

# DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 17. februar 2005

**efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiver som omarbejder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag**

(CON/2005/4)

(2005/C 52/10)

1. Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 15. september 2004 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til to direktiver<sup>(1)</sup>: det første direktiv (i det følgende benævnt »bankdirektivforslaget«) er en omarbejdelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut<sup>(2)</sup> og det andet direktiv (i det følgende benævnt »kapitalkravdirektivforslaget«) er en omarbejdelse af Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag<sup>(3)</sup> (i det følgende samlet benævnt »de foreslåede direktiver«).

2. ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 105, stk. 4, første led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som foreskriver, at ECB skal høres vedrørende ethvert forslag til fællesskabsretsakt inden for dens kompetenceområder. De foreslåede direktiver indeholder bestemmelser, som har afgørende betydning for det finansielle systems sundhed og stabilitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

3. De foreslåede direktiver er vigtige bestanddele i handlingsplanen for finansielle tjenester. Formålet med dem er at modernisere det eksisterende kapitaldækningsgrundlag for

kreditinstitutter og investeringsselskaber. De vil sikre ensartet anvendelse i hele EU af det reviderede grundlag for international konvergens i kapitalopgørelsen og kapitalstandarderne for internationalt arbejdende banker<sup>(4)</sup> (i det følgende benævnt »Basel II«), som blev vedtaget i juni 2004 af Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS) og er godkendt af cheferne for centralbankerne og cheferne for banktilsynsmyndighederne i G10-landene. De foreslåede direktiver fastsætter en mere omfattende og risikofølsom opgørelsesmetode, som fremmer en øget risikostyring i de finansielle institutioner, hvilket vil bidrage til finansiell stabilitet, fremme tilliden til de finansielle institutioner samt styrke forbrugerbeskyttelsen.

4. ECB har i sine tidligere bidrag<sup>(5)</sup> været meget positiv over for det arbejde, som Baselkomitéen og Den Europæiske Kommission har udført i de seneste år for at udarbejde et revideret sæt regler om kapitalkrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber. ECB ser med tilfredshed på, at Baselkomitéen har opnået endelig aftale om Basel II. ECB ser ligeledes med tilfredshed på, at Kommissionen kort tid efter vedtog forslag, som skal sikre, at Basel II gennemføres konsistent og rettidigt af kreditinstitutter og investeringsselskaber i EU, der arbejder internationalt, og som også udvider Basel II-metoden til andre finansielle institutioner i EU under hensyn til disses særlige karakteristika.

<sup>(1)</sup> KOM (2004) 486 endelig udgave, Bind I og II samt tekniske bilag.

<sup>(2)</sup> EFT L 126, 26.5.2000, s. 1 (herefter benævnt »det konsoliderede bankdirektiv«). Direktiv som ændret ved Kommissionens direktiv 2004/69/EU (EUT L 125, 28.4.2004, s. 44).

<sup>(3)</sup> EFT L 141, 11.6.1993, s. 1 (herefter benævnt »kapitalkravdirektivet«). Direktiv som ændret ved Kommissionens direktiv 2004/39/EU (EUT L 145, 30.4.2004, s. 1).

<sup>(4)</sup> Baselkomitéen for Banktilsyn, »International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework«, Bank for International Settlements (BIS), juni 2004. Tilgængelig på BIS's websted.

<sup>(5)</sup> Jf. navnlig ECB's kommentarer til Baselkomitéens andet omfattende konsultationspapir af 31. maj 2001, ECB's svar på Baselkomitéens tredje konsultationsforslag (CP3) af august 2003 og ECB's bemærkninger til Den Europæiske Kommissions tredje konsultationspapir om revision af kapitalkravet (i det følgende benævnt »det tredje konsultationspapir«) af november 2003, som alle findes på ECB's websted.

5. ECB er overbevist om, at de foreslåede direktiver, når de er gennemført i medlemsstaterne, vil styrke sundheden og stabiliteten i EU-banksektoren betydeligt ved anvendelsen af mere avancerede og risikofølsomme kapitalstandarder. ECB understreger derfor sin generelt positive holdning til de foreslåede direktiver. Uden at det berører denne generelle positive holdning har ECB dog en række generelle og særlige bemærkninger til de foreslåede direktiver og deres fremtidige anvendelse <sup>(1)</sup>.

#### GENERELLE BEMÆRKNINGER

#### Retlige instrumenter til konsistent gennemførelse i hele EU

6. ECB har ved flere lejligheder, i særdeleshed i ECB's udtalelse CON/2004/7 om forslaget til direktiv om udvalgsstrukturen <sup>(2)</sup> (som havde til formål at indføre i en række af de bestående direktiver de ændringer, som var nødvendige for at udvide »Lamfalussy-proceduren« for finansiel lovgivning fra værdipapirsektoren til alle øvrige finansielle sektorer), støttet anbefalingerne fra Den Interinstitutionelle Overvågningsgruppe om at begrænse fællesskabsretsakterne på niveau 1 til rammepprincipperne og bruge forordninger på niveau 2, hvor det er muligt. Som nævnt i afsnit 6 i ECB's udtalelse CON/2004/7 finder ECB, at gennemførelse af anbefalingerne fra Den Interinstitutionelle Overvågningsgruppe gradvist kan føre til, at retsakter på niveau 2 kommer til at udgøre hovedparten af de tekniske regler, der gælder for finansielle institutioner i EU.

7. ECB foreslog ligeledes i sine bemærkninger til det tredje konsultationspapir, at ved gennemførelse af Basel II skulle de tekniske bilag til de foreslåede direktiver vedtages direkte som niveau 2-tiltag, og hvor det var foreneligt med den nødvendige fleksibilitet for så vidt angår national gennemførelse, via fællesskabsforordninger.

8. Efter ECB's opfattelse indebærer gennemførelsen af Basel II en enestående mulighed for at revidere EU's kapitalkrav i overensstemmelse hermed, som ikke er blevet udnyttet. ECB anerkender, at i henhold til artikel 150, stk. 1, i bankdirektivforslaget har Kommissionen i overensstemmelse med komitologiproceduren, som er omhandlet i artikel

<sup>(1)</sup> Det bemærkes, at der på ØKOFIN-Rådets møde den 7. december 2004 opnåedes enighed om en principiel holdning til direktivforslagene (i det følgende benævnt »Rådets principielle holdning«). ØKOFIN-Rådet anmodede Formandskabet for Rådet om at forsætte kontakter med repræsentanter for Europa-Parlamentet med henblik på vedtagelse af direktivforslagene ved førstebehandlingen. Rådets principielle holdning angår også nogle af de spørgsmål, som ECB tager op i denne udtalelse. Hvor det er relevant henvises til Rådets principielle holdning.

<sup>(2)</sup> ECB's udtalelse CON/2004/7 af 20. februar 2004 efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiver 73/239/EØF, 85/611/EØF, 91/675/EØF, 93/6/EØF og 94/19/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiver 2000/12/EF, 2002/83/EF og 2002/87/EF med henblik på oprettelse af en ny organisationsstruktur for udvalg inden for finansielle tjenesteydelser (EUT C 58, 6.3.2004, s. 23).

