



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 14. juli 2009 (24.07)  
(OR. en)**

**Interinstitutionel sag:  
2009/0099 (COD)**

**12093/09  
ADD 2**

**ECOFIN 517  
EF 104  
CODEC 983**

**FØLGESKRIVELSE**

---

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for  
Europa-Kommissionen

modtaget den: 13. juli 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

---

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens Tjenestegrene  
Ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv  
om ændring af direktivet om kapitalkrav for så vidt angår handelsbehold-  
ningen, securitisationer og aflønningspolitikker  
– RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

---

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 975 endelig.

Bilag: SEK(2009) 975 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.7.2009  
SEK(2009) 975 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Ledsagedokument til**

**Forslag til**

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**

**om ændring af direktivet om kapitalkrav for så vidt angår handelsbeholdningen,  
securitisationer og aflønningspolitikker**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

[COM(2009) 362 final]  
[SEC(2009) 974 final]

## 1. BAGGRUND

Finanskrisen har givet anledning til en omfattende indsats på EU-plan og på internationalt plan (G20-landene, Forummet for Finansiell Stabilitet (FSF), Baselkomitéen for Banktilsyn) med hensyn til at udpege årsagerne til problemerne og udarbejde effektive politikker, der skal forhindre disse fremover. I årene med kraftig stigning inden finansuroen førte kreditinstitutterne en aggressiv risikopolitik, der viste sig ikke at være tilstrækkeligt dækket af kravene til egenkapitalen, herunder risici i handelsbeholdningen. For at opnå højere kapitalprocenter, hvilket blev anset for mere hensigtsmæssigt af markedsdeltagerne, måtte bankerne rejse ny kapital i et vanskeligt økonomisk miljø som til gengæld førte til en stramning af deres kreditgivning og til en forværring af den konjunkturbestemte udvikling i realøkonomien.

For at håndtere et andet aspekt af den udtalte tilbøjelighed til at føre aggressiv risikopolitik har Kommissionen allerede udsendt en henstilling om aflønningspolitikken i finanssektoren, som forklarer, hvordan sådanne ordninger har spillet en rolle i fremskyndelsen af finanskrisen<sup>1</sup>. Kommissionens meddelelse<sup>2</sup>, der ledsagede henstillingen, indeholdt yderligere initiativer, som er nødvendige for en mere effektiv gennemførelse, og henviste til et behov for at ændre kapitalkravsdirektivet<sup>3</sup> for at sikre, at bankers og investeringsselskabers aflønningspolitik og deres tilknytning til risikostyring klart falder inden for direktivets bestemmelser om forsigtighedstilsyn.

## 2. HØRING AF AKTØRERNE

- På de tre møder i foråret 2009 drøftede Kommissionen eventuelle forbedringer af den gældende lovgivningstekst i arbejdsgruppen om kapitalkravsdirektivet, hvis medlemmer er udpeget af Det Europæiske Bankudvalg.

Fra den 25. marts til den 29. april 2009 blev der foretaget en offentlig onlinehøring af forslag til udkast om ændring af bestemmelserne vedrørende handelsbeholdninger og securitisation. De fleste bemærkninger var generelt positive over for målsætningerne i Kommissionens udkast til forslag. Med hensyn til den foreslåede behandling af handelsbeholdningen og aktiviteter i forbindelse med securitisation har Kommissionen under hele projektet fulgt og deltaget i arbejdet i internationale fora, især Baselkomitéen.

Fra den 29. april til den 6. maj blev der foretaget en særskilt offentlig onlinehøring om et forslag til et udkast om bestemmelser vedrørende aflønningspolitik. Der indkom 23 svar fra en lang række aktører, herunder banker og forsikringsselskaber, kapitalforvaltningsselskaber, nationale tilsynsmyndigheder og reguleringsmyndigheder såvel som fagforeninger.

---

<sup>1</sup> Kommissionens henstilling om aflønningspolitik i finanssektoren (K(2009) 3159/2).

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen - Ledsagedokument til Kommissionens henstilling til supplerings af henstilling 2004/913/EF og 2005/162/EF for så vidt angår ordningen for aflønning af medlemmer af ledelsen i børsnoterede selskaber og Kommissionens henstilling om aflønningspolitik i finanssektoren (KOM(2009) 211/2).

<sup>3</sup> Det omfatter direktiv 2006/48/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (omarbejdning) og direktiv 2006/49/EF om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag (omarbejdning).

