



Bruxelles, den 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til kreditrisiko, kreditværdijusteringsrisiko, operationel risiko, markedsrisiko og den nedre grænse for output

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2013/36/EU for så vidt angår tilsynsbeføjelser, sanktioner, tredjelandsfilialer og miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici og om ændring af direktiv 2014/59/EU

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Resumé
Konsekvensanalyse vedrørende et forslag om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU
A. Behov for handling
Hvad er problemstillingen, og hvorfor udgør den et problem på EU-plan?
Som reaktion på den finansielle krise indledte EU en vidtrækkende reform af tilsynsrammen for banker, som skal øge modstandsdygtigheden i EU's banksektor. Ét af hovedelementerne i reformen bestod i at gennemføre internationale standarder, som er vedtaget af Baselkomitéen for Banktilsyn, nærmere betegnet den såkaldte "Basel III-reform". Takket være denne reform, hvilede EU's banksektor på et modstandsdygtigt fundament, da den gik ind i covid-19-krisen. Mens det overordnede kapitalniveau i EU's banker nu gennemsnitligt er tilfredsstillende, er nogle af de problemer, der blev identificeret i kølvandet på den finansielle krise, dog endnu ikke blevet løst. Navnlig to problemer gør sig fortsat gældende. For det første tager de "standardmetoder", som bankerne anvender til beregning af deres kapitalkrav, ikke i tilstrækkelig grad højde for de risici, som bankerne eksponeres for (dvs. at de ikke er tilstrækkeligt risikofølsomme), hvilket fører til kapitalkrav, der ikke er tilpasset forholdene (dvs. enten for lave eller for høje). Dette påvirker desuden bankernes aktiviteter negativt. For det andet genererer de sofistikerede metoder, som primært store banker har mulighed for at anvende (de såkaldte "metoder med interne modeller"), meget forskellige kapitalkrav for risici, som er ret ens eller endda identiske. Dette gør det vanskeligt at sammenligne kapitalprocenter på tværs af banker og underminerer tilliden til disse procentsatser og dermed til de banker, som anvender interne modeller. For visse aktivtyper foreligger der desuden ikke nok data af tilstrækkelig god kvalitet til at muliggøre en pålidelig og robust modellering af kapitalkrav. Banker, som anvender interne modeller for sådanne aktiver, råder måske derfor over utilstrækkelig kapital til at dække de tilknyttede risici. Foruden behovet for at afhjælpe disse mangler ved at fuldføre den reform for tiden efter krisen, som er vedtaget på internationalt plan, indebærer omstillingen til en mere bæredygtig økonomi risici for bankerne, som de skal styre på forsvarlig vis for at sikre finansiell stabilitet. I strategien for bæredygtig finansiering fremhæves behovet for at inkludere en bedre integration af klima- og miljørisici i EU's tilsynsramme. De nuværende retlige krav alene skaber ikke tilstrækkelige incitamenter til en systematisk og ensartet styring af miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici (ESG-risici) i bankerne. Korrekt håndhævelse af tilsynsreglerne udgør et andet fokusområde. Tilsynsmyndighederne spiller en vigtig rolle i denne sammenhæng. Tilsynsmyndighederne skal råde over de nødvendige værktøjer og beføjelser til dette formål (f.eks. beføjelser til at meddele banker tilladelse og godkende deres aktiviteter, udføre kontroltjek af deres ledelse eller pålægge dem sanktioner, hvis de overtræder reglerne). Mens EU-lovgivningen sikrer et minimumsniveau for harmonisering, er der stor forskel på tilsynsværktøjerne og -procedurerne på tværs af medlemsstaterne. Disse fragmenterede lovgivningsmæssige rammer for fastlæggelsen af bestemte beføjelser og værktøjer, som tilsynsmyndighederne har adgang til, og for anvendelsen heraf på tværs af medlemsstaterne underminerer de lige konkurrencevilkår i det indre marked og sår tvivl om, hvorvidt EU's banker styres på forsvarlig og forsigtig vis, og om der føres tilsyn med disse. Dette problem er særligt akut i forbindelse med bankunionen. Forskelle på tværs af 19 forskellige retssystemer forhindrer, at den fælles tilsynsmekanisme kan varetage sine tilsynsfunktioner på en virkningsfuld og effektiv måde. Derudover skal grænseoverskridende bankkoncerner håndtere en række forskellige procedurer for det samme tilsynsmæssige spørgsmål, som på ubehørig vis øger deres administrative omkostninger. Markedsdisciplin er et andet vigtigt værktøj. For at investorerne kan varetage deres rolle med at overvåge

bankernes adfærd, skal de have adgang til de nødvendige oplysninger. De nuværende **vanskeligheder forbundet med adgangen til tilsynsoplysninger** hindrer markedet i at få adgang til de oplysninger, som de har brug for, om bankers tilsynsmæssige situationer. Dette gør i sidste ende tilsynsrammen mindre virkningsfuld for banker og sår potentielt tvivl om banksektorens modstandsdygtighed, navnlig i perioder med stress.

