

GRUNDTOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

18. august 2009

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF for så vidt angår kapitalkrav vedrørende handelsbeholdningen, og gensecuritisationer og tilsyn med afløsningspolitikker - KOM(2009) - 362.

Resumé

Forslaget er i det væsentligste en direkte opfølgning af Kommissionens meddelelse til forårsmøde i Det Europæiske Råd af 4. marts 2009 om "Fremdrift i den europæiske genopretning". De vigtigste elementer i forslaget omhandler stramninger af kapitalkravene for aktiver, som bankerne holder i deres handelsbeholdning med henblik på videresalg, herunder også stramninger i forbindelse med anvendelse af interne modeller til beregning af kapitalkravet til markedsrisiko, stramninger af kapitalkravene for værdipapirer, der består af udlån, der er solgt videre gentagne gange i form af nye værdipapirer (kaldet resecuritisering), samt præciseringer af hvordan tilsynet skal føre tilsyn med usunde bonuskulturer i banker med henblik på at bringe lønincitamenterne på linje med holdbare præstationer. Hertil kommer, at forslaget indfører regler om administrative bøder. Det vil sige, at den tilsynsførende myndighed får adgang til selvstændigt at give bøder for overtrædelse af reglerne.

1. Baggrund og indhold

Direktivforslaget vil revidere direktiv 2006/48/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og direktiv 2006/49/EF om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag.

Kapitalkravsdirektiverne har til formål at sikre, at kreditinstitutter og investeringsselskaber er finansielt sunde. Forslaget blev fremlagt den 13. juli 2009, og på dansk den 23. juli 2009. Forslaget er omfattet af den fælles beslutningstagen. Kommissionen har den 13. juli 2009 fremlagt en konsekvensanalyse af forslaget.

Forslaget er i det væsentligste en delvis opfølgning af Kommissionens meddelelse til forårsmøde i Det Europæiske Råd af 4. marts 2009 om "Fremdrift i den europæiske genopretning", der skitserer Kommissionens planer med hen-

blik på at genoprette tilliden til det finansielle system i Europa efter den finansielle krise. Kommissionen forventer at fremsætte yderligere ændringsforslag til kapitalkravsdirektiverne til oktober 2009. Forslaget er også delvist et svar på de seneste henstillinger af 2. april 2009 fra regeringslederne i G-20. Forslaget bygger ligeledes på arbejde i Basel Komiteen, der 13. juli 2009 offentliggjorde nye standarder for måling af markedsrisiko m.m.

Dato for ikrafttræden af de reviderede regler foreslås til den 31. december 2010, hvor reglerne skal være implementeret og offentliggjort i den nationale lovgivning.

Krav vedr. securitisering og resecuritiserings

Efter de nuværende regler vægtes securitiseringer i handelsbeholdning som gældsinstrumenter. Hvis securitiseringerne derimod indgår i poster uden for handelsbeholdningen, så er behandlingen mere risikofølsom. Det foreslås at behandle securitiseringer i handelsbeholdningen efter samme metode, som når de indgår i poster uden for handelsbeholdningen.

En resecuritiserings er en securitisering, hvori der indgår en securitisering som underliggende position. Der vil ifølge forslaget stilles større kapital-krav til resecuritiseringer end til securitiseringer med samme rating. For særlige komplekse resecuritiseringer, hvor instituttet ikke fyldestgørende kan gennemskue produktet, skal instituttet ifølge forslaget afsætte særligt meget kapital.

Oplysningspligter i relation til securitisering udvides med positioner i handelsbeholdningen.

Interne modelbaserede kapitalkrav for markedsrisici

Forslaget stiller krav om, at institutter der anvender deres egne value-at-risk modeller til beregning af kapitaldækning for markedsrisici bliver pålagt et større kapitalkrav. Det gældende kapitalkrav for markedsrisici, der er beregnet ud fra en value-at-risk model beregnet på historiske data, foreslås tillagt en værdi, der afspejler value-at-risk måling i stressituationer.

Årsagen til det forøgede kapitalkrav skyldes, at de interne modeller i stressituationer har udvist en tendens til at undervurdere potentielle tab. Dette skyldes, at de interne modeller baserer sig på historiske data fra relativt korte perioder, som ikke nødvendigvis indeholder relevante stressituationer.

Aflønningspolitikker

Kreditinstitutternes aflønningspolitikker for medarbejdere med væsentlig indflydelse på kreditinstituttets funktion skal være i overensstemmelse med effektiv og sund risikostyring både på kort og lang sigt. Der opstilles mere detaljerede krav i et bilag, herunder at institutterne skal informere om deres afløn-

ningspolitik og sammenhængen mellem denne og deres resultatmål. Tilsynsmyndighederne skal ved brug af de sædvanlige tilsynsværktøjer påse, at de finansielle virksomheder følger dette. Myndigheder skal her tage højde for både typen, størrelsen og kompleksiteten af virksomhedens aktiviteter.