### 3. PROBLEMEDEFINITION

#### 3.1. Kapitalkrav til handelsbeholdningen

Kreditinstitutter og investeringsselskaber ("institutioner") kan beregne deres kapitalkrav i forbindelse med markedsrisiko ved at bruge deres interne modeller for den potentielle risiko for tab ("value-at-risk" eller "VAR") i henhold til bilag V i direktiv 2006/49/EF. Markedsrisikoen er risikoen for tab som følge af de finansielle instrumenters prisudsving i handelsbeholdningen, idet handelsbeholdningen indeholder de instrumenter, der opbevares med henblik på at blive videresolgt på kort sigt eller fungerer som risikodækning for andre finansielle instrumenter, som opbevares med henblik på at blive videresolgt på kort sigt. I henhold til de nuværende bestemmelser skal value-at-risk-modellerne indeholde en vurdering af tabet, som med en sikkerhed på 99 % ikke ville blive overskredet, hvis institutionen beholdt porteføljen i en periode på 10 dage.

Value-at-risk-modellerne bygger imidlertid på korte perioder med historiske data, som måske ikke tager højde for relevante episoder med spændinger på markedet. Dertil kommer, at antagelserne i forbindelse med value-at-risk-modellerne om uafhængigt afkast ikke viste sig at holde stik på tidspunkter med spændinger på markedet, når de indbyrdes forbindelser mellem risikofaktorerne blev stærkere. Derfor var de kapitalkrav, der var fastsat ved at anvende value-at-risk-modeller, ikke i stand til at absorbere potentielle tab på handelsbeholdningen og bidrog til en ikke-optimal risikostyring. Deraf følgende udsving i kapitalpositionen øgede den konjunkturførstærkende virkning af bankernes udlån og investeringerne med negative indvirkninger på realøkonomien.

Der opstod yderligere tab, idet kapitalkravet til handelsbeholdningen til dækning af misligholdelsesrisikoen i øjeblikket ikke tager højde for migrationsrisikoen<sup>4</sup>, og fordi institutionerne mangler robuste interne modeller for beregning af misligholdelses- og migrationsrisikoen i forbindelse med securitisationspositioner i handelsbeholdningen.

#### 3.2. Kapitalkrav til gensecuritisationspositioner

Bilag IX, del 4, i direktiv 2006/48/EF fastsætter risikovægtningerne for kapitalkravene i forbindelse med securitisationspositioner uden for bankernes handelsbeholdning. I de fleste tilfælde fastsætter bankerne kapitalkrav for securitisationspositioner ved at henvise til den eksterne rating af securitisationspositionerne. Der er dog hidtil ikke blevet skelnet mellem normale securitisationspositioner og gensecuritisationspositioner, som har andre securitisationspositioner som underliggende aktiver. Følgelig afspejler den nødvendige kapital for gensecuritisationspositioner ikke fuldstændigt den højere risiko i forhold til "normale" securitisationspositioner.

I april 2008 skønnede IMF, at tab, som opstod hos bankerne i euroområdet og i Det Forenede Kongerige i forbindelse med værdiansættelsen til markedsværdi på Collateralized Debt Obligations ("CDO") fra det amerikanske subprime-marked og værdipapirer mærket Alt-A, som er sikret ved pant i fast ejendom, beløb sig til i alt 32 mia. USD, med et tab for bankerne globalt set på i alt 153 mia. USD<sup>5</sup>, hvorved det blev antaget, at der var tale om et gennemsnitligt tab på 60 % på disse instrumenter siden foregående år. En forværring i bankernes kapitalpositioner som følge af tab fra gensecuritisationspositioner øgede den konjunkturførstærkende virkning af bankernes udlån med efterfølgende negative indvirkninger på realøkonomien.

---

<sup>4</sup> Risici for tab som følge af nedjusteringer af kreditværdigheden.

<sup>5</sup> IMF, *Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness*, Global Financial Stability Report, april 2008.

### 3.3. Fremlæggelse af oplysninger om risici ved securitisation

Bilag XII i direktiv 2006/48/EF fastsætter kravene for den oplysningspligt, som bankerne har i forbindelse med deres risikopositioner under hensyntagen til en minimumsværdigrænse. Der findes et afsnit om risici i forbindelse med securitisation, men i dette afsnit kræves der i øjeblikket kun oplysninger om securitisationsrisici i bankbeholdningen, ikke i handelsbeholdningen.

I takt med at stadig flere banker registrerede stadig flere tab i forbindelse med securitisationspositioner, faldt tilliden til bankernes stabilitet endnu mere.

