

Bryssel den 29.1.2014  
SWD(2014) 31 final

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

*Följedokument till*

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING  
om strukturåtgärder för att förbättra motståndskraften hos kreditinstitut inom EU  
och  
förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering och öppenhet  
om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

## 1. INLEDNING

Under de senaste årtiondena har storleken på EU:s finansiella system ökat snabbt, mycket snabbare än BNP-tillväxten. EU:s finansinstitut och i synnerhet banker, har ökat i storlek, omfattning och komplexitet. Detta har lett till framväxten av stora finansiella universella banker, som inom en enhet eller koncern kombinerar ett varierat utbud av tjänster. Denna process gjorde det möjligt för bankerna att tillhandahålla ett bredare utbud av tjänster till sina kunder, samt att hantera de globala kundernas allt mer sofistikerade behov. Trots dessa fördelar visar nya och extraordinära statliga sektorsövergripande stöd till bankerna efter finanskrisen tydligt de negativa konsekvenserna för den finansiella stabiliteten till följd av ett alltmer globalt och integrerat finansiellt system med allt större leverantörer av finansiella tjänster.

Sedan finanskrisen började har Europeiska unionen (nedan kallad *EU*) och dess medlemsstater företagit en grundläggande översyn av reglering och övervakning inom banksektorn. Inom banksektorn har EU inlett ett flertal reformer för att öka bankernas motståndskraft och minska konsekvenserna av potentiella bankkonkurser.

Trots detta omfattande reformprogram kvarstår farhågor att vissa banker fortfarande är alltför stora och komplexa att förvalta, kontrollera och övervaka under goda tider och fortsätter att vara ett problem att lösa under dåliga tider. Flertalet länder har därför antingen beslutat att reformera sina bankstrukturer eller överväger sådana reformer. Europaparlamentet och internationella institutioner har betonat vikten av strukturreformer för att hantera problem med banker som är för stora för att gå omkull<sup>1</sup>.

Kommissionsledamot Michel Barnier har inrättat en högnivågrupp under ledning av Erkki Liikanen, chef för Bank of Finland. Dess uppdrag var att bedöma behovet av en strukturreform för EU:s banksektor. Högnivågruppen rekommenderade obligatorisk uppdelning av handel för egen räkning (nedan kallad *egenhandel*) och annan högriskhandel i en separat juridisk enhet inom bankkoncernen.

Konsekvensbedömningen analyserar problem relaterade till bolagsstrukturen i banker som är för stora för att gå omkull (kapitel 2), fastställer målen med strukturreformer (kapitel 3), fastställer de alternativ som övervägs för reform av bankstrukturen (kapitel 4) och bedömer dessa reformalternativs sociala fördelar och kostnader för samhället (kapitel 5). De huvudsakliga resultaten sammanfattas nedan.

## 2. PROBLEMFÖRMULERING

EU har traditionellt sett haft ett diversifierat banksystem. Detta är en källa till styrka. Trots detta har med tiden marknaden också utvecklats för att skapa ett fåtal komplexa och sammanflätade bankkoncerner. Dessa banker brukar vanligtvis kombinera banktjänster till privatpersoner och mindre företag och affärsbankverksamheter samt internbankhandel och investeringsbanksverksamhet i en bolagsenhet eller i en kombination av nära anslutna enheter med begränsade restriktioner för ömsesidig påverkan. Eftersom de är inlåningsbanker är de till sin natur utsatta för potentiellt skadliga risker. För att garantera insättarnas förtroende har man infört ett antal explicita offentliga skyddsnät (t.ex. insättningsgaranti) och implicita skyddsnät (bail outs). När det gäller offentliga skyddsnät bidrar den obegränsade samtida

---

<sup>1</sup> Banker som är för stora för att gå omkull är avsedda att omfatta banker som är för sammanflätade, för komplexa och för systemviktiga för att gå omkull. Se Europeiska kommissionen (2013), ”Strukturreformer i EU:s banksektor: Motivation, tillämpningsområde och konsekvenser”, kapitel 3 i European Financial Stability and Integration Report 2012, den 24 april, SWD (2013) 156 final.

förekomsten av verksamheter till ett antal problem, däribland i) hinder för ordnad avveckling och återhämtning, ii) moralisk risk, uppblåst balansräkning och alltför stor handel, iii) intressekonflikter och transaktionsinriktad bankkultur, och iv) snedvridning av konkurrensen.

