



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2011
SEK(2011) 950 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til forordning

om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber

{KOM(2011) 452 endelig}

{SEK(2011) 949 endelig}

1. BAGGRUND

Finanskrisens omfang har vist, at den nuværende regulering af de finansielle institutioner giver anledning til uacceptabelt store risici. Ifølge vurderinger fra IMF nåede de europæiske bankers tab mellem 2007 og 2010 som følge af krisen op på næsten 1 billion EUR eller 8 % af EU's BNP.

For at genskabe stabiliteten i banksektoren og sikre, at der stadig er kreditmuligheder i realøkonomien, har både EU og dets medlemsstater vedtaget en hel række foranstaltninger uden fortilfælde, som skatteyderne i sidste ende skal betale regningen for. I den sammenhæng har Europa-Kommissionen indtil oktober 2010 godkendt statsstøtteforanstaltninger til de finansielle institutioner på 4,6 billioner EUR, hvoraf over 2 billioner EUR faktisk blev brugt i 2008 og 2009.

Den skatteyderbetalte støtte til bankerne må følges op af en gennemgribende reform, hvor der tages fat på de reguleringsmæssige svagheder, som er kommet for en dag under krisen. Med henblik herpå stillede Kommissionen forslag om en række ændringer af bankreguleringslovgivningen allerede i oktober 2008 (kapitalkravsdirektiv II) og 2009 (kapitalkravsdirektiv¹ III). Den lovgivningspakke, som denne konsekvensanalyse vedrører, indeholder en række standarder for bankers kapital og likviditet, som er udarbejdet og vedtaget på internationalt plan, og som går under navnet Basel III. Kommissionens tjenestegrene har deltaget aktivt i udarbejdelsen af dem på vegne af alle EU-medlemsstaterne. Lovgivningspakken indeholder også et forslag om harmonisering af andre bestemmelser i kapitalkravsdirektiverne med henblik på at uddybe det indre marked og gøre overvågningen mere effektiv. I dette dokument foretages der udelukkende en analyse af konsekvenserne af de nedenfor beskrevne tiltag.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

I hele projektforsøget har Kommissionens tjenestegrene deltaget i arbejdet i internationale fora, særlig Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS), der stod for udarbejdelsen af nye politiktiltag hvad angår likviditets- og modpartsrisikostyring, definition af lovpligtig kapital og foranstaltninger med hensyn til procyklisk udvikling. Det Europæiske Bankudvalg (EBC) og Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS) har været inddraget og er blevet hørt i omfattende grad under hele projektet.

Til støtte for analysen af konsekvenserne af denne lovgivningspakke for banksektoren i EU foretog CEBS en kvantitativ konsekvensanalyse. 246 banker fra 21 af CEBS' medlemslande deltog i undersøgelsen, herunder 50 gruppe 1-banker² og 196 gruppe 2-banker, der tilsammen udgør omkring 70 % af den konsoliderede EU-banksektor målt på kapitalen. CEBS rådgav også Kommissionen i teknisk henseende, hvad angår harmoniseringen af nationale valgmuligheder og skøn.

¹ På engelsk anvendes ofte forkortelsen CRD.

² Gruppe 1-banker er banker, der har en tier 1-kapital på over 3 mia. EUR, er forholdsvis diversificeret og internationalt aktiv. Alle andre banker anses for at være gruppe 2-banker.

Kommissionens tjenestegrene gennemførte en offentlig høring i april 2010 og fire offentlige høringer i 2009-2011 om de politiktiltag, der er omfattet af lovgivningspakken³. Svarene på disse høringer udgør en vigtig kilde til data og til oplysninger om de berørte parter synspunkter med hensyn til konsekvenserne og effektiviteten af de påtænkte foranstaltninger. Derudover gennemførte Kommissionens tjenestegrene særskilte omfattende høringer af branchen, herunder bl.a. Ekspertgruppen vedrørende Bankspørgsmål, og forskellige EU-bankbrancheorganisationer og individuelle banker.

