



Bruxelles, den 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til
minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

DA

DA

Resumé

Konsekvensanalyse, der ledsager et forslag om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 med hensyn til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Efter finanskrisen er de retlige rammer for banker blevet ændret væsentligt. Reformen aftalt i G20-regi og i Baselkomitéen er blevet og bliver gennemført verden over for at reducere risikoen i banksektoren og gøre det finansielle system mere stabilt og modstandsdygtigt. Nogle risici er imidlertid kun blevet afhjulpet lokalt. Store lande (som USA og Japan for blot at nævne nogle få) har navnlig truffet en række foranstaltninger, der skal reducere mængden af misligholdte lån og rette op på bankernes balancer, bl.a. ved at indføre eller styrke obligatoriske ordninger for hensættelser og/eller afskrivninger for misligholdte lån.

Misligholdte lån og andre misligholdte eksponeringer¹ har ligeledes hobet sig op i dele af EU's banksektor i kølvandet på finanskrisen og de efterfølgende recessioner. Disse høje niveauer af misligholdte lån påvirker den finansielle stabilitet, da de tynger de berørte kreditinstitutters rentabilitet og levedygtighed og indvirker på den økonomiske vækst ved at reducere bankernes udlån. For yderligere at tackle udfordringerne med store andele af misligholdte lån i EU opfordres forskellige institutioner og agenturer til at træffe passende foranstaltninger i Økofinrådets handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa.

Et af de vigtigste politikområder, navnlig med hensyn til at mindske risikoen for problemer med nye misligholdte lån i fremtiden, er at sikre, at misligholdte lån konstateres i tide, og at de dækkes i tilstrækkelig grad for at undgå henstand i forbindelse med tab og fremme afviklingen af misligholdte lån. For lave hensættelser og henstand i forbindelse med tab er væsentlige hindringer for gældsopløsning eller salg af aktiver, da banker kan udsætte omstruktureringen eller nedgearere for at undgå indregning af tab (den såkaldte "vent og se"-tilgang). Forsinket indregning af tab har vist sig at bidrage til at mindske långivningen, da forsinkelser presser banker i endnu højere grad til at øge deres hensættelser i perioder med stress (hvor tab realiseres og kravene til lovpligtig kapital strammes). Denne procykliske hensættelse gør banklångivningen mere procyklisk og giver større konjunkturudsving (dvs. kraftige kreditudsving).

Håndtering af store beholdninger af misligholdte eksponeringer og risikoen for, at de hober sig op fremover, er en vigtig del af EU's indsats for at nedbringe risiciene i banksystemet yderligere og give banker mulighed for at fokusere på udlån til virksomheder og borgere. De igangværende drøftelser i Rådet bekræfter, at yderligere fremskridt i håndteringen af misligholdte lån er afgørende for at kunne fuldføre bankunionen, hvilket er en toprioritet på ledernes dagsorden.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

De generelle målsætninger for dette initiativ, som indgår i en bredere pakke af foranstaltninger, der skal løse problemet med misligholdte lån i EU, er dobbelte og gensidigt forstærkende: Den første generelle målsætning er at begrænse de risici, som høje niveauer af misligholdte eksponeringer udgør for den finansielle stabilitet, ved at undgå ophobning eller en for stor stigning i mængden af utilstrækkeligt dækkede misligholdte eksponeringer i EU's banksystem. Den anden målsætning for dette initiativ er at sikre, at EU-banker har tilstrækkelig dækning af tab på misligholdte eksponeringer, og dermed at beskytte deres rentabilitet, kapital og finansieringsomkostninger i perioder med stress. Dette er særlig vigtigt i EU, hvor den finansielle formidling stadig i vid udstrækning er domineret af banker. Sammen med dybere og stærkere kapitalmarkeder takket være kapitalmarkedsunionsinitiativet bør dette sikre, at husholdningerne og virksomhederne i EU har adgang til en stabil og mindre procyklisk finansiering, og dermed fremme investeringer, vækst og beskæftigelse.

Dette sker i praksis ved at begrænse bankernes muligheder for og incitamenter til at anvende "vent og se"- og "forlæng og foregiv"-strategier, hvorigennem banker forsinket indregningen af hensættelser til misligholdte lån. Med initiativet indføres således en lovpligtig tilsynsmæssig bagstopperordning, der udgøres af i) et krav til banker om at dække faktiske og forventede tab på nyudstedte lån, når disse lån bliver misligholdt ("krav om minimumsdækning"), op til fælles minimumsniveauer, og ii) hvis kravet om minimumsdækning ikke er opfyldt, et fradrag af forskellen mellem niveauet af den faktiske dækning og

¹ Misligholdte eksponeringer omfatter misligholdte lån, misligholdte gældsinstrumenter og misligholdte ikkebalanceførte poster. Misligholdte lån, der er et veldokumenteret og almindeligt anvendt begreb i den politiske debat, udgør den største andel af de misligholdte eksponeringer. Begreberne misligholdte eksponeringer og misligholdte lån bruges derfor synonymt i dette dokument.