151 i bankdirektivforslaget, beføjelse til at vedtage ændring(er) i bestemmelserne i bilag V til XII med henblik på at tage højde for udviklingen på de finansielle markeder, navnlig nye finansielle produkter, eller i regnskabsstandarder eller krav, der er fastsat i fællesskabslovgivningen.

9. I overensstemmelse med aftalen om at udvide Lamfalussy-proceduren fra værdipapirsektoren til alle finansielle sektorer <sup>(3)</sup>, havde det imidlertid været at foretrække, hvis de foreslåede direktiver blev begrænset til at omfatte de rammepprincipper, der afspejler de grundlæggende politiske valg og væsentlige forhold for så vidt angår kapitaldækning for kreditinstitutter og investeringsselskaber, og at alle de tekniske bestemmelser om kapitaldækning blev samlet i en umiddelbar anvendelig niveau-2 forordning. Dette ville forstærke den konvergente gennemførelse af Basel II i hele EU, gøre det lettere for de finansielle grupper, som arbejder på tværs af forskellige EU-lande, at overholde kravene, reducere omkostningerne samt fremme lige konkurrencevilkår og yderligere finansiell integration.

10. Hvis det vurderes, at de foreslåede direktiver ikke på dette trin kan ændres i overensstemmelse med denne fremgangsmåde, er det ECB's opfattelse, at den forudsete retlige struktur ikke betragtes som det ønskelige slutresultat, men snarere som et skridt i en langsigtet proces hen mod indførelse, når dette måtte være muligt, af et sæt umiddelbart anvendelige niveau-2 tekniske regler for alle finansielle institutioner i EU.

#### Begrænsning af nationale valgmuligheder og nationale skøn

11. Begrænsning af nationale valgmuligheder er af største vigtighed, idet dette ville forenkle det lovgivningsmæssige grundlag, støtte konvergens i tilsynspraksis og bidrage til at skabe lige konkurrencevilkår. ECB anerkender de fremskridt, som Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS) har opnået med hensyn til at begrænse antallet af valgmuligheder og undtagelser. ECB støtter fuldt ud Banktilsynsudvalgets bestræbelser og skal kraftigt opfordre til yderligere indsats på dette område, idet der på trods af de vigtige fremskridt, der er nået, fortsat er et betydeligt antal valgmuligheder, som kan udgøre en hindring for lige konkurrencevilkår. Artikel 68 til 73 i bankdirektivforslaget indeholder muligheder for undtagelse fra kapitalkravene på forskellige niveauer i forskellige grupper. Såfremt det skønnes, at disse valgmuligheder i nogle retssystemer er

<sup>(3)</sup> Jf. pressemeddelelsen s. 12 fra det 2580'ende ØKOFIN-Råds møde, afholdt i Bruxelles den 11. maj 2004. Tilgængelig på Rådets websted

for vigtige til at kunne undværes, bør der efter ECB's opfattelse som minimum være konvergens og gennemsigtighed for så vidt angår de tilfælde, hvor de anvendes, således at der sikres lige konkurrencevilkår i EU. I lyset af behovet for en yderligere begrænsning af nationale valgmuligheder støtter ECB indførelsen af en særlig bestemmelse, hvorefter Kommissionen skal overvåge den udvikling, der sker i denne retning, og inden for en rimelig tid (f.eks. tre år) skal rapportere om anvendelsen af resterende nationalt skøn til Fællesskabets institutioner, idet den samtidig vurderer, hvor nødvendig denne anvendelse er, og hvorvidt der er et behov for yderligere lovgivningsmæssige initiativer.

12. Den generelle formulering af adskillige af bestemmelserne i de foreslåede direktiver giver de nationale myndigheder en væsentlig margin til at anlægge forskellige fortolkninger, hvorved der skabes en risiko for ulige konkurrencevilkår i EU. Et særligt, men ikke enestående, eksempel på dette er artikel 84, stk. 2, i bankdirektivforslaget, hvorefter de kompetente myndigheder kan tillade et kreditinstitut at anvende den interne ratingmetode, såfremt dets systemer til styring og rating af eksponeringen mod kreditrisici opfylder en række betingelser (f.eks. at de er sunde, gennemført på hæderlig måde og muliggør en hensigtsmæssig vurdering). Denne artikel henviser til supplerende betingelser som angivet i bilag VII, del 4 i bankdirektivforslaget, som overlader en høj grad af skøn ved den nationale gennemførelse. Medens ECB anerkender, at det undertiden er nødvendigt at anvende en formulering, som overlader en betydelig grad af skøn til de nationale myndigheder (f.eks. for ikke at hindre udvikling i praksis inden for risikostyring i kreditinstitutter eller for at lette en fleksibel gennemførelse og anvendelse, hvor der tages hensyn til forskellige strukturer i de nationale banksystemer eller de nationale reguleringsordninger), efterhånden som bedste praksis på markedet opstår, ville det være formålstjenligt at fremme en ensartet fortolkning af sådanne udtryk hos de kompetente myndigheder. Med henblik herpå kan Kommissionen beslutte at udstede henstillinger på grundlag af råd fra Det Europæiske Banktilsynsudvalg.

13. ECB anbefaler også, at der anvendes en ensartet terminologi til at udtrykke, hvorledes de kompetente myndigheder kan gribe ind forud for anvendelse af visse risikovægte og målingsteknikker. Der kunne foretages en klar sondring mellem tilfælde, hvor de kompetente myndigheder forventes at meddele en formel administrativ beslutning på baggrund af et kreditinstituts ansøgning, og tilfælde hvor de kompetente myndigheder kan foretage en bedømmelse af den foreslåede teknik, uden at der kræves en formel beslutning.

#### **Rollen for myndigheden med ansvar for tilsyn på konsolideret grundlag**

14. Efter ECB's opfattelse er en styrkelse af rollen for myndigheden med ansvar for tilsyn på konsolideret grundlag (i det følgende benævnt »tilsynet på konsolideret grundlag») et

skridt fremad, som imidlertid kan rejse vanskelige spørgsmål, når direktivforslaget er gennemført og anvendes. Den koordinerende opgave i henhold til artikel 129, stk. 1, i forbindelse med bestemmelserne om udveksling af oplysninger i artikel 130, stk. 2 og 132 vil strømline forbindelserne mellem tilsynsmyndighederne og mellem tilsynsmyndighederne og bankerne, og derigennem øge effektiviteten ved forenkling af beslutningsprocessen og en reduktion af de samlede omkostninger til tilsyn. Dette er en hensigtsmæssig reaktion på de stadig øgede krav fra bankgrupper med betydelige grænseoverskridende aktiviteter<sup>(1)</sup> om en formindskelse af deres omkostninger ved at skulle opfylde tilsyns- og lovkrav fra forskellige nationale tilsyn og regulerende myndigheder og som i flere tilfælde enten er overlappende eller ikke fuldt ud samordnede.