3. PROBLEMFORMULERING

3.1. Likviditetsrisikostyring

Den internationale finanskriser har afsløret en række svagheder ved institutternes nuværende likviditetsrisikostyring, herunder i forbindelse med stresstest og løbetidsmismatch mellem aktiver og passiver. Mere specifikt viste det sig, at den eksisterende praksis for styring af likviditetsrisiko ikke var tilstrækkelig til i fuldt omfang at opfange risici i tilknytning til "originate-to-distribute"-securitisering, anvendelse af komplekse finansielle instrumenter og afhængigheden af at kunne foretage engrosfinansiering med kortfristede instrumenter. De gældende antagelser vedrørende likviditeten på aktivmarkederne og samspillet mellem markedslivlikviditet og finansieringslikviditet viste sig at være forkerte. Samtidig spillede de finansielle institutioners adfærd også en meget stor rolle i kriseforløbet. Disse faktorer bidrog til, at en række finansielle institutioner⁴ måtte give op, og undergravede i høj grad mange andres finansielle sundhed, hvorved den finansielle stabilitet blev truet og der opstod behov for offentlig støtte. Mellem september og december 2008 steg ECB's lån til kreditinstitutter i euroområdet med omkring 70 % til over 800 mia. EUR.

En række medlemsstater har allerede en form for kvantitativ reguleringsmæssig standard for likviditet, men der findes ikke på EU-niveau harmoniserede og tilstrækkelig udførlige krav til niveauerne for kortfristet og langfristet likviditet. At der ikke findes ens nationale standarder, hæmmer kommunikationen mellem tilsynsmyndighederne og medfører ekstra rapporteringsomkostninger for institutter, der arbejder på tværs af grænserne.

3.2. Definition af kapital

Kvantiteten og kvaliteten af EU-banksystemets kapital var utilstrækkelig, da krisen opstod. Nærmere bestemt opfyldte visse kapitalinstrumenter, særlig hybride kapitalinstrumenter⁵, ikke markedernes og tilsynsmyndighedernes forventninger med hensyn til deres evne til at dække tab⁶, permanent tilgængelighed⁷ og betalingsfleksibilitet⁸ på going concern-basis. At hybride kapitalinstrumenter skal opfylde disse tre kriterier i EU, blev faktisk indført som led i

³ Se http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm.

⁴ Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.

⁵ Hybride kapitalinstrumenter er værdipapirer, der har elementer af både egen- og fremmedkapital.

⁶ Instrumentet skal kunne dække tab, både på going concern-basis og ved likvidation, og om nødvendigt bidrage til at dække indlånernes midler.

⁷ Instrumentet skal være permanent tilgængeligt, så der ikke er tvivl om, at det kan dække indlånere og andre kreditorer i stresssituationer.

⁸ Instrumentet skal indeholde elementer, der giver mulighed for ikke-kumulativ udskydelse eller annullering af betaling af rente eller udbytte i stresssituationer.

Kommissionens politik om "byrdedeling" ved vurderingen af nationale foranstaltninger til rekapitalisering af banker.

Listen over justeringer af den lovpligtige kapital viste sig også at være ufuldstændig, da en række balanceposter som f.eks. minoritetsinteresser og udskudte skatteaktiver, hvis evne til at dække tab er mindre sikker på going concern-basis i stresssituationer, i praksis af markedsdeltagerne er blevet fjernet fra de kapitalprocenter, som institutterne indberetter. Forskelle i anvendelsen af reguleringsmæssige justeringer medlemsstaterne imellem gjorde det yderligere vanskeligt at sammenligne og fæste tillid til tier 1-kapitalmålet. Følgelig afspejlede de indberettede tier 1-kapitalprocenter ikke institutternes evne til at klare voksende tab. Dette gjorde det nødvendigt for staten i massivt omfang at støtte banksektoren i mange lande.

3.3. Modpartsrisiko

Krisen afslørede en række mangler i den nuværende lovgivningsmæssige behandling af modpartsrisiko⁹ i forbindelse med derivat-, repo-¹⁰ og værdipapirfinansieringstransaktioner¹¹. Den viste, at de gældende bestemmelser ikke gav sikkerhed for hensigtsmæssig styring og tilstrækkeligt kapitalgrundlag i forbindelse med denne type risiko. De gældende regler gav heller ikke tilstrækkelige incitamentter til at flytte bilateralt cleared OTC-derivatkontrakter til multilateral clearing gennem centrale modparter¹².