Hvad bør opnås?

Med dette initiativ forfølges to overordnede mål: at bidrage til den finansielle stabilitet og bidrage til en stabil finansiering af økonomien i forbindelse med genopretningen efter covid-19-krisen. Disse kan inddeles i mere specifikke mål:

- i) at styrke de risikobaserede kapitalkravsregler uden betydelige stigninger i kapitalkravene som helhed
- ii) at sætte øget fokus på ESG-risici i tilsynsrammen
- iii) at harmonisere tilsynsbeføjelser og -værktøjer yderligere og
- iv) at nedbringe bankernes administrative omkostninger i forbindelse med offentliggørelser af oplysninger og forbedre adgangen til bankernes tilsynsdata.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

De mål, som de påtænkte foranstaltninger skal opfylde, kan bedre nås på EU-plan, snarere end med forskellige nationale initiativer, da de udgør tilpasninger og ajourføringer af eksisterende EU-regler. Disse problemer og de underliggende årsager er de samme i alle medlemsstater, og de potentielle forskelle hidrører fra individuelle bankers adfærd og forretningsmodeller og ikke fra deres beliggenhed i Unionen.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Referencescenario. Referencescenariet består i at lade de eksisterende regler forblive uændrede.

Politiske løsninger. Nedenstående politiske løsninger på højt plan er gennemgået i konsekvensanalysen.

- i forbindelse med forbedring af den nuværende tilsynsramme ved beregning af risikobaserede kapitalkrav er de overvejede løsninger følgende: 1) at gennemføre de sidste elementer i Basel III-reformen, således som de ord for ord blev vedtaget på internationalt plan, 2) at gennemføre disse elementer med visse tilpasninger for at tage hensyn til særlige EU-forhold og 3) at gennemføre disse elementer med de tilpasninger og overgangsordninger, der blev indført som reaktion på covid-19-krisen (foretrukne løsning)
- i forbindelse med **målrettet at tage højde for ESG-risici i tilsynsrammen** er de overvejede løsninger at 1) at indføre foranstaltninger til bedre styring af ESG-risici i bankerne (foretrukne løsning) og 2) at tilpasse minimumskapitalkravene, således at de afspejler ESG-risici
- i forbindelse med at **forbedre den ensartede anvendelse af tilsynsbeføjelser** er de overvejede løsninger 1) at skabe klarhed over og supplere visse bestemmelser om tilsyns- og sanktionsbeføjelserne, samtidig med at medlemsstaterne fortsat har stort råderum og 2) at sikre en højere grad af harmonisering af bestemmelserne om tilsyns- og sanktionsbeføjelser ved at begrænse medlemsstaternes råderum (foretrukne løsning) og
- i forbindelse med at **nedbringe omkostningerne ved offentliggørelse af oplysninger og forbedre adgangen til bankernes tilsynsoplysninger** er de overvejede løsninger, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) pålægges at give EU's banker fælles elektronisk adgang 1)

udelukkende til offentliggørelser af kvantitative oplysninger eller 2) ligeledes til offentliggørelser af kvalitative oplysninger (foretrukne løsning).

Hvad er de forskellige interesserede parter synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Overordnet set er de interesserede parter enige om behovet for at gennemføre de sidste elementer fra Basel III-reformen, men de har forskellige synspunkter på, hvordan dette bør gøres. Tilsynsmyndighederne har en konservativ tilgang og foretrækker en teksttro gennemførelse af disse standarder, mens den finansielle sektor er fortalende for at foretage flere tilpasninger af disse standarder og for at sprede reformens virkninger over flere år.

De fleste interesserede parter (banker, tilsynsmyndigheder, civilsamfund) anerkender, at tilsynskrav for bankerne skal afspejle ESG-risici, og mange er enige i, at eventuelle ændringer af kapitalkravene skal ske på grundlag af solid dokumentation for risikoforskelle baseret på ESG-faktorer, som efter deres vurdering ikke foreligger på nuværende tidspunkt.