minimumsdækningen i de egentlige kernekapitalposter. Kravet om minimumsdækning finder først anvendelse fuldt ud efter en bestemt periode, der vil variere, afhængigt af om lånet er sikret (ved sikkerhedsstillelse eller garanti) eller usikret.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU's nuværende tilsynsmæssige ramme giver ikke mulighed for at stille fælles minimumskrav vedrørende faktiske og forventede tab på misligholdte lån. De tilsynsmyndigheder, der fører tilsyn med institutterne i EU, har beføjelser til at påvirke en banks hensættelsespolitik og kræve specifikke tilpasninger af beregningen af kapitalgrundlaget fra sag til sag (den såkaldte "søjle 2" i rammen), men de kan ikke stille harmoniserede (minimums)krav til medlemsstaterne og bankerne.

Da der ikke er fælles tilsynsregler om hensættelser til misligholdte lån, kan den faktiske dækning af tab på misligholdte lån variere bankerne imellem i forskellige jurisdiktioner, selv om de bærer den samme underliggende risiko. Dette kan begrænse sammenligneligheden af kapitalprocenter mellem landene og underminere deres pålidelighed. Banker med samme risikoprofil og samme valuta (banker i euroområdet) har forskellige finansieringsvilkår, afhængigt af hvor de er beliggende. På låntagernes side har to virksomheder med samme risikoprofiler og samme valuta endvidere forskellige lånevilkår, afhængigt af hvor de er etableret. Dette skaber yderligere finansiel fragmentering, der hæmmer en af de vigtigste fordele ved den økonomiske og monetære union, nemlig diversificering og deling af økonomiske risici på tværs af grænser.

Lovgivningsmæssige tiltag på EU-plan ville automatisk bremse ophobningen i EU af fremtidige misligholdte lån uden tilstrækkelig dækning af tab og dermed styrke bankernes finansielle soliditet og udlånsevne. Det vil bidrage til en velfungerende pengepolitisk transmissionsmekanisme og en mere holdbar finansiel integrationsproces i EU. Det vil også bidrage til udførelsen af bankunionen ved at skabe lige vilkår for alle banker, mindske unødvendige forskelle i bankernes praksis, øge sammenligneligheden og fremme markeddisciplin og tilliden til markedet. Handling på EU-plan vil også begrænse potentielle afsmittende virkninger i Unionen. Den store indbyrdes afhængighed i EU's finansielle system (og især i euroområdet) skaber en betydelig risiko for afsmittende virkninger, der kan indebære stabilitetsrisici, som bedre kan imødegås på EU-plan.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I forbindelse med konsekvensanalysen er følgende løsningsmodeller blevet overvejet (ud over referencescenariet, dvs. ingen EU-indsats):

- Løsningsmodel 1 – krav om fuld dækning af usikrede og sikrede misligholdte lån ved udløbet af fastsatte frister uden forudgående krav om dækning.
- Løsningsmodel 2 – gradvist (lineært eller progressivt) stigende krav om dækning fra tidspunktet for klassificeringen som misligholdt til fuld dækning af usikrede og sikrede misligholdte eksponeringer ved udløbet af fastsatte frister.
- Løsningsmodel 3 – for sikrede misligholdte lån, anvendelse af haircuts afhængigt af typen af sikkerhedsstillelse (usikrede misligholdte lån vil blive håndteret som i løsningsmodel 1 og 2).

Efter evaluering og vurdering af virkningerne blev løsningsmodel 2 (anvendelse af en progressiv fremgangsmåde til fuld dækning) anset for at være mest hensigtsmæssig, da den opfylder politikmålene og samtidig maksimerer cost-benefit-forholdet. Den sikrer den rette balance mellem at sikre tilstrækkelig tid til eventuelle tilbagebetalinger og undgå pludselige cliff-effekter efter denne periode.

Hvem støtter hvilken løsning?

De fleste interessenter var imod løsningsmodel 1, da den først kræver fuld dækning af misligholdte lån ved udløbet af de fastsatte frister, hvilket kan have alvorlige cliff-effekter for bankerne, idet der vil blive foretaget fradrag i deres kapitalgrundlag.

Løsningsmodel 2 (gradvis tilgang) blev støttet af nogle banker og de fleste af de offentlige interessenter. Bankerne foretrak en progressiv frem for en lineær fremgangsmåde, da sidstnævnte ville være alt for konservativ i de første år, hvor chancerne for at få lånet tilbagebetalt eller realisere sikkerhedsstillelsen er højere end i slutningen af perioden.

Løsningsmodel 3 (haircut-metoden) er blevet kritiseret af de fleste af de private og offentlige interessenter for at være for kompliceret. De fleste interessenter mente ikke, at den tilførte merværdi, da kompleksiteten og de yderligere gennemførelsesomkostninger vil veje tungere end de begrænsede fordele, som bankerne vil få i form af større risikofølsomhed.