3.4. De procykliske egenskaber ved bankernes udlån

Procykliske virkninger defineres som virkninger, der har en tendens til at følge og forstærke de økonomiske konjunkturer. Der er en række indbyrdes forbundne årsager til, at bankernes udlån har procykliske virkninger. Der er tale om både markedssvigt og reguleringsmæssige svagheder.

Et af kendetegnene ved de gældende risikobaserede minimumskapitalkrav er, at de varierer efter konjunkturudviklingen. Såfremt kreditinstitutter og investeringsselskaber kan opfylde kravene, er der ingen eksplicite lovfæstede begrænsninger for omfanget af den risiko, de kan påtage sig, og dermed for deres gearing. Manglen på sådanne begrænsninger og kapitalkravenes manglende evne til at reagere på akkumuleringen af risiko på makroniveau betød, at der opstod alvorlige finansielle ubalancer, som medførte store kreditrelaterede tab og satte gang i en ødelæggende "nedgearing", da de økonomiske konjunkturer vendte.

⁹ Risikoen for, at modparten i forbindelse med en transaktion misligholder sine forpligtelser, inden transaktionens betalingsstrømme er endeligt afviklet.

¹⁰ I forbindelse med en repokontrakt (genkøbsaftale) erklærer låntageren sig indforstået med at sælge et værdipapir til en långiver og at købe samme værdipapir af samme långiver til en fast pris på et senere tidspunkt.

¹¹ Mens baggrunden for en repokontrakt er at låne eller udlåne kontanter, er formålet med værdipapirfinansiering midlertidigt at komme i besiddelse af et værdipapir til andre formål, f.eks. dækning af shortpositioner.

¹² En juridisk enhed, som indtræder mellem modparterne i en handel på et eller flere finansielle markeder, således at denne bliver køber over for hver sælger og sælger over for hver køber.

3.5. Valgmuligheder, skøn og minimumsharmonisering

I 2000 blev syv bankdirektiver afløst af et enkelt konsolideret bankdirektiv. Dette direktiv blev i forbindelse med indførelsen af Basel II-regelsættet i EU omarbejdet i 2006 i form af kapitalkravsdirektivet. Følgelig indeholder bestemmelserne i kapitalkravsdirektivet et stort antal valgmuligheder¹³ og skøn¹⁴. Kapitalkravsdirektivet er også et "minimumsharmoniseringsdirektiv", hvilket vil sige, at medlemsstaterne kan indføre strengere reguleringskrav – med overregulering til følge.

Der er derfor stor forskel på, hvordan reglerne gennemføres af medlemsstaterne, og på, hvordan de efterfølgende anvendes af de nationale tilsynsmyndigheder. Dette er særlig utilfredsstillende for virksomheder med aktiviteter i flere medlemsstater og giver også anledning til manglende retlig klarhed og ulige konkurrencevilkår.

4. MÅL

Det overordnede mål med dette initiativ er at sikre, at reguleringen af bankers kapital i EU gøres mere effektiv, og at den negative virkning for tilliden til bankerne og den procykliske udvikling i det finansielle system begrænses, samtidig med at EU-banksektorens konkurrenceevne bevares. De overordnede politikmål er således:

- at styrke den finansielle stabilitet
- bedre at sikre indlånernes interesser
- at bevare EU-banksektorens internationale konkurrenceevne
- at begrænse den procykliske udvikling i det finansielle system.

5. POLITIKMODELLER: ANALYSE OG SAMMENLIGNING

I alt er 27 politikmodeller blevet vurderet og sammenlignet med henblik på de forskellige problemområder, der er blevet indkredset. I dette afsnit beskrives de forventede konsekvenser af politikmodellerne inden for hvert område samt de samlede konsekvenser af forslaget som helhed.