EU har redan inlett ett antal reformer för att öka bankernas motståndskraft och minska sannolikheten för och konsekvenserna av att banker fallerar. Reformerna inkluderar att stärka bankernas solvens (paket med fjärde kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen, CRR/CRDIV), stärka möjligheter till bankrekonstruktion (direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag, BRRD), bättre insättningsgaranti (reviderat direktiv om insättningsgarantisystem, DGS), hantera derivatrisker och förbättra marknadsinfrastrukturer (förordning om Europas marknadsinfrastrukturer, EMIR, och därtill relaterade revisioner av direktivet om marknader för finansiella instrument, MiFID). För att bryta den onda cirkel mellan risker relaterade till statspapper och bankverksamhet och för att återställa förtroendet för euron och banksystemet, har Europeiska kommissionen föreslagit utveckling av en bankunion, inklusive det enhetliga regelverk som kommer att vara tillämpligt på alla banker i hela EU, den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) och den gemensamma rekonstruktionsmekanismen (SRM), vilka kommer att vara obligatoriska för medlemsstaterna i euroområdet, men som är öppna för frivilligt deltagande för övriga medlemsstater.

Trots detta omfattande reformprogram fortsätter många lagstiftare, tillsynsmyndigheter och akademiker att uttrycka sin oro över att de största bankkoncernerna fortfarande är alltför stora och komplexa att förvalta, kontrollera och övervaka under goda tider och eventuellt svåra att avveckla under dåliga tider. Strukture reformer har därför lagts fram som ett kompletterande sätt att hantera de problem som beskrivs ovan. Strukture reformerna skulle t.ex. kunna komplettera nuvarande lagstiftning om finansiell tillsyn. Paketet med fjärde kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen och direktivet om inrättande av en ram för avveckling och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag kommer redan att ge tillsynsmyndigheter och behöriga myndigheter befogenheter att ingripa och föregripa bankkriser genom att omstrukturera och/eller rekonstruera och avveckla ett finansinstitut till följd av farhågor om dess stabilitet och möjlighet att avveckla. Strukture reformer skulle kunna komplettera denna reform av lagstiftningen och öka dess effektivitet när det gäller för stora och komplexa banker. Strukture reformer kommer att öka de alternativ som finns tillgängliga för myndigheterna vid hanteringen av stora bankkoncerner. Det ger också ett direkt sätt att hantera bankkoncernintern komplexitet, subventioner inom koncernen och incitament till ett överdrivet risktagande. Dessutom syftar strukture reformer till en bredare uppsättning av mål, som att se till att den bank som tar emot inlåning inte i onödan påverkas av en kortsiktig handelskultur och är utsatt för intressekonflikter med negativa följder för konsumenterna. Förändringarna i samband med strukture reformer som ålagts det begränsade antal banker som är för stora för att gå omkull skulle därför kunna komplettera befintliga befogenheter.

### **3. SUBSIDIARITETSANALYS**

Ett ökande antal medlemsstater bedriver för närvarande olika former av bankstrukture reformer i sin lagstiftning. Med tanke på de grundläggande friheter som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) kan avvikelser i nationell lagstiftning påverka kapitalrörelser och marknadsaktörers etableringsbeslut och kan också omintetgöra ansträngningarna att uppnå ett enhetligt regelverk på hela den inre marknaden. Det kan också skapa särskilda problem när det gäller tillsyn, särskilt vad gäller gränsöverskridande banker.

Det krävs därför åtgärder på europeisk nivå.

#### 4. MÅL

Strukturreformernas övergripande mål är i första hand att minska risken för instabilitet i systemet genom att minska risken för att banker blir eller vill bli för stora, för sammanflätade och för systemviktiga för att gå omkull. Ett viktigt mål för strukturreformer är att få banker som tillhandahåller viktiga tjänster till den reala ekonomin mer motståndskraftiga i händelse av endogena och exogena chocker men också lättare att avveckla eller rekonstruera i händelse av konkurs, och på så sätt mildra effekterna av framtida finanskriser. Ett andra allmänt mål är att minska fragmenteringen av den inre marknaden. Många av de banker som kommer att påverkas av strukturreformslagstiftningen bedriver verksamhet över gränserna och försöker dra nytta av de möjligheter som skapas tack vare den gemensamma finansmarknaden. En gemensam lagstiftningsram om strukturreformer skulle förhindra en fragmentering av den inre marknaden och öka effektiviteten i den framtida gemensamma tillsynsmekanismen och gemensamma rekonstruktionsmekanismen.