15. ECB forventer desuden, at den koordinerende rolle, som tilsynet på konsolideret grundlag skal spille, kombineret med den konkrete forpligtelse til at udveksle oplysninger, vil bidrage til banksektorens stabilitet såvel på EU- som på medlemsstatsplan. For tilsynet på konsolideret grundlag bør øget information fra de nationale tilsyn vedrørende de lokale aktiviteter og risici for en gruppes datterselskabers inden for EU kombineres for at kunne give en grundig gennemgang og evaluering af gruppen som helhed, således som det kræves i artikel 124 sammenholdt med artikel 71 til 73 i bankdirektivforslaget. For de nationale tilsynsmyndigheder kunne de oplysninger, som er indsamlet af tilsynet på konsolideret grundlag, gøre det lettere at vurdere eventuelle finansielle problemer i andre enheder inden for gruppen, som kunne påvirke de lokale datterselskaber. Den supplerende information, som er til rådighed for de nationale tilsyn, burde desuden forenkles udførelse af centralbankopgaverne inden for finansiell stabilitet, betalingssystemer og pengepolitik.

16. Artikel 129, stk. 2 i bankdirektivforslaget (i sammenhæng med artikel 37, stk. 2 i kapitalkravdirektivforslaget) indebærer en mulighed for at fremme finansiell integration. Den indeholder det lovmæssige grundlag for anvendelse af den interne ratingmetode på gruppeniveau, avancerede ratingmetoder og interne risikomodeller til markedsrisici, som suppleres med en fremgangsmåde til at strømline godkendelsesprocessen for gruppen som helhed. Dette skulle muliggøre en ensordning af ledelsespraksis inden for gruppen for så vidt angår opfyldelse af lovmæssige kapitalkrav, hvilket skulle forbedre integrationen af gruppestrukturer og dermed også af banksektoren som helhed.

<sup>(1)</sup> En indikator for den stigende betydning af grænseoverskridende aktiviteter den voksende andel af ikke-indenlandske filialer og datterselskaber af den samlede banksektors aktiver, som i 2003 udgjorde mere end 20 %. »Rapport om bankstrukturen i EU«, november 2004. Tilgængelig på ECB's websted.

17. Uanset de eventuelle fordele i kraft af artikel 129, stk. 2 kan der opstå komplicerede spørgsmål ved bestemmelsens anvendelse, og disse må tages i betragtning på forhånd og løses, for at bestemmelsens virkning kan blive størst mulig. Der vil f.eks. kunne opstå problemer, såfremt der er uoverensstemmelse mellem hjemlands- og værtslandstilsynet med hensyn til gruppedatterselskaber, der anses for vigtige <sup>(1)</sup>, for så vidt angår fortolkningen af bankdirektivforslagets krav. Selvom tilsynet på konsolideret grundlag i henhold til tredje led i artikel 129, stk. 2 skal træffe en afgørelse i de tilfælde, hvor der ikke i løbet af seks måneder er opnået enighed mellem tilsynsmyndighederne, bør der tages højde for uoverensstemmelse mellem hjemlands- og værtslandstilsynet for ikke at så tvivl om beføjelserne for de kompetente nationale tilsynsmyndigheder, som på det lokale plan må forlade sig på resultatet af gruppeproceduren og garantere ens konkurrencevilkår <sup>(2)</sup>.

18. De potentielle fordele i artikel 129, stk. 2 afhænger også af, hvorledes de kompetente nationale tilsynsmyndigheders beføjelse til at pålægge lokale datterselskaber tilsynsforanstaltninger under den anden søjle i Basel II (tilsynsprocessen) indgår i samspil med afgørelser om gruppegodkendelser. Kreditinstitutter, som indgiver ansøgning i henhold til artikel 129, stk. 2 har behov for retlig sikkerhed. I denne forbindelse bør man være opmærksom på de anvendelige procedurer og domstolsprøvelser af afgørelser om gruppegodkendelser og det løbende tilsyn med anvendelse af den interne ratingmetode og den avancerede metode på gruppeniveau. I bankdirektivforslaget bør man derfor overveje tilsynsmyndighedernes beføjelser til henholdsvis at korrigere mangler i en gruppes metode, som opstår efter at tilladelse er givet, og til at tilbagekalde en tilladelse.

19. Under hensyn til betydningen af de nævnte spørgsmål med henblik på en effektiv anvendelse af artikel 129, stk. 2, giver ECB sin kraftige støtte til det arbejde, som skal udføres af Det Europæiske Banktilsynsudvalg om anvendelse af artikel 129 som helhed, og nærer tillid til, at det vil føre til en konsekvent gennemførelse. ECB anbefaler dog, at der indsættes en bestemmelse i bankdirektivforslaget om, at der skal ske en vurdering og, om nødvendigt, en revision af artikel 129 tre år efter direktivets gennemførelse for at tage højde for, hvorledes artikel 129 anvendes i praksis, og om den opfylder sit formål.

20. ECB vil ligeledes støtte et arbejde i Det Europæiske Banktilsynsudvalg med hensyn til artikel 131 i bankdirektivforslaget, hvorefter tilsynet på konsolideret grundlag og de øvrige kompetente myndigheder skal have indført skriftlige koordinerings- og samarbejdsordninger. ECB kan derfor støtte Banktilsynsudvalgets arbejde med udvikling af en standardordning for koordinering og samarbejde, som kan anvendes af alle berørte tilsynsmyndigheder.

<sup>(1)</sup> »vigtig« kan enten angå den relative betydning af datterselskaberne for gruppen som helhed eller for banksystemet inden for værtslandets retsområde.

<sup>(2)</sup> Lige konkurrencevilkår kunne blive bragt i fare, hvis nogle bankers interne ratingmetoder skulle kontrolleres af tilsynet på konsolideret grundlag, hvorimod kontrollen for andre banker blev udført af hjemlandstilsynet.

## Tids- og overgangsbestemmelser

21. ECB skal udtale sin tilfredshed med tidsrammerne for indførelse af de nye kapitalkrav i Afsnit VII, Kapitel 1 i bankdirektivforslaget. Disse bestemmelser er i overensstemmelse med de tidspunkter, der er fastsat i Basel II og skal sikre, at europæiske kreditinstitutter ikke diskrimineres i forhold til deres konkurrenter fra tredjelande. Desuden ville en forlænget gennemførelse i nogen grad gå på tværs af de forberedelser, som europæiske kreditinstitutter har foretaget for at overholde den oprindelige tidsplan. ECB skal derfor opfordre fællesskabsinstitutionerne til at overholde den tidsplan, som Kommissionen har foreslået.

22. ECB finder desuden, at man bør være opmærksom på, at reformen er af langtrækkende art og på den tilbageværende usikkerhed vedrørende dens indvirkning på kapitalniveauet i EU's finansielle systemer generelt (uanset at denne usikkerhed så vidt muligt er mindsket gennem kvantitative undersøgelser af konsekvenserne). ECB kan derfor fuldt ud støtte indførelse af overgangskrav i artikel 152 i bankdirektivforslaget, som begrænser indvirkningen på kravene til kreditinstitutternes minimumskapital i de første tre år efter direktivets gennemførelse.