### 3.4. Aflønningsordninger

Konsekvensanalysen, der ledsagede den nyligt udarbejdede henstilling fra Kommissionen om aflønningspolitik i finanssektoren, gennemgik manglerne i aflønningsordningerne i finanssektoren nøje, og redegjorde for, hvordan disse ordninger var med til at fremskynde finanskrisen<sup>6</sup>. Det blev godtgjort, at manglerne vedrørte strukturen i aflønningspolitikkerne og u hensigtsmæssige ledelsessystemer. Desuden var de deraf følgende risici for selve institutionerne og mere generelt for den finansielle stabilitet ikke genstand for passende tilsynsmæssig kontrol.

Men da en henstilling ikke er et instrument med retsvirkning, er der i forbindelse med tilsyn behov for et retligt bindende EU-værktøj, der styrker tilsynsmyndighedernes rolle og berettiger disse til at vurdere visse lovregulerede finansielle institutioners aflønningsordninger i lyset af sund risikostyring, således at de relevante politiske målsætninger opfyldes på en mere effektiv måde. Der er også mulighed for, at som følge af den manglende bindende EU-lovgivning kan man risikere regularbitrage, hvis virksomhederne vælger at forlægge retsområder til områder, hvor henstillingen ikke gælder.

## 4. MÅLSÆTNINGER

Det overordnede mål med dette initiativ er at sikre, at effektiviteten i EU-lovgivningen om bankkapital i form af kapitalkravsdirektivet styrkes, og at eventuelle overdrevne procykliske virkninger på realøkonomien begrænses, samtidig med at EU's banksektor bevarer sin konkurrencemæssige stilling. Det udmønter sig i de følgende fire generelle politiske målsætninger:

- styrkelse af den finansielle stabilitet
- øget beskyttelse af kreditorinteresser
- sikring af den konkurrencemæssige stilling for EU's banksektor
- begrænsning af de procykliske virkninger på det finansielle system.

I lyset af de skitserede problemer er der udpeget ti operationelle målsætninger, der skal afhjælpe årsagerne til problemerne. En effektiv gennemførelse af sådanne operationelle målsætninger bør bidrage til at opfylde specifikke langfristede målsætninger, der har til hensigt at øge kapitalgrundlaget og minimere den cykliske virkning af kapitalkravene, fjerne mulighederne for regularbitrage, styrke bankernes risikostyring, forbedre investorernes forståelse af bankernes risikoprofil og styrke den retlige klarhed. Til gengæld bør det blive lettere at opfylde de generelle politiske målsætninger.

---

<sup>6</sup> For en mere indgående beskrivelse og analyse af problemerne henvises til konsekvensanalysen, der ledsager henstilling (SEK(2009) 580).

## **5. POLITISKE VALGMULIGHEDER, KONSEKVENSANALYSE OG SAMMENLIGNING**

Alt i alt er der blevet udarbejdet fjorten forskellige politiske valgmuligheder, for hvilke der er foretaget konsekvensanalyser, og som er blevet sammenlignet med henblik på at behandle de forskellige emner, der er udpeget i analysen. I dette afsnit beskrives de forventede konsekvenser af de politiske foranstaltninger inden for hvert område.

### **5.1. Handelsbeholdning**

Med hensyn til kapitalkrav til bankernes handelsbeholdninger vil følgende målrettede ændringer blive indført som svar på de enkelte problemer:

- Der tilføjes en ekstra kapitalstødpude baseret på stressscenariet value-at-risk i forhold til den almindelige value-at-risk. Denne ændring forventes i den aktuelle situation omtrent at fordoble kapitalkravene til handelsbeholdningen.
- Den nuværende beregning af misligholdelsesrisikoen i forbindelse med positioner i handelsbeholdningen udvides for at tage højde for tab, som ikke skyldes misligholdelse fra udstedernes side, dvs. nedjusteringer af kreditværdighed, især for at tage højde for tab på handlede gældsinstrumenter, som i de fleste tilfælde ikke kunne tilskrives egentlig misligholdelse fra udstedernes side. Den overordnede indvirkning af denne ændring på kapitalkravene vil afhænge af, hvordan bankernes portefølje vil blive tilpasset og sammensat til en situation efter krisen.
- Beregningen af securitisationspositionerne i handelsbeholdningen baseres på de enkle risikovægte, der allerede eksisterer for bankbeholdningen, og de metodologiske vanskeligheder i forbindelse med opstilling af modeller tages op.