C. Den foretrakne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 2 (gradvis tilgang) vil kræve, at bankerne dækker deres misligholdte lån på et tidligt tidspunkt, og dette mindsker i vid udstrækning både deres muligheder for og incitamentet til at "vente og se" og "forlænge og foregive". Dette mål vil hurtigt blive opfyldt, da kravet om dækning i sagens natur vil træde i kraft, så snart eksponeringen bliver misligholdt. Bankerne vil ikke have mulighed for at vente til udgangen af perioden med at øge deres hensættelser. Den største fordel ved denne løsningsmodel er derfor, at man undgår for pludselige og potentielt skadelige virkninger ved udløbet af den fastsatte frist.

Løsningsmodel 2 vil også være i overensstemmelse med andre EU-politikker. Tilsynsmyndighederne vil skulle pålægge eller opretholde færre særlige søjle 2-foranstaltninger i de første år i forhold til løsningsmodel 1. Dette vil bidrage til at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer og støtte en harmonisering i hele EU af håndteringen af misligholdte eksponeringer.

Hvis der vælges en progressiv fremgangsmåde, vil bagstopperordningens udformning være i overensstemmelse med et andet planlagt kommissionsinitiativ om fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse. Det vil kræve lavere dækningsniveauer i de første år, hvor der er større sandsynlighed for, at sikkerhedsstillelsen vil blive realiseret.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 2 vil medføre højere omkostninger i form af kapitalkrav og gennemførelsesomkostninger i forhold til referencescenariet for banker, der ikke er omfattet af søjle 2-foranstaltninger i øjeblikket, og øge deres hensættelser til misligholdte lån. Der vil også være yderligere omkostninger for banker, der er omfattet af søjle 2-foranstaltninger, hvis disse foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til fuldt ud at afbøde de for lave hensættelser til misligholdte lån.

Løsningsmodel 2 vil potentielt være dyrere end løsningsmodel 1 og 3 på kort sigt, da det potentielle fradrag allerede vil blive foretaget det første år efter klassificeringen som et misligholdt lån, og risikofølsomheden vil være mindre i forhold til løsningsmodel 3. Hvis der vælges en progressiv fremgangsmåde, vil dette problem imidlertid blive mindre, da det beløb, der skal dækkes, vil være lavere i de første år, hvilket vil give bankerne tid til at få lånet tilbagebetalt eller realisere sikkerhedsstillelsen i starten.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Anvendelsen af krav om minimumsdækning vil reducere bankernes incitamentet til og muligheder for at anvende "vent og se"-strategier. Ved at styrke bankernes balancer gennem en mere rettidig og effektiv forvaltning af misligholdte eksponeringer vil denne løsningsmodel fremme en mere stabil kreditforsyning, både med hensyn til kreditmængde og pris. Den positive indvirkning vil navnlig være til gavn for SMV'er, da disse er mere afhængige af bankernes långivning end store virksomheder, som kan have lettere adgang til de finansielle markeder.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der forventes ikke væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder. Indførelsen af en søjle 1-foranstaltning bør mindske behovet for søjle 2-foranstaltninger (som vurderes fra sag til sag). Dette vil give mulighed for en mere målrettet udnyttelse af menneskelige og finansielle ressourcer og derved øge effektiviteten.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

På kort sigt vil kapitalgrundlaget i banker, der ikke overholder det relevante minimumsdækningsniveau (og derfor vil blive omfattet af det gradvise fradrag), falde i forhold til referencescenariet. Alle banker vil dog blive målt efter samme målestok på det enkelte tidspunkt, hvilket øger sammenligneligheden mellem banker og fremmer lige vilkår i hele det indre marked. På grund af kravene om gradvist stigende dækning vil mulige cliff-effekter som følge af udskudte tab med potentielt alvorlige konsekvenser for bankernes kapital kunne undgås. Den tilsynsmæssige bagstopperordning vil ikke øge kapitalkravene for misligholdte eksponeringer, men blot ændre fordelingen af kapitalbehovet til dækning af tab på misligholdte eksponeringer over tid (uden at ændre deres samlede størrelse).

På lang sigt vil virkningerne for bankerne være gavnlige, da bagstopperordningen – ved at sikre, at der ikke ophobes utilstrækkeligt dækkede misligholdte eksponeringer på uholdbare niveauer – vil styrke deres modstandsdygtighed over for perioder med stress og økonomiske kriser, reducere deres finansierings- og administrationsomkostninger og beskytte deres rentabilitet. Den tilsynsmæssige bagstopperordning vil ikke

øge kapitalkravene for misligholdte eksponeringer, men blot ændre fordelingen af kapitalbehovet til dækning af tab på misligholdte eksponeringer mere jævnt over tid (uden at ændre deres samlede størrelse).

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen vil foretage en evaluering 6-8 år efter anvendelsesdatoen for dette initiativ (afhængigt af den endelige kalibrering af den periode, efter hvilken misligholdte lån skal være fuldt dækket). Formålet med evalueringen vil bl.a. være at vurdere, hvor effektiv og produktiv foranstaltningen har været med hensyn til at opfylde de målsætninger, der er fastlagt i denne konsekvensanalyse, og at afgøre, om der er behov for nye foranstaltninger eller ændringer.