Sanktionsmuligheder

Tilsynsmyndigheder skal gives beføjelser til at pålægge sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser. Myndighederne skal råde over både finansielle og andre sanktionsmuligheder, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og har præventiv virkning.

Tekniske præciseringer

Det foreslås præciseret, at kapitalkrav for afviklingsrisiko også finder anvendelse for eksponeringer uden for handelsbeholdningen. Hertil kommer præciseringer vedrørende forsigtighedsbaserede værdiansættelsesmetoder. Endvidere præciseres bestemmelser for vægtning af eksponeringer mod regionale eller lokale myndigheder. Endeligt præciseres bestemmelse om behandling af credit default swap under modpartrisiko.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse om forslaget.

3. Nærhedsprincippet

Der er tale om et direktiv, der ændrer i de gældende direktiver på området. Kommissionen fremfører, at kun fællesskabslovgivningen kan sikre, at kreditinstitutter, der opererer i mere end en medlemsstat, er underlagt de samme krav om forsigtighedstilsyn, og det skal i dette tilfælde ske ved at sikre, at det allerede harmoniserede regelsæt for kapitalkrav til kreditinstitutter og investeringselskaber strammes yderligere ved hjælp af skærpede kapitalkrav til handelsbeholdningsposter, passende rettidig omhu og opgraderede kapitalkrav til komplekse gensecuritisationer samt eksplicite regler og passende tilsynsforanstaltninger og sanktioner i forbindelse med aflønningsstrukturer.

Det er den danske regerings foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da ensartede konkurrencevilkår i EU samt øget grænseoverskridende konkurrence fordrer fælles regler.

4. Gældende dansk ret

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

5. Høring

Der har været høring af forslaget i følgende udvalg:

- EU-specialudvalg for den finansielle sektor og
- EU-specialudvalg for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold.

Der er modtaget høringssvar fra flg.:

Akademikernes Centralorganisation,
 Kommunernes Landsforening,
 Landsorganisationen i Danmark,
 Dansk Aktionærforening,
 Dansk Arbejdsgiverforening,
 Danmarks Nationalbank,
 Danmarks Rederiforening,
 Finanssektorens Arbejdsgiverforening,
 Finansrådet,
 Forsikring & Pension,
 FTF og Finansforbundet (fællessvar)
 Realkreditrådet,

FTF og Finansforbundet (FTF/FF) og Landsorganisationen i Danmark (LO) finder vedrørende forholdet mellem direktivet og overenskomster, at betragtningen nr. 7 ikke giver den nødvendige garanti juridisk set for, at direktivet er uden præjudice for de sociale parterers rettigheder. FTF/FF og LO opfordrer til at arbejde for, at afgrænsningen fremgår af selve direktivet, og at teksten bliver mere præcis og direkte fastslår at direktivets regler ikke vedrører aflønningspolitik, der er aftalt i kollektive overenskomster.

FTF/FF og LO finder, at forholdet mellem direktivets anvendelsesområde og personkredsen med fordel kan skærpes, da personkredsen, der er omfattet af forslaget, er meget upræcis defineret og efterlader tilsynsmyndighederne med en væsentlig skønsopgave. FTF/FF finder, at det kan få store praktiske konsekvenser i sektoren i Danmark, hvis forsikringsområdet og assurandører reguleres af tilsvarende regler.

FTF/FF finder det betænkeligt, at Det Europæiske Banktilsynsudvalg gives kompetencer til at udarbejde retningslinjer for en forsvarlig aflønningspolitik, som skal efterleves med samme retsvirkning som en lov og sanktioneres på samme måde.

FTF/FF finder vedrørende sanktionsmuligheder det umiddelbart meget vidtgående, at overtrædelser af direktivet skal kunne sanktioneres direkte med straf. FTF finder, at dette som minimum ikke bør gælde for aflønningspolitikker, som er aftalt i en kollektiv overenskomst.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) og LO støtter overordnet EU's indsats for at mindske risiciene i den finansielle sektor, herunder indsatsen for at sikre aflønningsformer, der ikke motiverer til kortsigtede prioriteter og belønner overdreven risikotagning.