23. Uanset behovet for at basere vurderinger af risikofaktorer på historiske dataserier, som er lange nok til at dække svingninger i de økonomiske forhold, bør overgangsbestemmelserne støtte kreditinstitutter i deres overgang til den mere avancerede interne ratingmetode gennem en midlertidig lempelse af visse krav, som derefter skærpes igen, efterhånden som instituttets mulighed for at indsamle data bliver forbedret. Dette refererer til kravet om at have mindst fem års data for historiske observationer vedrørende sandsynligheden for misligholdelse (jf. bankdirektivforslaget, bilag VII, del 4, pkt. 66). I den forbindelse tillader artikel 154, stk. 5 i direktivforslaget medlemsstaterne at anvende et lempet krav om data for to år i forhold til kreditinstitutter, som har besluttet at benytte IRB metoden før den 31. december 2007. Dog skal institutter, som indfører den interne ratingmetode efter den 31. december 2007, have data for tre år ved udgangen af 2008, data for fire år ved udgangen af 2009, og data for fem år ved udgangen af 2010. I praksis vil det ikke være muligt for dem at have data for tre år ved udgangen af 2008, medmindre de allerede har indsamlet data for to år ved udgangen af 2007. ECB finder derfor, at denne bestemmelse burde tilpasses på en måde, som vil gøre det realistisk muligt at anerkende anvendelse af den interne ratingmetode også i overgangsperioden. I forbindelse hermed ser ECB derfor med tilfredshed på de ændringer i artikel 154, stk. 5 og 6, som er nævnt i Rådets principielle holdning, og som er udtryk for en pragmatisk løsning.

### Overvågning af de strukturelle eventuelle og procykliske effekter af den nye ordning

24. De overordnede strukturelle effekter af de foreslåede direktiver har givet anledning til betæneligheder, som bl.a. skyldes den store udfordring med at forene kapitalmæssig neutralitet og stadig mere avancerede metoder. ECB kan helt tilslutte sig resultatet af den generelle kalibrering af de lovmæssige kapitalkrav, som er indeholdt i de foreslåede direktiver, og skal bemærke, at resultaterne af en kvantitativ undersøgelse af konsekvenserne (QIS3) <sup>(1)</sup>, omfattende medlemsstaterne, gav en generel positiv vurdering for så vidt angår konsekvenserne for mindre kreditinstitutter og investeringsselskaber i EU, med hensyn til udlån til små og mellemstore virksomheder (som ikke synes at ville blive diskrimineret ved de foreslåede direktiver) samt for bevarelse af lige konkurrencevilkår inden EU set i forhold til konkurrenter fra tredjelande. ECB bemærker ligeledes den generelt positive vurdering, som fremgår af en rapport udarbejdet i Kommissionens regi om de finansielle og makroøkonomiske konsekvenser af reviderede kapitalkrav <sup>(2)</sup>. Imidlertid kan en vurdering ex-ante af de kvantitative konsekvenser af de foreslåede direktiver ikke inddrage deres dynamiske virkninger, når det antages, at de finansielle institutioners adfærd kan ændre sig som følge af den tilskyndelse, der ligger i forskellige risikovægte under de reviderede kapitalkrav i sammenligning med de nugældende. ECB støtter derfor en regelmæssig overvågning ex post, som også burde omfatte de strukturelle virkninger og fordelingen af risici.

25. Udover en overvågning af den generelle effekt af de foreslåede direktiver kan der også være behov for i fremtiden at overvåge visse særlige træk. ECB bemærker eksempelvis, at særbehandlingen for udlån til fast ejendom til erhvervmæssig brug under standardmetoden og den grundlæggende interne ratingmetode <sup>(3)</sup> giver en større fleksibilitet i sammenligning med Basel II. ECB ønsker at understrege, at sammenhængen mellem lånemulighederne for lån til fast ejendom til erhvervmæssig brug og ejendomspriserne bør overvåges nøje, ikke blot af hensyn til en forsigtig værdiansættelse af sikkerhed i bankerne, men også ud fra et makro-prudentielt synspunkt. ECB agter at bidrage til denne overvågningsproces.

26. Med hensyn til de foreslåede direktivers potentielle procykliske effekter (dvs. muligheden af, at kapitalkravene kunne blive skærpet under en recession og lempet i en økonomisk opgangsperiode, og dermed forstærke de cykliske svingninger) anerkender ECB betydningen af behandling af dette spørgsmål og af de væsentlige

fremskridt, der er gjort for at reducere disse betæneligheder gennem en tilpasning af de foreslåede direktiver med henblik på at begrænse procykliske effekter. Tilsynsmyndighederne i EU har selsagt en fælles interesse i at overveje hensigtsmæssige måder, hvorpå risikoen for forstærket procyklisk effekt kan begrænses, idet de makroøkonomiske vilkår efterhånden bliver tættere forbundne, især i euroområdet. En fælles fremgangsmåde til løsning af procykliske effekter ville også understøtte lige konkurrencevilkår og gennemsigtighed i det indre marked. Efter ECB's mening er det dog fortsat nødvendigt, at Kommissionen og de kompetente nationale myndigheder foretager overvågning.

27. ECB tilslutter sig derfor forslaget om, at Kommissionen regelmæssigt bør overvåge, hvorvidt bankdirektivet har væsentlig indvirkning på den konjunkturforløbet, således som det er bestemt i artikel 156. ECB bemærker desuden, at Kommissionen har enekompetencen til at vedtage forslag til alle ændringer af det omarbejdede konsoliderede bankdirektiv, og at denne også omfatter eventuelle lovmæssige afhjælpningsforanstaltninger som angivet i artikel 156. Fra et makro-prudentielt synspunkt er det imidlertid afgørende, at eventuelle lovmæssige afhjælpningsforanstaltninger er symmetriske, og at kapitalkravene først ændres, når tilpasningen er sikkerhedsmæssig holdbar under hele konjunkturforløbet. ECB skal foreslå, at dette behov forklæres i betragtning 59 i bankdirektivforslaget.

### SÆRLIGE BEMÆRKNINGER

#### Definition af centralbanker

28. ECB finder, at dens status må tydeliggøres for så vidt angår centralbankers undtagelse fra bankdirektivforslaget. I artikel 2, første led, undtages »medlemsstaternes centralbanker« fra bankdirektivforslagets anvendelsesområde, men i artikel 4, stk. 23 defineres udtrykket »centralbanker« (modsat »medlemsstaternes centralbanker«) som omfattende ECB med mindre andet er angivet. ECB foreslår, at artikel 2 ændres således, at det tydeligt angives, at undtagelsen også gælder ECB.

#### Solokonsolidering

29. Artikel 70 i bankdirektivforslaget giver de kompetente myndigheder mulighed for, i konkrete tilfælde og på visse betingelser, at tillade moderkreditinstitutter i en given medlemsstat at indregne datterselskaber i EU i de opgørelser, som kræves efter artikel 68, stk. 1 i bankdirektivforslaget. Denne metode benævnes »solokonsolidering«.

