt reelt beholdt en meget stor del af risikoen. Med Basel II blev der indført særlige kapitalkrav til sådanne komplicerede produkter.

Endelig indførte Basel II også krav om, at institutterne skulle vurdere, hvor udsatte de var over for risici, der ikke fanges af de traditionelle kapitalkrav, og at instituttet skulle afsætte kapital til at modgå disse risici. Det er eksempelvis risici forbundet med, at udlånsporteføljen er koncentreret på kunder inden for et begrænset geografisk område eller en overrepræsentation af udlån inden for en særlig sektor, men det kan også være svagheder i kreditboniteten i instituttets udlånsportefølje, der ikke fanges af regnskabsreglernes nedskrivningsmuligheder.

CRD-reglerne, der implementerede Basel-standarden, har reelt kun haft virkning i meget kort tid. I Europa har bankers dækning af kapitalkrav først med virkning den 1. januar 2008 kunnet ske med brug af avancerede interne modeller. I Danmark trådte Basel-standarden i kraft den 1. januar 2007, men institutterne kunne først benytte de avancerede modeller pr. 1. januar 2008. En overgangsregel har begrænset faldet i kapitalkravet i de to første år efter ikrafttræden. Der vil i foråret 2010 blive forelagt Folketinget et forslag til forlængelse af denne overgangsregel.

Implementering af Basel II standarderne i USA har været præget af forsinkelser. Et amerikansk aftalegrundlag blev indgået i juli 2008. Dette grundlag betyder, at store banker skal anvende interne modeller som led i kapitaldækning, mens øvrige amerikanske banker skal anvende standardmetoder. De store banker påbegynder således i april 2010 rapportering af Basel II kapitalkrav sideløbende med de eksisterende regler til myndigheder. Det er aftalt, at disse efter rapportering i 4 problemfrie kvartaler påbegynder en treårig overgang til et fuldt Basel II regime.

Det er derfor svært at vurdere effekten af Basel II reglerne, da reglerne reelt kun har været i funktion i meget kort tid i Europa, og reelt endnu ikke har været i funktion i USA.

Den finansielle krise har dog afdækket nogle svagheder ved Basel II reglerne. Der har været for lave kapitalkrav og dermed for lav modstandsdygtighed. Både de interne modeller og standardmetoden for modpartsrisici har resulteret i for lav kapitaldækning i forhold til risiko. Der er endvidere behov for yderligere stramning af reglerne for securitiseringer og

globale likviditetsstandarder.

På europæisk plan er allerede taget initiativ til at revidere kapitalkravene for visse specifikke former for risici – fx securitiseringer og markedsrisici. De interne modeller for markedsrisici har ikke afspejlet kapitalbehovet under meget usikre markedsforhold. Hertil kommer regler for aflønning og bonus i banker. Ligesom der er indført en regulering af ratingbureauer og en ny tilsynsstruktur i Europa.

Arbejdet er fortsat i gang. Basel-komiteén er kommet med en række forslag, der skal resultere i en banksektor, der er mindre belånt, mindre afhængig af de økonomiske konjunkturer og mere modstandsdygtig:

1. Bedre kvalitet af kapitalgrundlaget skal bidrage til, at banksektoren er bedre i stand til at dække tab i going concern og i nødsituationer.
2. Kravene til kapitaldækningen styrkes yderligere i forbindelse med derivater, repoforretninger m.m.
3. Der indføres et gearingmål, hvor udlån mv. ses i forhold til egenkapital som et supplerende mål til de risikobaserede kapitaldækningskrav.
4. Der skal opbygges kapitalbuffer i gode tider, der kan trækkes på i dårligere tider. Konjunkturudlignende kapitaldækningsregler vil bidrage til et mere stabilt banksystem, der vil bidrage til at mindske de procykliske virkninger af reguleringen. Desuden fremmes mere fremadrettede hensættelser til fremtidige kredittab.
5. Der indføres nye krav til, hvad der tæller som likvide aktiver. For det første er der lagt op til begrænsninger for anvendelse af realkreditobligationer som likvide aktiver. For det andet indføres globale minimums likviditetsstandarder, der omfatter en såkaldt likviditetsbuffer, der modsvarer udstrømning af likviditet på 30 dages sigt. For det tredje kommer et krav til stabiliteten af institutternes finansiering. Forslaget til en ny definition af, hvad der regnes som stabil finansiering, medfører, at danske obligationer med en restløbetid under et år ikke kan medregnes som stabil finansiering. Samtidig kræves det, at lån med en løbetid over et år finansieres 100 pct. med stabil finansiering.