5.1. Likviditetsrisiko

For at forbedre den kortsigtede modstandsdygtighed af finansielle institutioners likviditetsrisikoprofil vil der fra 2015 blive indført en likviditetsdækningsgrad som måletal efter en observationsperiode og med mulighed for at tage ordningen op til revision, hvis det er nødvendigt at foretage justeringer af sammensætning af og kalibreringen af måletallet. Samtidig kan det undersøges, om der er uønskede konsekvenser for sektoren, finansmarkederne eller økonomien. På grundlag af definitionen af likviditetsdækningsgraden i

¹³ Valgmuligheder, som de kompetente myndigheder eller medlemsstater har, med hensyn til hvordan de på grundlag af en række alternativer vil overholde en given bestemmelse.

¹⁴ En valgmulighed, som de kompetente myndigheder eller medlemsstaterne har, med hensyn til om de vil anvende en given bestemmelse.

Basel III antages overholdelsen af dette krav i EU på længere sigt at give årlige BNP-nettofordele i størrelsesordenen 0,1-0,5 %, da hyppigheden af systemiske kriser forventes at falde.

Med henblik på at bekæmpe finansieringsproblemer som følge af manglende løbetidsmatch mellem aktiver og forpligtelser vil Kommissionen overveje at indføre en net stable funding ratio (NSFR). Før der træffes endelig beslutning om kalibreringen af NSFR, og før den indføres som minimumsstandard fra 2018, vil dens anvendelse og konsekvenser blive nøje overvåget.

5.2. Definition af kapital

Forslagene skærper kriterierne for indregning af kapitalinstrumenter i de forskellige niveauer af lovpligtig kapital, og de indebærer samtidig væsentlige ændringer af anvendelsen af justeringer. For gruppe 1-banker betyder de ændrede justeringsregler, at indregningsmulighederne for tier 1-kernekapital reduceres med 42 %, mens det for gruppe 2-banker drejer sig om 33 %. Denne reduktion skyldes justeringer med hensyn til goodwill, realinvesteringer i andre finansielle institutioner og udskudte skatteaktiver.

De nye minimumskrav vedrørende tier 1-kernekapital og tier 1-kapital vil blive indført gradvis fra 2013 og vil i 2015 nå op på hhv. 4,5 og 6 %. I perioden 2014 – 2019 vil der blive indført ændringer af justeringssatserne. Der vil desuden blive indført overgangsbestemmelser for kapitalinstrumenter, der ikke længere opfylder de nye kriterier.

5.3. Modpartsrisiko

Kravene vedrørende styring og kapitalisering af modpartsrisiko vil blive skærpet. Forslagene vil også øge incitamentet til at foretage clearing af OTC-instrumenter gennem centrale modparter. Disse forslag forventes i første række at få betydning for de største EU-banker.

Den ændrede behandling af modpartsrisiko og særlig indførelsen af højere kapitalgrundlagskrav for bilaterale derivatkontrakter for at afspejle den højere risiko, som sådanne kontrakter udgør for det finansielle system, er en integrerende del af Kommissionens indsats for at skabe effektive, sikre og sunde derivatmarkeder. Hermed suppleres andre af Kommissionens lovgivningsinitiativer på dette område, særlig forslaget til forordning om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre, som Kommissionen vedtog den 15. september 2010.

5.4. Kontracykliske politikforanstaltninger

Forslagene vedrørende kapitalbufferne omfatter en kapitalbevaringsbuffer og en kontracyklisk kapitalbuffer. Kapitalbevaringsbufferen (tier 1-kernekapitalen) på 2,5 % af de risikovægtede aktiver har til formål at sikre bankernes evne til at klare tab i stressperioder, der kan strække sig over flere år. Bankerne forventes at opbygge en sådan kapital i økonomiske opgangstider. Banker, der ikke længere opfylder buffermålet, vil blive pålagt restriktioner i udlodningen af indtjeningen (dvs. betaling af udbytte), indtil buffermålet overholdes.