FA er tilfreds med, at lønpolitik i forslaget udelukkende skal gælde medarbejdere på meget højt niveau, der har betydelig indflydelse på virksomhedens risikoprofil, at EU-Kommissionen anerkender arbejdsmarkedets parterets ret til at indgå kollektive aftaler, og at direktivet vil overholde nærhedsprincippet.

FA er tilfreds med forslagets proportionalitetsprincip, der giver virksomheden den nødvendige plads til at indrette lønpolitikken, så den passer til virksomhedens størrelse, organisation og aktiviteter.

FA finder, at teksten i bilag 5 er bindende vedrørende aflønning, hvilket kan medføre, at visse kontrakter skal forhandles på ny. FA finder, at virksomheden skal have passende tid til at gennemgå kontrakter med henblik på at revidere aflønningsordninger og individuelle kontrakter.

Finansrådet (FR) finder det afgørende, at der i direktivet opretholdes mulighed for en fleksibel tilgang til vurderingen af de enkelte virksomheders aflønningsprincipper. FR er tilfreds med forslagets proportionalitetsprincip, således der på en fleksibel måde bl.a. kan tages hensyn til virksomhedens størrelse og kompleksitet.

Forsikring & Pension (F&P) ser gerne at man fra dansk side lægger afgørende vægt på at forslaget i forhold til aflønningspolitik udformes under hensyntagen til forskellene i arbejdsmarkedsmodeller, herunder at den europæiske regulering ikke bliver for detaljeret.

F&P finder, at personkredsen, der omfattes af forslaget om aflønning, bør afgrænses klarere. Eksempler kunne være virksomhedens karakter samt afgrænsning til personer, der i kraft af deres position eller funktion har direkte indflydelse på virksomhedens risikoprofil.

Realkreditrådet (RR) anfører, at efter dets opfattelse og med baggrund i vurderingen af konsekvenser fra dets medlemmer kan forslaget føre til væsentlig mere end en fordobling i kapitalkravet under normale markedsforhold for institutter med VaR-modeller. RR noterer sig, at forslaget fører til en generel forhøjelse af kapitalkravet, men modvirker ikke medcykliske forhold.

Dansk Aktionærforeningen støtter overordnet set forslaget, men finder, at der bør arbejdes for, at aflønning skal udformes, så den ikke påfører kunder særlige risici eller omkostninger.

Danmarks Rederiforeningen tilslutter sig indstillingerne i specialudvalgsnotatet og ønsker færre detaljer i regulering af aflønningspolitikker.

Danmarks Nationalbank tilslutter sig indstillingen til dansk holdning i specialudvalgsnotatet.

Akademikernes Centralorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening og Kommunernes Landsforening har ingen bemærkninger.

6. Andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget. Forhandlingssituationen i sin indledende fase.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark støtter overordnet set formålet med forslaget.

I forhold til aflønningspolitik lægger Danmark vægt på, at forslaget udformes under hensyntagen til arbejdsmarkedets parter ret til at indgå kollektive overenskomster, herunder at den europæiske regulering ikke bliver for detaljeret. Danmark arbejder endvidere for tilstrækkelig tid til virksomheder til at tilpasse sig de nye regler.

Derudover arbejder Danmark for at sikre, at mulighederne for sanktionering fortsat kan afspejle forskelle i praksis og traditioner.

Endelig lægger Danmark vægt på at sikre tilstrækkelig tid til den nationale implementering og arbejder for at få fristen forlænget for at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft.

8. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Lov om finansiel virksomhed og tilhørende kapitaldækningsbekendtgørelse og vejledning udstedt i henhold til § 71 i lov om finansiel virksomhed skal tilpasses.

Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens konsekvensanalyse peger på, at forslaget vil forøge kapitalkravene for handelsbeholdningen. Konsekvenserne for de enkelte banker vil dog afhænge væsentligt af porteføljesammensætningen. For institutter, der benytter interne VAR-modeller i forhold til markedsrisici, kan det fordoble de gældende kapitalkrav på handelsbeholdningen. De strengere krav til gensecuritiseringer kan risikere at begrænse det sekundære marked for sådanne.

Derudover vurderes det at forslaget vil bidrage til modvirke usunde lønstrukturer i de finansielle institutioner og derved styrke den finansielle stabilitet.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

De øgede oplysningskrav om risici ved securitisering skønnes af Kommissionen at indebære 10 mio. kr. årligt for den europæiske banksektor. Byrderne vil især berøre større institutter med en mere avanceret tilgang til risikostyring. Den danske banksektors andel heraf må forventes at være begrænset. Kreditinstitutterne vil herudover have omkostninger til tilpasning af systemer til opgørelse af kapitaldækning.

11. Tidlige forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Nærhedsnotat blev sendt til udvalget den 10. august.