Målet er, at forslagene skal ligge klar ultimo 2012, hvis de økonomiske og finansielle betingelser er til stede.

Der er iværksat en omfattende dataindsamlingsøvelse i alle EU-lande og G20-lande, som har til formål at analysere effekterne af forslagene. Kommissionen forventes at fremsætte et forslag til kapitalkravsdirektivet i sensommeren 2010, der implementerer de nye regler udarbejdet af Basel-komiteén.

Analyser af reglerne

Som nævnt ovenfor blev Basel II-standarderne reelt først indført pr. 1. januar 2008, og reglerne har derfor ret beset kun haft virkning i meget kort tid. Det er derfor vurderingen, at Basel II standarderne ikke har haft betydning for forløbet af den internationale finansielle krise.

Basel-komiteén gennemførte i 2006 konsekvensanalyser af Basel II standardernes virkning på bankernes kapitalniveau. Konsekvensanalysen fra BCBS blev offentliggjort medio 2006. Bankdata fra mange hundrede banker fra i alt 31 lande, heraf flest fra Europa, blev analyseret. Analysen viste, at de europæiske banker i gennemsnit kunne forvente fald i kapitalkravene på 7,7 til 15,4 procent før indregning af overgangsgulve. Analysen fremhævede en betydelig spredning i ændring af kapitalkrav for de individuelle banker, og at en stor gruppe banker ville opnå fald på over 40 procent. De største fald i kapitalkrav forudsås for institutter, der ikke er blandt de allerstørste banker internationalt, og som anvender de avancerede interne modeller. Ændringerne tilskrives især lavere kapitalkrav for lån med pant i helårsbolig, andre lån til husholdninger samt lån til små og mellemstore virksomheder.

Der blev i forbindelse med lovforslaget, der implementerede Basel II-standarderne i Danmark, gennemført analyser af Finanstilsynet på vegne af Økonomi- og Erhvervsministeriet. Det førte til, at man i forbindelse med lovforslaget havde følgende bemærkninger:

”..gennemførelsen vil medføre et gennemsnitligt fald i solvenskravene til penge- og realkreditinstitutterne på ca. 7pct.

Det forventes, at de institutter, der først og fremmest får væsentlige fald i solvenskravene, er dem, der anvender de interne ratingbaserede metoder på kreditrisikoområdet.”

Det var samtidig vurderingen at;

”Institutternes opgørelse af det individuelle solvensbehov modsvarer i det omarbejdede direktiv af, at der også stilles øgede krav til tilsynsmyndighedernes vurdering af institutternes kapitaldækning, herunder muligheden for at fastsætte individuelle solvenskrav samt muligheden for at pålægge institutterne at foretage nedskrivninger af instituttets aktiver til brug for opgørelsen af basiskapitalen.”

Nationalbanken har endvidere belyst anvendelsen af avancerede metoder til beregning af institutternes kapitalkrav under Basel II i publikationen *Finansiell Stabilitet 2006*. Nationalbanken belyser i en kommende kvartalsoversigt de nye reguleringsinitiativer på det finansielle område.

Finanstilsynet har i analysen *Markedsudviklingen i 2008 for pengeinsti-*

tutter påvist et fald i de risikovægtede poster fra ultimo 2007 til ultimo 2008 på trods af stigende balancer. Indførelsen af Basel II regimet har utvivlsomt bidraget hertil. Analysen viser endvidere, at det såkaldte søjle 1 krav (8 pct.'s kravet) falder i betydning, mens søjle 2 kravet (solvensbehovet) får større betydning. Analysen peger endvidere på, at det særligt er blandt de største banker i Danmark, der anvender de mere avancerede metoder til opgørelse af de risikovægtede poster, at de risikovægtede poster – og dermed søjle 1 kravet - er faldet mest. Den stigende betydning af søjle 2 kravet om solvensbehov kan medvirke til, at faldet i de risikovægtede poster som følge af den ændrede opgørelsesmetode ikke slår fuldt ud igennem på kapitalkravene.

I fælles centralbank- og tilsynsregi (Banking Supervision Committee/Committee of European Banking Supervisors) har der i de senere år eksisteret en arbejdsgruppe, som analyserer kapitaldækningsreglernes virkninger, idet Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne skal overvåge kapitaldækningsdirektivets effekter. Denne arbejdsgruppe er på nuværende tidspunkt ikke nået frem til entydige resultater om Basel II-reglernes effekter. Overgangsordninger fra Basel I til Basel II gør det vanskeligt at fortolke resultaterne på data indsamlet blandt de største banker i Europa. Endvidere påvirker bl.a. statslige kapitalindskud resultaterne.