Inom ramen för dessa övergripande mål hanteras genom strukturreformerna följande specifika mål: 1) Underlätta bankers återhämtning och rekonstruktion, 2) underlätta förvaltning, kontroll och övervakning, 3) minska moralisk risk, 4) minska intressekonflikter och förbättra bankkulturen, 5) minska felallokering av kapital och resurser, och (6) öka konkurrensen.

Följande uppsättning kvantifierbara operativa mål kommer att utgöra underlag vid framtida utvärderingar: 1) Minska storleken på implicita offentliga subventioner (som speglas i den finansieringskostnadsfördel som finns i banker som är för stora för att gå omkull), 2) minska alltför stor handel i de banker som är för stora för att gå omkull (och öka den relativa andelen kreditgivning till icke-finansiella kunder).

#### 5. ALTERNATIV

En reformerad struktur för banker kräver ett beslut om vilka verksamheter som ska separeras och hur omfattande separationen bör vara. I kapitel 4 i rapporten presenteras därför ett antal förslag inom varje område. Kombinationen av dessa ger upphov till ett antal reformalternativ som ska bedömas både i jämförelse med grundscenariot utan fortsatta politiska åtgärder på EU-nivå och gentemot varandra.

##### Verksamhet

Bankverksamheten i dagens stora EU-bankkoncerner varierar från banktjänster till privatpersoner och mindre företag och affärsbankverksamheter till internbankhandel och investeringsbanksverksamhet. Exempel på banktjänster till privatpersoner och mindre företag och affärsbankverksamheter är bland annat försäkrad inlåning, lån till hushåll och små och medelstora företag, och tillhandahållande av betalningssystemtjänster. Exempel på internbankhandel och investeringsbanksverksamhet är bland annat försäkringsverksamhet, marknadsgarantfunktion, mäklartjänster och egenhandel. I rapporten övervägs tre stiliserade alternativ för att separera verksamheter:

- (1) **Handelsenhet med ”begränsad” kundbas och inlåningsenhet med ”bred” kundbas:** Ett första fall är ett där bara relativt få handelsverksamheter separeras från en inlåningsenhet med bred kundbas, nämligen de typer av handel där handlarna spekulerar på marknader med hjälp av bankens kapital och lånade pengar utan annat ändamål än att skapa vinst och utan koppling till handel för kunders räkning (dvs. egenhandel).
- (2) **Handelsenhet med ”medelstor” kundbas och inlåningsenhet med ”medelstor” kundbas:** Ett andra alternativ är en marknad där marknadsgarantfunktionen,

komplexa derivat och komplex värdepapperisering läggs till ovannämnda verksamheter.

- (3) **Handelsenhet med ”bred” kundbas och inlåningsenhet med ”begränsad” kundbas:** Detta alternativ innebär en separation av all internbankhandel och investeringsbanksverksamheter.

### **Styrka**

När omfattningen på separationen fastställs kan man utgå från tre allmänna former: i) Särredovisning, ii) funktionell separation genom dotterbolag, och iii) separation av ägande eller förbud mot vissa affärsområden. Dessa former av separation visar en varierande grad av allvar och intrång i bankernas företagsstruktur.

