



NOTAT

Forslag til reform af strukturen i EU's banksektor

10. april 2014

(EU-Kommissionens opfølgning på Liikanen-rapporten om strukturelle reformer i den finansielle sektor)

EU-kommissionen fremsatte 29. januar 2014 forslag om "Reform af strukturen i EU's banksektor" (forordning om strukturelle foranstaltninger). Forslaget behandles første gang i Rådets arbejdsgruppe den 13. maj 2014.

Overordnet set er Finansrådet meget bekymret over forslaget, herunder konsekvenserne for den finansielle stabilitet. Bekymringen deles ikke blot af de øvrige bankforeninger i Norden, men på tværs i Europa.

Forslaget i hovedtræk

Forordningens bestemmelser retter sig mod de banker, som EU-Kommissionen vurderer, er de største og mest komplekse baseret på bankernes aktiviteter og handelsaktiviteter. For de pågældende banker bliver det forbudt at handle med finansielle instrumenter og råvarer for egne midler med det formål at skabe fortjeneste til banken. Samtidig får de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at kræve, at visse handelsaktiviteter overføres til særskilte juridiske handelsenheder.

Handelsaktiviteter skal i den forbindelse forstås meget bredt og omfatter enhver aktivitet, der *ikke* er almindelig ind- og udlån, finansiel leasing, betalings tjenester, udstedelse og administration af andre betalingsmidler, låneformidling på pengemarkedet, opbevaring og administration af værdipapirer, kreditoplysninger, boksudlejning samt udstedelse af elektroniske penge.

Handelsaktiviteter omfatter således eksempelvis handel med værdipapirer og afdækning af risici.

Lapper over andre forslag

Forslaget synes politisk begrundet snarere end sagligt begrundet. De formål, som man søger at opnå, er således adresseret i den regulering, der allerede er vedtaget eller under forhandling (blandt andet SIFI, CRR/CRD IV, BRRD, SRM, MiFID II og EMIR). Og man bør derfor afvente effekten af disse forslag og – hvis nødvendigt – tilrette disse, frem for at vedtage regulering der vil have store negative konsekvenser uden at bidrage til den finansielle stabilitet.

Rammer ikke årsagen til krisen i bankerne

Beregninger foretaget af Finansrådet viser, at de banker, der blev nødlidende mellem 2008 og 2012, primært var kendetegnet ved en høj eksponering mod ejendomme. Ligeledes havde en høj udlånsvækst og høj andel af store engagementer betydning for sandsynligheden for at blive nødlidende. Beregningerne viser også, at banker, der var kendetegnet ved en højere andel af aktiver relateret til handel, i meget lille omfang blev nødlidende. Tværtimod er fakta, at jo flere aktiver banken havde relateret til handelsaktiviteter, jo mindre sandsynlighed for at banken var mellem periodens ca. 25 nødlidende banker.

Den seneste finanskriser har altså skyldtes dårlige kreditter snarere end risikable handelsaktiviteter, og havde bankerne været opdelt under krisen, ville det alligevel have været bankdelen med kerneaktiviteterne, der var gået ned, og dermed ville der alligevel have været indskydermidler involveret.

De danske erfaringer fra den seneste finanskriser peger således på, at forslaget ligefrem kan forringe den finansielle stabilitet herhjemme, da diversifikation har været med til at højne den finansielle stabilitet. Den indførte tilsynsdiamant er derimod velegnet som instrument i forhold til at identificere potentielle problemer i pengeinstitutter.

Øgede omkostninger for kunderne

Forslaget om opsplitning af aktiviteter betyder opsplitning af universalbankerne. Dermed begrænses bankernes mulighed for at have en diversificeret forretning, som ellers er med til at gøre bankerne mindre sårbare over for kriser. Det bliver dyrere for de særskilte enheder at kapitalisere sig, fordi ratingen af enkeltstående enheder vil være dårligere. Omkostningerne vil som følge heraf blive højere, og det vil betyde øgede omkostninger for kunderne, ligesom bankernes muligheder for at bidrage til den positive udvikling i samfundsøkonomien forringes.

Ingen af disse omkostninger modsvarer af øget finansiell stabilitet.

For bankkunder betyder forslaget i øvrigt – ud over øgede omkostninger – at en del kunder vil skulle have to bankforbindelser.

Handelsaktiviteter koncentrerer på færre aktører

Det er usikkert, om de handelsenheder, der kan oprettes i de nordiske banker, vil være rentable nok til at kunne fungere som udskilte enheder. Det skaber risiko for, at handelsaktiviteterne i stedet bliver koncentreret i færre europæiske handelsenheder eller i tredjelandehandelsenheder. Samtidig må de aktører, der bliver på markedet, forventes at koncentrere deres forretning på de aktiviteter, der giver den højeste margen. Dette gør sikre lavmargenprodukter som stats- og realkreditobligationer mindre interessante, hvilke vil påvirke likviditeten og øge finansieringsomkostningerne. En konsekvens kan blive, at eksempelvis marked making i mindre likvide aktiver eller mere perifere markeder vil ophøre, ligesom det vil betyde øgede omkostninger for de kunder, der gør brug af handelsenhederne.

Skadevirkningerne må forventes at slå forholdsvis hårdere igennem i Danmark og det øvrige Norden, der er små valutaområder og dermed små markeder. Der må forventes en forringet likviditet, herunder også i realkreditmarkedet, og det vil have ganske negative effekter for samfundsøkonomien.

Samtidig betyder koncentrationen, at det finansielle system bliver endnu mere sårbart i tilfælde af, at handelsenhederne går ned.

Forringet likviditet i det danske realkreditmarked

Samtidig skal man være opmærksom på, at de danske banker spiller en stor rolle på realkreditmarkedet. Udskillelse af handelsaktiviteter må forventes at få stor betydning for likviditeten af blandt andet de danske realkreditobligationer og SDO'er.

Omfanget er uklart

Afgørende elementer i forslaget vil blive fastlagt i delegerede retsakter, efter at forordningen er blevet vedtaget. Det gælder blandt andet fastsættelsen af de grænseværdier, der vil være gældende i forhold til udskillelse af aktiviteter. Dermed bliver det EU-Kommissionen og EBA, der fastsætter det reelle omfang af reglerne om udskillelse af aktiviteter. Det er ikke alene en afgørende, men også en meget politisk beslutning.

Forskellige regler

Ifølge forslaget er det op til de nationale myndigheder at beslutte, hvorvidt aktiviteter skal udskilles. Kriterierne for disse beslutninger er imidlertid uklare, og det indebærer stor risiko for forskellige nationale fortolkninger og dermed uens praksis og konkurrencevilkår landene imellem. Derudover er der mulighed for at undtage medlemsstater, der har tilstrækkelige nationale regler, fra forordningens bestemmelser om udskillelse af aktiviteter. Det vil betyde, at der ikke bliver den ensartethed i den europæiske regulering, som ellers har været et af hovedargumenterne for forslaget.