En sådan styrkelse af bankkapitalgrundlaget er af afgørende betydning for at øge den finansielle stabilitet og minimere overdrevne procykliske tendenser i det finansielle system.

### **5.2. Gensecuritisationer**

Kapitalkravene for bankernes gensecuritisationspositioner vil blive øget. I tråd med Basel-komitéens tilgang får gensecuritisationspositioner for hver enkelt kreditvurdering tildelt en større risikovægtning end andre securitisationspositioner, idet en sådan højere risikovægtning er fastsat i overensstemmelse med en højere risiko for uventede tab ved værdiforringelse.

Ved særligt komplekse gensecuritisationer vil forslagene styrke både kravene om rettidig omhu og tilsynsprocessen med henblik på håndhævelsen af disse. Tilsynsmyndighederne vil være nødt til over en vis periode at fastslå, om standarderne for rettidig omhu i forbindelse med investeringer i visse former for meget komplekse gensecuritisationer, der på forhånd er blevet udpeget af Det Europæiske Banktilsynsudvalg ("CEBS"), er blevet tilstrækkeligt opfyldt. For disse instrumenter gælder generelt, at de trækkes fra kapitalgrundlaget, medmindre bankerne godtgør, at de nødvendige standarder for rettidig omhu er blevet opfyldt. Konstateres det, at institutioner ikke har udvist tilstrækkelig rettidig omhu, formenes de adgang til fremtidige investeringer i sådanne instrumenter.

### **5.3. Fremlæggelse af oplysninger om risici ved securitisation**

Kravene om fremlæggelse af oplysninger vil blive strammet inden for flere områder, f.eks. engagementer i securitisationer i handelsbeholdningen og sponsorering af ikke-balanceførte instrumenter.

Disse ændringer vil forbedre investors forståelse af bankens risikoprofil, og gennem deltagernes mulighed for at udøve disciplin styrkes også bankens incitament til risikostyring. Den voksende administrative byrde for EU's banksektor anslås til 1,3 mio. EUR pr. år og

forventes hovedsageligt at ramme større institutioner med en mere avanceret tilgang til risikostyring.

#### **5.4. Tilsynsmæssig kontrol med aflønningspolitikken**

Med de foreslåede ændringer vil kreditinstitutter og investeringsselskaber blive forpligtet til at føre en aflønningspolitik, som er i overensstemmelse med effektiv risikostyring. De relevante principper vil komme til at indgå i kapitalkravsdirektivet, men vil blive nøje afpasset efter principperne i henstillingen om aflønningspolitik i finanssektoren. Med hensyn til den praktiske anvendelse af denne bindende forpligtelse vil retningslinjerne for en forsvarlig aflønningspolitik udarbejdet af CEBS også være særdeles relevante. Alle nationale tilsynsmyndigheder vil være i stand til at anvende både finansielle og ikke-finansielle sanktioner over for virksomheder, der ikke imødekommer tilsynsmyndighedernes krav om at opfylde de relevante principper på en måde, der er i overensstemmelse med deres interne struktur og forretningsform.

Hvis de relevante principper i henstillingen gøres bindende, vil det styrke overholdelsen af disse på virksomhedsplan, og derfor kan det have en indvirkning på evnen til at tiltrække eller fastholde kompetente medarbejdere på overordnet sektorplan, som kan have negative kortsigtede indvirkninger på EU-virksomhedernes internationale konkurrencemæssige stilling. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at en mere effektiv gennemførelse af de relevante principper i henstillingen indebærer en afvejning, som omfatter langsigtede fordele for erhvervslivet som følge af forbedrede resultater i forbindelse med risikostyring, og hvad der er mere vigtigt, større fordele med hensyn til et mere stabilt og mindre procyklisk finansielt system.

#### **5.5. Kumulativ virkning af de foreslåede ændringer**

Det skønnes, at 1,4 bio. USD kunne gå tabt i form af nedskrivninger på aktiver hos de europæiske banker som følge af den nuværende krise. Disse tab sammen med de deraf følgende negative konsekvenser for realøkonomien vil i forskelligt omfang blive båret af forskellige grupper af aktører, lige fra aktionærer i finansinstitutionerne til skatteydere. Erfaringen har vist, at det er væsentligt at tage visse aspekter af banklovgivningen op til revision, således at risikoen for fremtidige tab af denne størrelsesorden begrænses. En sådan begrænsning vil være den største og væsentligste fordel (eller omkostningsbesparelse), der kan forventes, af de foreslåede ændringer og vil i betydelig grad opveje de dermed forbundne omkostninger.