Särredovisning (förpliktar bankerna att offentliggöra mer information om sina olika affärsområden) kommer sannolikt inte att uppfylla de mål som beskrivs ovan och avfärdas därför. Funktionell separation genom dotterbolag kräver att bankgrupper separerar verksamheterna i olika affärsenheter på olika dotterbolag (juridiska personer), men de skulle kunna fortsätta att tillhandahålla sina kunder ett varierat utbud av banktjänster (”strukturerade universella banktjänster”). I rapporten diskuteras två olika alternativ för uppdelning i dotterbolag, som grundas på en uppsättning olika bestämmelser av rättslig, ekonomisk och förvaltningsmässig karaktär för dotterbolag (begränsad uppdelning i jämförelse med striktare uppdelning). Separation av ägande skulle kräva att vissa affärsområden tillhandahålls av företag som inte är kopplade till bankkoncernen. Mer specifikt bedöms följande tre alternativ i rapporten:

- (1) **Uppdelning i dotterbolag med kopplingar inom bankkoncernen som begränsas i enlighet med gällande bestämmelser:** detta alternativ kräver en separat juridisk person. Den ekonomiska separationen begränsar sig till de ekonomiska krav och krav på företagsstyrning som för närvarande är ett resultat av denna grad av juridisk separation.
- (2) **Uppdelning i dotterbolag med striktare begränsningar vad gäller kopplingar inom bankkoncernen:** för att mer effektivt hantera finansieringssubventioner inom koncernen kräver detta alternativ en större grad av uppdelning i dotterbolag vad gäller rättsliga, ekonomiska och/eller företagsstyrningsmässiga bestämmelser (som bestämmelser om ägande och gränser för exponering inom koncernen).
- (3) **Separation av ägande:** enligt detta alternativ tillåts inte bankerna starta vissa verksamheter. De skulle därmed behöva avyttra eller avveckla sådana eventuella verksamheter som de för närvarande ägnar sig åt.

### **Reformalternativ**

På grundval av ovanstående leder kombinationen av de olika typer av handels- och kapitalmarknadsverksamheter som ska separeras och omfattningen av separationen till nio stiliserade reformalternativ, som illustreras i matrisform i tabell 1. I den mån det är möjligt och bara som illustration har kommissionen kartlagt de olika strukturreformförslagen och/eller lagstiftningsinitiativen i tabellen.

**Tabell 1: Jämförelse av alternativen**

<b>Verksamheter\ styrka</b>	<b>Funktionsseparering 1 (Separation)</b> <i>Nuvarande krav</i>	<b>Funktionsseparering 2 (Separation +)</b> <i>Strängare krav:</i>	<b>Uppdelning av ägande</b> <i>Uppdelning av ägande</i>
<b>Handelsenhet med begränsad kundbas/inlåningsenhet med bred kundbas</b> <i>T.ex. egenhandel + exponering för hedgefonder (egenhandel)</i>	Alternativ A	Alternativ B [≈ FR, DE grundscenario]	Alternativ C [≈ US Volcker]
<b>Handelsenhet med medelstor kundbas/inlåningsenhet med medelstor kundbas</b> <i>T.ex. egenhandel + marknadsgarantfunktion</i>	Alternativ D	Alternativ E [≈ HLEG; ≈ FR, DE om strängare separation görs]	Alternativ F
<b>Handelsenhet med bred kundbas/inlåningsenhet med begränsad kundbas</b> <i>T.ex. alla investeringsbanksverksamheter</i>	Alternativ G	Alternativ H [≈ US BHC; ≈ UK]	Alternativ I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK with electrification of fence]

### Genomförandefrågor

I konsekvensbedömningen jämförs sociala fördelar och kostnader för samhället i de alternativ som anges i tabell 1 gentemot varandra och gentemot scenariot ”en oförändrad politik”. Dessutom genomförs i konsekvensbedömningen en bedömning av följande tre frågor som är gemensamma för alla alternativ:

- **Institutionellt tillämpningsområde:** Ett strukturreformsinitiativ bör i princip bara gälla banker som är för stora för att gå omkull och följaktligen bara tillämpas på en liten del av de mer än 8 000 banker som är etablerade inom EU. Därför påverkar inte reformen små kooperativa banker och sparbanker som spelar en viktig roll för att uppfylla lokala samhällens och små företags finansieringsbehov. I rapporten bedöms olika metoder att fastställa tröskelvärden för att välja ut relevanta banker. Slutsatsen är att sådana gränsvärden bör vara baserade på en kombination av en systemriskmetod och en redovisningsbaserad metod. Utöver alla europeiska systemviktiga banker skulle strukturreformerna gälla för banker med en handelsverksamhet över ett absolut tröskelvärde på 70 miljarder euro och ett relativt tröskelvärde på 10 % av de totala tillgångarna. Små banker med mindre än 30 miljarder euro i tillgångar skulle i princip uteslutas. I praktiken och på grundval av historiska uppgifter, uppskattar kommissionen att detta kan leda till att 29 av de största och mest komplexa europeiska bankerna omfattas av strukturell separering.
- **Tillsynsmyndigheternas roll:** en enskild fråga är den roll tillsynsmyndigheterna spelar när de gör en översyn av institutionerna och de verksamheter som kan komma att separeras. När det gäller det institutionella tillämpningsområdet, finns inget tröskelvärde som fullständigt fångar upp rätt institutioner. Det bör därför finnas ett visst utrymme för tillsynsbedömningar vid bedömningen av det institutionella tillämpningsområdet vad gäller separation som följer av en tillämpning av de tröskelvärden som beskrivs ovan för att se till att rätt banker fångas upp. Vidare bör

det finnas utrymme för tillsynsbedömningar i fastställandet av räckvidden av de verksamheter som ska separeras om särskilda omständigheter motiverar det. Av politiska, praktiska och rättsliga skäl krävs dock att tillsynsbedömningarna nära inramas och begränsas. Annars kan motstridiga resultat uppstå på den inre marknaden. I rapporten beskrivs en rad principer för den tillsynsprocess som planeras inom båda alternativen för att se till att den inte leder till snedvridningar på den inre marknaden.

- **Tidsram för genomförande:** Strukturell separation kommer att ge upphov till privata kostnader, oavsett hur nyttig den är för samhället. Dessutom krävs det tid för att överföra befintliga tillgångar och skulder till en potentiellt ny separat juridisk person. Slutligen har EU antagit eller kommer inom kort att anta flera initiativ inom närliggande områden, inklusive Basel III, direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och den gemensamma rekonstruktionsmekanismen, vilka kommer att tillämpas fullt ut först 2018 eller 2019. I rapporten dras slutsatsen att en liknande övergångsperiod bör införas för att genomföra ett framtida strukturreformsinitiativ.

## 6. INVERKAN OCH JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

I kapitel 5 i rapporten bedöms och jämförs de olika reformalternativ som anges ovan i kvalitativa termer. Två kriterier tillämpas för att jämföra de olika alternativen. Det första — ändamålsenlighet — mäter i vilken utsträckning de specifika målen med reformen är uppfyllda, t.ex. genom att underlätta rekonstruktion och avveckling. Det andra — effektivitet — bedömer samhällskostnaderna i samband med genomförandet av de olika alternativen (huvudsakligen förlorade stordriftsfördelar och diversifieringsfördelar). Ett tredje kriterium — samstämmighet — mäter i vilken utsträckning ett alternativ överensstämmer med kommissionens övergripande politiska mål generellt och kompletterar det nuvarande reformprogrammet. Eftersom alla alternativ i stort sett överensstämmer med dessa mål används inte detta kriterium för att värdera ytterligare alternativ.

### **Bedömning av alternativen på grundval av uppdelning i dotterbolag enligt nuvarande bestämmelser**

Alternativ A, D och G skulle leda till en viss grad av separation av handelsenheten, men alternativen riskerar att inte bli ändamålsenliga vad gäller att uppnå de specifika målen som att underlätta rekonstruktion och avveckling, minska moralisk risk, minska intressekonflikter, minska resurser och kapital och dålig fördelning av dessa, samt öka konkurrensen och avfärdas därför. Detta beror på det faktum att enbart uppdelning i dotterbolag inte effektivt bryter de ekonomiska och operativa kopplingarna mellan handeln och de dotterbolag som tar emot inlåning.