<sup>(1)</sup> Europa-kommissionen: »Review of the Capital Requirements for Credit Institutions and Investment Firms, Third Quantitative Impact Study«, 1. juli 2003. Tilgængelig på Kommissionens websted.

<sup>(2)</sup> PricewaterhouseCoopers, MARKT/2003/02/F, »Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU«, 8. april 2004. Tilgængelig på Kommissionens websted.

<sup>(3)</sup> Standardmetoden beskrives i artikel 78 til 83 i bankdirektivforslaget. Den grundlæggende metode er en intern ratingmetode, som beskrevet i artikel 84-89 i bankdirektivforslaget, men hvor kreditinstituttet ikke gør brug af egne estimater for den forventede tabsprocent givet misligholdelse (LGD, Loss Given Default) og/eller risikofaktorer, jf. artikel 84, stk. 4.

30. ECB skal henstille, at betingelserne for solokonsolidering tages op til fornyet overvejelse<sup>(1)</sup>. En af disse betingelser findes i artikel 69, stk. 1, litra a, i bankdirektivforslaget, hvorefter der ikke må bestå nogen begrænsninger for overførsel af egenkapital fra moderselskabet til datterselskabet. Efter ECB's opfattelse er det ikke en hensigtsmæssig betingelse at pålægge moderselskabet i forbindelse med kravene til solokonsolidering. I forbindelse hermed kan ECB helt tilslutte sig, at ændringerne til artikel 70 i bankdirektivforslaget, som er nævnt i Rådets principielle holdning, opstiller krav med hensyn til moderselskabets rådighed over egenkapital i datterselskabet, og fjerner kravet om, at der ikke må bestå nogen hindringer for overførsel af egenkapital fra moderselskabet til datterselskabet. ECB har noteret, at solokonsolidering også omfatter datterselskaber i en anden medlemsstat end moderselskabets. Dette indebærer reelt, at datterselskabets finansielle stilling med hensyn til kapitaldækning vil blive behandlet, som om den var en del af moderselskabets egen finansielle stilling. Tilsynet med moderselskabet må derfor have fuld adgang til oplysninger om kvaliteten af datterselskabets aktiver, passiver og egenkapital. ECB foreslår, at der tilføjes et yderligere kriterium for at sikre, at tilsynet for moderselskabet effektivt kan efterprøve sådanne oplysninger vedrørende den finansielle stilling i et datterselskab i anden medlemsstat. Af principielle grunde støtter ECB fuldt ud gennemsigtheden i anvendelsen af direktivets artikel 70 og skal udtrykke sin tilfredshed med bestemmelserne herom i Rådets principielle holdning.

31. ECB bemærker, at artikel 70 i bankdirektivforslaget ikke rejser spørgsmål om anvendelse af selvstændigt kapitalkrav over for datterselskaber i EU, som er indregnet i moderkreditinstituttets eget kapitalkrav. Det ville være nyttigt at det præciseres, at artikel 70 er med forbehold at de krav, som gælder i medfør af artikel 68 for de pågældende datterselskaber.

#### Kapitalkrav for koncerninterne interbank udlån

32. Artikel 80 i bankdirektivforslaget tillader de kompetente myndigheder, på visse betingelser, at undtage et kreditinstituts udlån til sit moderselskab eller til sit datterselskab eller

<sup>(1)</sup> Solokonsolidering er et element i bankdirektivforslaget, som ikke omtales i Basel II. Ifølge Basel II, afsnit 23, skal tilsynsmyndighederne kontrollere, at den enkelte bank vurderet isoleret har et tilstrækkeligt kapitalgrundlag

til andre datterselskaber af samme moderselskab for kapitalkravet for kreditrisiko<sup>(2)</sup>. ECB skal understrege, at der for alle kreditricisi bør gælde dækkende kapitalkrav. Betingelserne for anvendelse af undtagelse i medfør af artikel 80, stk. 7 fjerner ikke kreditrisikoen i de pågældende lånetransaktioner, f.eks. i tilfælde, hvor ét kreditinstitut ikke kan opfylde sine forpligtelser over for et andet, som er kontrolleret af det samme moderselskab. ECB bemærker desuden, at artikel 80, stk. 7 først og fremmest vil finde anvendelse på interbank udlån, hvor kapitalkrav er meget vigtige for at begrænse systemisk risiko. ECB skal endvidere bemærke, at en sådan undtagelse ikke findes i Basel II<sup>(3)</sup>, og at den i visse banksystemer kunne påvirke de lige konkurrencevilkår på nationalt plan. ECB henstiller derfor, at denne form for udlån forbliver underkastet kapitalkrav.

#### Eksterne kreditvurderingsbureauer

33. Med hensyn til anerkendelse af eksterne kreditvurderingsbureauer vil ECB gerne bringe tre spørgsmål op.

34. For det første finder ECB, at kravet om uafhængighed i bilag VI, del 2, afdeling 1.2 i bankdirektivforslaget bør kunne præciseres nærmere. De kompetente myndigheder bør i deres vurderingsprocedure af eksterne kreditvurderingsbureauer tage sådanne forhold i betragtning som ejerskab og organisation af, såvel som dets finansielle stilling, dets medarbejdere og ekspertise samt god virksomhedsledelse. Efter ECB's opfattelse bør de kompetente myndigheder også kontrollere, at det eksterne kreditvurderingsbureau har effektive interne procedurer til at konstatere, til at undgå og til at håndtere eventuelle interessekonflikter således, at det dermed sikres, at fortløbig viden ikke uforvarende videregives, afsløres og misbruges. Disse spørgsmål betragtes almindeligvis som afgørende principielle problemkredse og er anerkendt i Den Internationale Værdipapirkommissions (IOSCO) principerklæring vedrørende Kreditvurderingsbureauers Aktiviteter (»Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies«), af 25. september 2003<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Denne undtagelse finder kun anvendelse på standardmetoden, men den kan også anvendes på kreditinstitutter gennem en særlig form for permanent delvis anvendelse (jf. artikel 89, stk. 1, litra e, i bankdirektivforslaget).

<sup>(3)</sup> Basel II finder anvendelse på internationalt aktive banker på ethvert niveau af bankgruppen på konsolideret grundlag. Dette betyder, at et datterselskab, som er en internationalt aktiv bank skal besidde kapital til dækning af engagementer på andre deltagere i gruppen, som ikke er dets datterselskaber. Basel II tillader ikke undtagelse for sådanne kapitalkrav.

<sup>(4)</sup> Tilgængelig på IOSCO's websted.

35. For det andet vil ECB gerne fremhæve behovet for en forsigtighedsmæssig og retmæssig tilgang ved tilsynenes vurdering af eksterne bureauers pålidelighed og accept i markedet. Det er i særdeleshed vigtigt, at de kompetente myndigheder i deres vurdering af mulige eksterne kreditvurderingsbureauer ikke skaber potentielle adgangsbarrierer for nye markedsdeltagere ved at gøre det til en urimelig belastning at opfylde kriterierne i bilag VI, del 2, afdeling 2.1 i bankdirektivforslaget (markedsandel, indtægter og finansielle stilling, påvirkning af prisniveau). I stedet opfordres de kompetente myndigheder til i deres bedømmelse til at lægge særlig vægt på, om der anvendes solide og robuste vurderingsmetoder. Den pågældende bestemmelse bør derfor udbygges for at muliggøre en tilstrækkelig differentieret bedømmelsesprocedure. ECB vil i denne forbindelse tilslutte sig, at denne afdeling omformuleres i overensstemmelse med Basel II for at sikre, at pålidelighed bygger på såvel accept i markedet som sunde metoder.