De foreslåede ændringer har til formål at styrke regelsættet for kapitalkravsdirektivet, hvilket medfører mere effektive incitament og bedre praksis i forbindelse med risikostyring, et kapitalgrundlag, der er mere hensigtsmæssigt og knap så volatilt, og skærpede krav til fremlæggelse af oplysninger over for markedsdeltagerne om bankernes risikopositioner. De forventede fordele for de enkelte grupper af aktører og for systemet som sådan i forbindelse med forslagene er som følger:

- En stramning af regelsættet om kapital – i form af et større kapitalgrundlag, der ikke er så cyklisk, sammen med skærpede krav til fremlæggelse af oplysninger – bør give EU's banksektor passende incitament til at forbedre risikostyringen og de interne systemer og procedurer for ledelse og kontrol. Som følge heraf styrkes ikke kun den langsigtede levedygtighed for EU's banker, men også deres konkurrencemæssige stilling i forhold til deres internationalt ligestillede.
- Den foreslåede gennemgang vil øge effektiviteten af tilsynsmyndighedernes overvågning af de risici, som de finansielle institutioner er eksponeret for, ved at skaffe en større retlig klarhed med hensyn til bankernes forpligtelser i forbindelse med risikostyring som følge af

upassende aflønningspolitikker; ved at fjerne mulighederne for regelarbitrage, der betyder, at bankerne kan anvende den laveste af beregningerne i forbindelse med bankbeholdningen eller handelsbeholdningen, og strømline den forskriftsmæssige behandling af securitisationspositionerne i bankernes handelsbeholdning.

- Beskyttelsen af bankernes kreditorer, herunder indlånere, vil blive styrket, da regelsættets øgede effektivitet og tilsynet dermed vil føre til en formindskelse af bankernes misligholdelsesrisici.
- Låntagere, herunder SMV'er, vil drage fordel af en bankfinansiering, der er knap så cyklisk, hvilket betyder, at de kan engagere sig i projekter, som er rentable og vitale for den økonomiske vækst og velstand.
- Gennem det forbedrede kapitalgrundlag og begrænsningen af de cykliske udsving i forbindelse med de forskriftsmæssige kapitalkrav samt de øgede incitamenter i forbindelse med risikostyring for EU's banksektor, vil de foreslåede ændringer styrke den finansielle stabilitet og afbøde overdrevne procykliske virkninger af banklovgivningen, hvilket indirekte er en væsentlig fordel for de mange forskellige sociale aktører, herunder bankansatte (via deres arbejdsgivers forbedrede finansielle situation) husholdninger (via mindre cykliske kreditmuligheder og en genetableret tillid til deres banker) og skatteydere (via mindre sandsynlighed for fremtidige bankredninger).

Den samlede kumulative virkning på omkostningerne for erhvervslivet i forbindelse med overholdelse af bestemmelserne forventes hovedsageligt at være styret af omkostningerne ved kapital, som skal skaffes for at overholde de reviderede bestemmelser. I det omfang at bankerne som følge af deres interne kapitalplanlægning eller krav i forbindelse med kreditvurderingsinstitutter har et kapitalniveau, der overstiger de forskriftsmæssige krav, kan indvirkningen til dels afbødes af de deraf følgende kapitalstødpuder.

Fremsættelsen af forslag, som har direkte indflydelse på det kapitalbeløb, som bankerne skal ligge inde med, skal planlægges nøje, således at man undgår eller i det mindste på kort sigt afbøder utilsigtede procykliske indvirkninger på kreditforsyningen og dermed på realøkonomien.

## 6. TILSYN OG EVALUERING

Det forventes, at de foreslåede ændringer vil træde i kraft i 2011. Ændringerne er tæt knyttet til de andre bestemmelser i kapitalkravsdirektivet, som har været i kraft siden 2007-2008, eller som vil træde i kraft efter revisionen af kapitalkravsdirektivet, der allerede er blevet vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet i 2009, eller som forventes vedtaget af Kommissionen senere i 2009.

Kommissionens deltagelse i arbejdsgruppen i Baselkomitéen og i den fælles taskforce om indvirkningen af det nye regelsæt om kapitalkrav, der blev nedsat af Den Europæiske Centralbank og CEBS, som fører tilsyn med bankernes kapitalpositioner under Basel II-rammen henholdsvis globalt og i EU, vil være medvirkende til, at man kan måle, hvordan de særlige politiske målsætninger bliver opfyldt.