### **Bedömning av alternativen på grundval av uppdelning i dotterbolag enligt strängare bestämmelser**

De alternativ som grundas på uppdelning i dotterbolag enligt strängare bestämmelser (B, E och H) är reformalternativ som ungefär motsvarar de reformer som för närvarande genomförs av EU:s medlemsstater eller rekommenderats av högnivågruppen. Dessa alternativ skulle effektivt bryta de ekonomiska och operativa kontakterna mellan handeln och de dotterbolag som tar emot inlåning. De skulle fortfarande göra det möjligt för bankkoncerner att starta en bred uppsättning verksamheter, även om vissa verksamheter måste överföras till olika juridiska enheter inom koncernen (strukturerade universella banktjänster). Bland dessa tre alternativ konstateras i rapporten att genomförandet av alternativ E vore det bästa och skulle innebära en avsevärd förbättring jämfört med alternativet att inte ändra politiken. Alternativ E

ger större fördelar jämfört med alternativ B på grund av det senare alternativets snävare verksamhetsområde. Alternativ E är också att föredra framför alternativ H, eftersom det är osannolikt att ytterligare verksamheter leder till betydligt större fördelar samtidigt som de medför ytterligare kostnader.

### **Bedömning av alternativen på grundval av separation av ägandet**

Alternativ C, F och I har potential att bli den effektivaste uppsättningen alternativ för att uppnå de specifika målen. Det är det också den uppsättning alternativ som kan innebära de största sociala kostnaderna i form av missade diversifieringsfördelar. I rapporten dras slutsatsen att de sociala fördelarna med alternativ C uppväger de sociala kostnaderna, eftersom det kan lösa risker, komplexitet och sammanflätningar i samband med egenhandel (handelsverksamhet är i sig en risk och är den som är mest benägen att leda till intressekonflikter), utan att detta medför betydande sociala kostnader (mot bakgrund av att det inte bidrar till finansieringen av ekonomin). Det är svårare att argumentera för ett betydande positivt nettosaldo mellan fördelar och kostnader för alternativ F och I. I detta skede av ekonomisk kännedom och belägg och mot bakgrund av den relativt höga osäkerheten förefaller det vara lämpligt att vara försiktig vad gäller verksamhetsområdet vid separation av verksamheter som omfattar ägande (egenhandel). Därför konstateras i rapporten att bara alternativ C ger ett bra nettosaldo vad gäller sociala fördelar och sociala kostnader och är värt att undersöka ytterligare.

### **Jämförelse av valda alternativ**

I rapporten väljs därför alternativ C och E för ytterligare jämförelser i form av fördelar och kostnader för samhället. När det gäller det senare konstateras att alternativ C är mindre effektiv än E i att leda till sådana fördelar på grund av dess snävare verksamhetsområde. Samtidigt kan alternativ E leda till högre kostnader för samhället på grund av sitt bredare verksamhetsområde, vilket skulle få en större effekt vad gäller förlorade diversifieringsfördelar. På grund av sitt betydligt bredare verksamhetsområde leder alternativ E till större sociala fördelar jämfört med alternativ C och kan därmed anses vara mer effektivt till begränsad extra kostnad.

I rapporten konstateras dock att det kan finnas sätt att öka alternativ C:s begränsade effektivitet och föra den närmare alternativ E. Alternativ C skulle till exempel kunna kompletteras med ett (inramat) efterhandsförfarande för att separera ytterligare verksamheter, särskilt marknadsgarantfunktion, komplexa derivat och komplex värdepapperisering ("alternativ C+"). På liknande sätt finns det metoder för att minska de potentiella effektivitetskostnaderna i samband med alternativ E om dessa kostnader anses vara alltför stora (t.ex. genom att undanta vissa verksamheter från kravet på separation där befintliga marknader är särskilt grunda och/eller illikvida genom en inramad tillsynsprocess, "alternativ E-").

Det finns följaktligen metoder — de som nämns ovan är inte de enda — för att i stort sett göra alternativen jämförbara. Överväganden av en mer politisk karaktär, t.ex. komplementaritet med andra politiska mål, tidpunkt för reform, genomförandeproblem, medlagstiftarnas förväntade synpunkter och ståndpunkter osv., måste övervägas innan ett val fattas mellan dessa godtagbara och motiverade alternativ. Följaktligen lämnas i denna rapport inte någon preferens mellan alternativen.

### **Frågor i samband med genomförandet**

Alternativen omfattar praktiska utmaningar. För alternativ C + härrör det viktigaste genomförandeproblemet från svårigheten att definiera och separera egenhandel från marknadsgarantfunktionen. Detta gör det kostsamt att följa och övervaka genomförandet,



särskilt för alternativ C som kräver fullständig avyttring. För alternativ E- härrör den största utmaningen från förvaltning och övervakning av potentiellt ogenomskinliga koncerninterna sammanflätningar av rättslig, ekonomisk, förvaltningsmässig och operativ natur.