36. For det tredje vil ECB fremhæve nødvendigheden af, at der er tilstrækkelig konvergens for så vidt angår tilsyn og samarbejde i forbindelse med godkendelse af eksterne kreditvurderingsbureauer. En høj grad af overensstemmelse i medlemsstaternes praksis vil være helt nødvendig for at sikre sammenlignelighed i bedømmelserne af eksterne ratings og lige konkurrencevilkår for kreditinstitutter, der anvender disse ratings på kreditrisici under standardmetoden, og vil desuden begrænse risiko for tilsynsmæssig arbitrage. Derudover vil samarbejde mellem tilsynene være af væsentlig betydning for at begrænse tilsynsomkostninger for de eksterne kreditvurderingsbureauer, som søger om godkendelse i mere end én medlemsstat. Artikel 81, stk. 3, 82, stk. 2 og 97, stk. 3 i bankdirektivforslaget indeholder på nuværende tidspunkt kun en skønsmæssig mulighed for gensidig anerkendelse. I overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers Domstols faste praksis med hensyn til udbud af tjenesteydelser finder ECB, at gensidig anerkendelse bør være udgangspunktet for eksterne kreditvurderingsbureauer inden for EU. Dette ville ikke udelukke, at en tilsynsmyndighed beslutter at tilføje yderligere godkendelsesbetingelser med henblik på nogle særlige forhold på det nationale marked, for så vidt sådanne betingelser ikke gentager tilsvarende betingelser, som allerede er opfyldt i den oprindelige medlemsstat. ECB ser med tilfredshed på Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalgs (CESR) konsultationspapir om mulige metoder til regulering af kreditanalysebureauer<sup>(1)</sup>. ECB giver også sin fulde støtte til det arbejde, som Det Europæiske Banktilsynsudvalg har indledt med harmonisering af kriterierne for godkendelse af eksterne kreditvurderingsbureauer. ECB finder, at konverteringsmetoden, (som omtales i bilag 2 til Basel II), hvor-

under de nationale myndigheder bl.a. konverterer vurderinger af kreditrisiko til de tilgængelige risikovægte, er særdeles vigtig, og Det Europæiske Banktilsynsudvalg bør derfor opfordre til konvergens på dette område.

### Permanent delvis anvendelse for visse risici

37. ECB bemærker, at i modsætning til Basel II tillader bankdirektivforslaget kun permanent delvis anvendelse af den interne ratingmetode for betydelige risici og i væsentlige forretningsenheder under de forskellige omstændigheder, som er angivet i direktivforslagets artikel 89, stk. 1, litra a, b, og d til g. ECB har noteret sig, at hensigten med at begrænse permanent delvis anvendelse er at undgå, at banker permanent behandler høj-risiko engagementer under standardmetoden samtidig med, at de bruger egne vurderinger af risikoparametre for porteføljer med lavere risiko, og at de således udvælger den mest fordelagtige metode i hvert enkelt tilfælde.

38. ECB kan støtte, at permanent delvis anvendelse åbnes som en mulighed for små kreditinstitutter for så vidt angår deres engagementer på stater, kreditinstitutter og investeringselskaber, fordi anvendelsen af egne vurderinger i sådanne tilfælde ville være alt for tung og dermed muligvis udgøre en hindring for små kreditinstitutters benyttelse af den interne ratingmetode. Små kreditinstitutters stilling er med rette taget op i en ny betragtning 35A, som er foreslået i Rådets principielle holdning. ECB skal anbefale, at Kommissionen tre år efter gennemførelsen af bankdirektivforslaget foretager en vurdering af, om anvendelsen af artikel 89 i direktivforslaget har opfyldt sit formål.

### Konsekvent behandling af engagementer under den interne ratingmetode og den standardiserede metode

39. Det har vist sig, at der er en inkonsekvens mellem egenkapitalbehandlingen af forpligtelser under den interne ratingmetode og den standardiserede metode. ECB forstår, at forskellen er utilsigtet. Hvis den ikke rettes, kunne det have til følge, at der under grundlæggende interne ratingmetode skabes et kapitaldækningskrav for visse garantier, som reducerer risici og beskytter stabiliteten i det finansielle system ved at sikre afviklingens gennemførelse i visse betalingsystemer. ECB skal derfor henstille, at formuleringen i bilag VII, del 3, pkt. 1.11 (a) ændres i overensstemmelse den tilsvarende regel gældende for standardmetoden, dvs. at det hedder, at for ikke-forpligtende kreditlinjer, eller som instituttet kan opsigte uden betingelser når som helst og uden varsel eller som effektivt ophører automatisk ved en forværring af låntagers kreditværdighed, gælder en konverteringsfaktor på 0 %.

<sup>(1)</sup> »CESR's technical advice to the European Commission on possible measures concerning credit rating agencies – Consultation Paper«, 30. november 2004. Tilgængelig på CESR's websted.