Med den kontracykliske kapitalbuffer er det hensigten at nå det mere makrotilsynsmæssige mål at beskytte banksektoren og realøkonomien mod systemiske risici, der er fremkaldt af boom-bust-udviklingen i den samlede udlånsvækst. Den vil blive fastsat ved at øge bufferintervallet for kapitalbevaringsbufferen med op til yderligere 2,5 %.

For at begrænse overdreven gearing på kreditinstitutters og investeringsselskabers balancer og dermed bidrage til at begrænse de cykliske udsving i långivningen foreslår Kommissionen også som led i overvågningen at indføre en ikke-risikobaseret gearingsgrad. Konsekvenserne af denne gearingsgrad vil blive overvåget, før den muligvis indføres som generelt bindende krav den 1. januar 2018.

5.5. Fælles regelsæt

Forslaget indebærer en harmonisering af forskellige nationale tilsynspraksisser ved at fjerne valgmuligheder og skøn. En række områder, hvor muligheden for at indføre strengere krav skyldes hensynet til risikovurdering, markeds- eller produktspecifikke forhold eller medlemsstaternes lovgivning, vil fortsat være undtaget.

5.6. Lovgivningspakkens kumulative virkning

Kommissionen anvendte som supplement til sin egen vurdering af Basel III en række undersøgelser foretaget i både offentligt og privat regi.

Denne lovgivningspakke forventes sammen med kapitalkravsdirektiv III at forøge gruppe 1-bankers risikovægtede aktiver med 24,5 % og gruppe 2-bankers med beskedne 4,1 %. På grundlag af EU-bankkapitalniveauerne i 2009 forventes bankerne indtil 2013 kun i meget beskedent omfang at skulle skaffe yderligere tier 1-kernekapital for at opfylde det nye minimumskrav og kapitalbevaringsbufferkravet, mens der i 2015 forventes et yderligere kapitalbehov på 84 mia. EUR og i 2019 på 460 mia. EUR¹⁵, hvilket svarer til 2,9 % af banksektorens risikovægtede aktiver.

De nye kapitalkrav er omfattet af en overgangsperiode på otte år for at give bankerne tid til at beholde en større del af deres overskud, effektivisere driften, udstede nye aktier og gennemføre andre nødvendige tiltag. Analyser foretaget af Baselkomitéen, ECB og Kommissionens tjenestegrene viser, at overgangen til de skærpede kapital- og likviditetsstandarder kun vil have en begrænset virkning for det samlede resultat.

Baselkomitéens analyse viste, at Basel III på lang sigt vil give klare økonomiske nettofordele. Ifølge analysen vil der være tale om økonomiske nettofordele i form af en årlig stigning i EU's BNP i størrelsesordenen 0,3-2 %. De skyldes en forventning om mindre hyppige systemiske kriser i fremtiden og vil blive endnu mere tydelige, når tier 1-kernekapitalkravet sættes til intervallet 6-9 %.

Ifølge en anden model udviklet af Kommissionen og eksperter på området vil forslaget begrænse sandsynligheden for en systemisk bankkrise i syv medlemsstater med 29-89 %, når kreditinstitutter rekapitaliserer, så de når op på en samlet kapitalprocent på mindst 10,5 %.

Baselkomitéens analyse viste endvidere, at højere kapitalkrav, herunder den kontracykliske kapitalbuffer, og likviditetskrav vil kunne begrænse omfanget af de normale konjunkturudsving. Dette er særlig vigtigt for små og mellemstore virksomheder, der er afhængige af bankfinansiering igennem hele konjunkturcyklussen.

¹⁵ Heraf tegner kapitalkravsdirektiv III sig for 37 mia. EUR (målt som tier 1-kapital).

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

De foreslåede ændringer skal efter planen træde i kraft i 2013. Arbejdsgrupperne under Baselkomitéen og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), der overvåger udviklingen i bankernes kapital på hhv. internationalt plan og EU-plan, vil deltage i målingen af, hvor langt man er kommet med at opfylde de enkelte politikmål. EBA vil indføre særlige ordninger for at sikre, at de nødvendige data til overvågning af gearingsgraden og de nye likviditetskrav indsamles, så disse politiktiltag kan gennemføres inden for de fastsatte tidsrammer.