### **Stödja den kvalitativa bedömningen**

Flera viktiga delar av utkastet till konsekvensbedömning har varit föremål för omfattande kvantitativ modellering eller analyser. För det första beräknas i det kvantitativa arbetet graden av implicita subventioner. Implicita subventioner anses vara betydande och beroende av bankens storlek, kopplingar till andra banker, dess grad av skuldfinansiering och kreditbetyg på statsobligationer i det land där institutet har sitt säte. För det andra har arbetet med beräkningen av gränsvärdena använts för att identifiera relevanta europeiska bankgrupper. För det tredje visar analysen av de relativa ekonomiska incitamenten för investeringar i förhållande till affärsbanksverksamheter att det finns rättsliga incitament för banker att bedriva handel snarare än bedriva inlåningsverksamhet.

För att stödja en kvalitativ bedömning av alternativen har kommissionen försökt att i möjligaste mån kvantifiera vissa kostnader och fördelar som kan följa av strukturell separation. Med tanke på banksektorns inneboende komplexitet och särskilda karaktär och eftersom många fördelar och kostnader är dynamiska till sin karaktär finns ingen kvantitativ modell som fullt ut kan uppskatta de sociala kostnaderna och fördelarna med förslagen till strukturreformer. Detta försvåras ytterligare av bristen på uppgifter. Kommissionen har försökt bedöma vissa av kostnaderna (bankernas privata finansieringskostnader) och fördelar. Trots ovan nämnda begränsningar vad gäller metod och uppgifter är resultaten förenliga med slutsatserna från den kvalitativa analysen om att separation mellan handelsverksamheter skulle ge ekonomiska fördelar, som att minska de totala förluster som genereras av banksystemet.

Kommissionen uppmanade också EU:s banker i samband med samrådet med berörda parter att utforma och beräkna vilken påverkan stiliserade strukturreformsscenarier får på gruppens balansräkning, resultaträkning och andra utvalda bankvariabler. Ett mycket begränsat antal bankgrupper svarade. Den simulerade påverkan skiljde sig avsevärt mellan uppgiftslämnarna och var inte internt enhetliga.

### **Berörda parter synpunkter och effekter**

Som en del av utarbetandet av denna rapport höll kommissionen ett offentligt samråd med berörda parter under våren 2013. Kommissionen tog emot över 500 svar, inklusive ett stort antal svar från privatpersoner och konsumentorganisationer. Svaren från samråden belyser en djup skiljelinje mellan svaren från banker, konsumenter och enskilda personer. De förstnämnda svaren är i överväldigande omfattning mot strukturell separation. De sistnämnda svaren är positiva. Dessa skillnader återspeglas i svaren på typ och styrka av strukturåtgärder och vilka verksamheter som ska separeras. Kommissionen anordnade också ett offentligt samråd om rapporten från högnivågruppen under hösten 2012.

## **7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING**

Övervakning kommer att göras under infasningsperioden. Efterhandsutvärdering av alla nya lagstiftningsåtgärder utgör ett prioriterat område för kommissionen. Utvärderingarna planeras omkring fyra år efter tidsfristen för genomförandet. En fullständig utvärdering av den nya lagstiftningen kommer med andra ord att göras för att bland annat bedöma dess effektivitet när det gäller att uppnå de mål som redovisats i denna rapport och avgöra om det behövs några nya åtgärder eller ändringar.

I fråga om informationskällor som kan användas under utvärderingen, ingår uppgifter från de nationella centralbankerna, de nationella tillsynsmyndigheterna, europeiska organ såsom ECB, EBA och ESRB och från internationella organisationer som OECD, IMF, BIS och FSB. Relevanta uppgifter kan också insamlas av berörda marknadsaktörer eller mellanhänder. Relevanta indikatorer för att utvärdera förslaget skulle t.ex. kunna inkludera antal och aggregerade banktillgångar som omfattas av strukturella krav på separation, mått på handel och låneverksamhet och uppskattningar av implicita offentliga subventioner och minskning av artificiella finansieringskostnadsfördelar.