## Tilsynsprocessen

## Samarbejde i krisesituationer

40. ECB skal understrege, at det er vigtigt, at den anden søjle tillægges samme betydning som de andre Basel II søjler, dvs. minimumskapitalkrav og markedsdisciplin. Efter ECB's opfattelse kan den meget generelle formulering af artikel 123 og 124 i bankdirektivforslaget, og som modsvarer den anden søjle, give et falsk indtryk af, at de tre søjler ikke er af samme betydning.
41. Da der set fra ECB's synspunkt ikke eksisterer nogen definition i bankdirektivforslaget af begrebet intern kapital (som er anvendt i artikel 123), må tilsynsmyndighedernes og kreditinstitutternes forståelse af betydningen af intern kapital konvergere i takt med, at en branchesædvane udvikler sig. ECB finder, at der burde udvikles vejledning til, hvad kreditinstitutterne bør gøre for at leve op til kravene i artikel 123. ECB er opmærksom på, at sådan vejledning kun kan udvikles over tid i takt med udviklingen i praksis i branchen og de nationale tilsynsmyndigheders erfaringer, og kræver ikke på nuværende niveau nogen mere præcis definition af intern kapital.
42. Med hensyn kapitalstødpude bør man være opmærksom på Baselkomitéens erklæring fra juli 2002, som udtrykkeligt anerkender betydningen af kapitalstødpude i forbindelse med mulige betænkeligheder med hensyn til procykliske effekter<sup>(1)</sup>. Bankdirektivforslaget omtaler ikke på nuværende tidspunkt dette spørgsmål, og ECB skal foreslå, at der henvises hertil i en betragtning til direktivforslaget, med en tilkendegivelse af, at tilsynsmyndighederne forventer, at pengeinstitutter benytter kapitalstødpuder, således at de kan opfylde minimumskapitalkravene, også under pressede forhold.
43. Sluttelig skal ECB anføre, at adskillige medlemsstater i dag, under særlige omstændigheder, fastsætter et kapitalkrav over 8 % grænsen, som fastsat i artikel 75 i bankdirektivforslaget. En mekanisk anvendelse af højere krav for visse kategorier af institutter er ikke ønskelig, da forskellige minimumskapitalkrav udgør en fare for lige konkurrencevilkår såvel inden for EU, og giver en tilskyndelse til omstrukturering af grupper med henblik på tilsynsmæssig arbitrage mellem kapitalkravsordninger.
44. ECB noterer med tilfredshed artikel 130, stk. 1 i bankdirektivforslaget, som er særlig vigtig, fordi den indeholder et krav om, at tilsynet på konsolideret grundlag skal give meddelelse til de myndigheder, der er nævnt i artikel 49, litra a, og artikel 50 i direktivforslaget, når en krisesituation opstår, som kunne bringe stabiliteten i det finansielle system i fare.
45. ECB forstår, at artikel 130, stk. 1 finder anvendelse på såvel den nationale som EU-dimensionen af det finansielle system. ECB forstår således, at oplysninger skal sendes til de myndigheder, der er nævnt i artikel 49, litra a, enten på nationalt eller grænseoverskridende plan. Dette er vigtigt, fordi de fremskridt, der er gjort med hensyn til integration af de finansielle markeder og markedsstrukturerne inden for EU samtidig med at de har øget likviditeten og effektiviteten i disse markeder, også kan øge sandsynligheden for, at systemiske forstyrrelser påvirker mere en ét medlemsland, og muligvis forhøje risikoen for en afsmittende effekt over landegrænser i banksektoren i EU. I denne sammenhæng finder ECB det tilfredsstillende, at artikel 130, stk. 1 følger en anbefaling fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs rapport om finansiel kriseledelse<sup>(2)</sup> ved at indføre pligt til at informere disse myndigheder i god tid i en krisesituation. For at tydeliggøre rækkevidden af artikel 130, stk. 1 ville ECB anbefale, at det udtales, at pligten til at give varsel til myndighederne omtalt i artikel 49, litra a, angår myndigheder inden for EU.
46. ECB forstår ligeledes, at formålet med henvisningen i artikel 130, stk. 1 til de myndigheder, der er nævnt i artikel 50<sup>(3)</sup>, er at sikre, at regeringsmedlemmer i medlemsstaterne, som er ansvarlige for finansielle tjenesteydelser, bliver varslet om en krisesituation så hurtigt som muligt. ECB skal foreslå, at dette tydeliggøres ved at erstatte henvisningen til myndigheder angivet i artikel 50 med en udtrykkelig reference til »de kompetente regeringsmedlemmer«, og dermed sikre, at der ikke er hindring for videregivelse af fortrolig viden, som er nødvendig for at kunne lede en krisesituation, med forbehold af national og fællesskabslovgivning (dvs. hvor deres politiske opgave påvirkes af nødsituationen).

<sup>(1)</sup> I Baselkomitéens pressemeddelelse af 10. juli 2002, udtales, at for at tage hensyn til eventuelle betænkeligheder vedrørende cykliske effekter ved de interne ratingmetoder er udvalget enig i, at meningsfuldt konservative stress test af kreditrisiko burde være et krav i de interne ratingmetoder som et middel til sikring af, at bankerne har en tilstrækkelig kapitalstødpude under den anden søjle af den nye aftale. Tilgængelig på BIS's websted.

<sup>(2)</sup> Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, »Report on financial crisis management« af 17. april 2001, Economic Paper nr. 156, juli 2001. Tilgængelig på Kommissionens websted.

<sup>(3)</sup> Artikel 50 i bankdirektivforslaget, som er en omarbejdning af en del af artikel 30, stk. 9 i det konsoliderede bankdirektiv, giver medlemsstaterne tilladelse til, at visse oplysninger meddeles »afdelinger i deres centraladministration, som er ansvarlige for lovgivningen vedrørende tilsyn med kreditinstitutter, finansieringsinstitutter, investeringstjenesteydelser og forsikringsselskaber samt personer, som handler efter fuldmagt fra de pågældende afdelinger«.



47. ECB kan også fuldt ud tilslutte sig den formulering, der er benyttet i artikel 130, stk. 1 i bankdirektivforslaget, fordi den giver de berørte myndigheder på såvel nationalt som EU plan et passende råderum til at fastsætte fleksible ordninger, som er nødvendige i forbindelse med kriseledelse. I denne forbindelse ønsker ECB at pege på de bestående ordninger mellem centralbanker og tilsyn, som nøje fastlægger principperne og procedurerne for kommunikation og samarbejde i tilfælde af finansiel kriseledelse. I særdeleshed samarbejdsaftalen om overordnede principper for samarbejde mellem banktilsynene og centralbankerne i EU i tilfælde af krisesituationer, som fastlægger principper og procedurer, der specielt udpeger de myndigheder, som er ansvarlige for kriseledelse, de nødvendige informationsgange mellem alle de berørte myndigheder samt de praktiske vilkår for informationsudveksling over landegrænser. Efter samarbejdsaftalen skal der også oprettes en logistisk infrastruktur til at understøtte udvidet samarbejde mellem myndighederne<sup>(1)</sup>.
48. ECB har endvidere mærket sig, at der allerede er igangsat visse initiativer med henblik på at videreudvikle kriseledelsesordninger i henhold til artikel 130 i bankdirektivforslaget. Først og fremmest har Banktilsynskomiteen under Det Europæiske System af Centralbanker og Det Europæiske Banktilsynsudvalg oprettet en fælles særlig arbejdsgruppe om kriseledelse, som vil bistå i udviklingen af videre praktiske ordninger til håndtering af kriser. I denne forbindelse skal ECB opfordre til fortsat arbejde med at udvikle effektive samarbejdsaftaler. Det er ECB's opfattelse, at et smidigt samspil mellem tilsyns- og centralbankfunktioner vil hjælpe til en tidlig vurdering af en krises systemiske effekt og medvirke til effektiv kriseledelse på både nationalt og på EU plan.

### Overensstemmelse med Basel II inden for operationel risiko

49. ECB bemærker, at bestemmelserne i bankdirektivforslaget, som dækker operationel risiko, afviger fra Basel II i en grad, der vil kunne modvirke lige konkurrencevilkår. ECB henstiller derfor, at følgende bestemmelser i forslaget overvejes på ny:
50. For det første er den relevante indikator i bilag X, del 1 og 2 i direktivforslaget, som opgøres på grundlag af de sidste seks 12-måneders observationer medio og ultimo regnskabsåret, og anerkendelsen af estimerede tal, når reviderede tal ikke er til rådighed, ikke i overensstemmelse med Basel II, hvorefter der skal anvendes årlige observationer. ECB noterer med tilfredshed, at ændringerne i direktivets bilag X, del 1, pkt.3 og del 2, pkt.5, som anført i Rådets principielle holdning, ville bringe direktivet i overensstemmelse med Basel II på dette punkt.
51. For det andet stiller den foreslåede beregning af kapitalkrav under standardmetoden kreditinstitutter i EU ringere i

forhold til kreditinstitutter fra tredjelande under Basel II. Denne fremgangsmåde kan desuden modvirke formålet om at motivere pengeinstitutter til at gå fra basismetoden til standardmetoden. Basel II tillader, at negativ bruttoindkomst i visse forretningsområder kan benyttes til delvis modregning i positiv bruttoindkomst i andre forretningsområder inden for det enkelte år, og opnår derved overensstemmelse med basismetoden, hvor der selvsagt sker udligning mellem forretningsområder i det enkelte år. ECB bemærker, at den metode, der er valgt i bankdirektivforslaget, i virkeligheden er mere forsigtig. ECB ville ikke desto mindre foretrække, at bankdirektivforslaget bringes i overensstemmelse med Basel II.

52. For det tredje, afviger kravene i bilag X, del 4 i bankdirektivforslaget fra Basel II, idet der principielt tillades ubegrænset permanent delvis anvendelse af avancerede ratingmetoder. ECB skal bemærke, at begrænsningerne i anvendelsesområde og varighed af delvis anvendelse af avancerede ratingmetoder blev betragtet som væsentlig i Basel II, for at undgå mulig tilsynsmæssig arbitrage og eventuelle negative virkninger for lige konkurrencevilkår. ECB deler de betænkeligheder, som Baselkomitéen gav udtryk for, og skal anbefale, at begrænsninger for den delvise anvendelse af avancerede metoder gælder som hovedreglen og ikke blot i konkrete tilfælde.

53. Endelig tillader overgangsbestemmelserne i artikel 155 i bankdirektivforslaget, at der kan anvendes en relevant indikator på 15 % på forretningsområdet handel (»trading and sales«) indtil den 31. december 2012 i de tilfælde, hvor dette forretningsområde udgør mindst 50 % af de samlede relevante indikatorer. Dette er en uheldig afvigelse fra Basel II, hvor der ikke gælder en sådan overgangsregel.

### Juridisk risiko som del af operationel risiko

54. ECB bemærker, at artikel 4, stk. 22 i bankdirektivforslaget indfører »juridisk risiko« som ét element i det overordnede begreb »operationel risiko«. ECB anerkender, at juridisk risiko er en vigtig risikokategori, som der skal tages hensyn til i kapitalopgørelsen, men har tillige bemærket, at begrebet juridisk risiko ikke defineres mere præcist i bankdirektivforslaget og derfor kan blive et område, præget af uklarhed og forskellig national gennemførelse og anvendelse. I denne forbindelse finder ECB, at det i EU's ordning ville være hensigtsmæssigt at overtage den mere præcise formulering i Basel II, hvor det i særdeleshed udtales, at operationel risiko omfatter juridisk risiko, men ikke strategisk og omdømmemæssig risiko (jf. pkt. 644 i Basel II). I fodnoten til pkt. 644 i Basel II udtales, at juridisk risiko bl.a. omfatter risiko for ifaldelse af bøder, strafgebyrer og strafmæssig erstatning som følge af tilsynsmæssige foranstaltninger, samt private forlig. Det kunne være hensigtsmæssigt at gengive dette i betragtningerne til bankdirektivforslaget.

<sup>(1)</sup> Jf. ECB's pressemeddelelse af 10. marts 2003. Tilgængelig på ECB's websted.

55. En generel definition af juridisk risiko ville lette en rigtig risikovurdering og risikostyring og tillige sikre en ensartet anvendelse mellem kreditinstitutter i EU. Det ville endvidere være nyttigt at undersøge, i hvilket omfang der skulle tages hensyn til, at juridiske risici af natur er uforudsigelige og som hovedregel ikke kan indpasses i noget mønster. Derudover må styringen af juridisk risiko være i overensstemmelse med styringen af operationel risiko som helhed. Af de nævnte grunde skal ECB foreslå, at Det Europæiske Banktilsynsudvalg arbejder videre med en afklaring af definitionen af juridisk risiko.
56. ECB bemærker, at krav om retlig sikkerhed med hensyn til metoder til reduktion af kreditrisiko i bilag VII til IX i bankdirektivforslaget kan opfattes som en reduktion af de juridiske risici, der består ved brug af disse metoder. Grunden hertil er, at disse krav ikke direkte angår beregningen af risiko-vægtede aktiver, men snarere vedrører spørgsmålet, om metoderne til reduktion af kreditrisiko har et solidt juridisk grundlag. I lyset af reglen i bilag X, del 3, afsnit 1.2, pkt.14, til bankdirektivforslaget er det dog ECB's forståelse, at tab på grund af en juridisk mangel ved metoder til reduktion af kreditrisiko ikke vil blive underlagt kapitalkrav for operationel risiko, såfremt de behandles som kreditrisiko ved beregning af mindstekapitalkravet.

#### **Egenkapitalkrav for visse investeringsselskaber**

57. I henhold til artikel 20 i kapitalkravdirektivforslaget kan de kompetente myndigheder efter et skøn undtage visse investeringsselskaber fra kapitalkrav for operationel risiko. I betragtning 22 til direktivforslaget fremhæves imidlertid,

at operationel risiko er en væsentlig risiko i institutterne, som kræver egenkapitaldækning. Kommissionen medtog denne skønsmulighed på grundlag af en undersøgelse offentliggjort i juli 2004 <sup>(1)</sup>, og skønsmuligheden havde til formål at lempe virkningen af kapitalkrav for operationel risiko på de generelle krav, som investeringsselskaber var underlagt. ECB bemærker, at forfatterne til denne undersøgelse anlagde en relativ forsigtig holdning til spørgsmålet, hvorvidt en forøgelse af kapitalkravene til investeringsselskaber som følge af indførelse af kapitalkrav for operationel risiko måtte anses for uforholdsmæssig. Undersøgelsen nævnte desuden, at de anvendte data synes at have været ufuldstændige. ECB skal også advare om, at den skønsmæssige og virksomhedsspecifikke karakter af de undtagelser, som er tilladt i kapitalkravdirektivforslaget kunne påvirke de lige konkurrencevilkår i tre henseender: mellem forskellige arter af investeringsselskaber, mellem investeringsselskaber af samme art, som konkurrerer over landegrænser, og mellem investeringsselskaber og kreditinstitutter. ECB skal derfor foreslå, at Kommissionen inden for en passende tid vurderer virkningen af disse undtagelser og den måde, hvorpå de anvendes af de kompetente myndigheder, og at der indsættes en bestemmelse i kapitalkravdirektivforslaget som udtryk herfor.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 17. februar 2005.

Jean-Claude TRICHET  
*Formand for ECB*

---

<sup>(1)</sup> Europa-kommissionen: »Review of the Capital Requirements for EU Investment Firms – 2004 Quantitative Impact Study – Main Conclusions«, udateret. Tilgængelig på Kommissionens websted.