Tilsynsmyndighedernes og bankernes holdninger til potentielle ændringer af tilsynsværktøjerne og rammen for vurderinger af egnethed og hæderlighed afhænger i høj grad af deres nuværende praksis, men overordnet set bakker de op om sådanne ændringer.

Holdningerne til initiativet om at centralisere indberetning med henblik på tilsyn og offentliggørelse af oplysninger er samlet set positive: Størstedelen af sektorens interesserede parter bakkede op om tilgangen, mens tilsynsmyndighederne pegede på behovet for at tackle betænkeligheder vedrørende de fejlagtige antagelser, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) vil få ansvar for kvaliteten af de oplysninger, som offentliggøres af bankerne.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

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

Gennemførelse af den foretrukne løsning, der består i at gennemføre de sidste elementer i Basel III-reformen, vil gøre tilsynsrammen for bankerne mere pålidelig og robust og dermed øge modstandsdygtigheden i EU's banksektor. Dette vil have positive virkninger, som fremmer økonomisk vækst i EU på mellemlang sigt. Navnlig vil reformerne mindske omfanget af fremtidige økonomiske nedgange ved at reducere både sandsynligheden for og intensiteten af fremtidige bankkriser.

Derudover vil de øvrige tilpasninger af tilsynsrammen i) bidrage til at sikre, at EU's banker styrer omstillingen til en mere bæredygtig økonomi på en forsvarlig måde, ii) fremme anvendelsen af det fælles regelsæt og iii) mindske den administrative byrde og regelbyrden for banker og deres tilsynsmyndigheder.

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

Gennemførelse af den foretrukne løsning og hensyntagen til alle foranstaltningerne i forslaget forventes at føre til en vægtet gennemsnitlig stigning i minimumskapitalkravene for EU's banker fra +6,4 % til +8,4 % på lang sigt (senest i 2030) efter den påtænkte overgangsperiode. På mellemlang sigt (i 2025) forventes stigningen at ligge et sted mellem +0,7 % og +2,7 %.

Ifølge skøn, som er forelagt af EBA, kan disse virkninger føre til, at et begrænset antal store banker i EU (10 ud af de 99 banker, som indgik i stikprøven) kollektivt skal rejse yderligere kapitalgrundlag (mindre

end 27 mia. EUR for de 10 banker) for at opfylde de nye minimumskapitalkrav i henhold til den foretrukne løsning. For at sætte dette grundlag i perspektiv besad de 99 banker, som indgik i stikprøven (og som tegner sig for 75 % af EU's bankaktiver), et samlet grundlag bestående af lovpligtig kapital til en værdi af 1 414 mia. EUR i slutningen af 2019 og havde tilsammen et overskud på 99,8 mia. EUR i 2019.

Bankerne vil ganske vist pådrage sig engangsomkostninger og driftsomkostninger ved at gennemføre ændringerne i reglerne, men de forenklinger, som følger af flere af de foretrukne løsninger (f.eks. afskaffelsen af metoder med interne modeller), forventes at mindske de tilbagevendende omkostninger i forhold til i dag.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

De foretrukne politiske løsninger vil bekræfte eksisterende foranstaltninger, som har til formål at minimere en eventuel indvirkning på udlån til SMV'er. De indeholder heller ikke foranstaltninger, som vil have en væsentlig negativ indvirkning på udlån til SMV'er. Endelig kan de foretrukne løsninger, som indebærer foranstaltninger, der skal mindske efterlevelsedomkostningerne for bankerne, navnlig for mindre og mindre komplekse banker, mindske låneomkostningerne for SMV'er, hvis omkostningsbesparelserne videregives.

Mens reformen på kort sigt kan øge omkostningerne for visse banker i EU, vil reformen på mellemlang og lang sigt gøre dem mere modstandsdygtige, når de står over for økonomiske chok, og dermed genskabe tilliden til EU's banksektor set fra investorernes synspunkt. Dette vil igen mindske omkostningerne ved deres finansiering og dermed øge konkurrenceevnen blandt EU's banker i forhold til banker i andre lande.

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

Der forventes ingen væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der forventes ingen andre væsentlige virkninger.

Hvad med proportionalitetsprincippet?

De foretrukne løsninger indeholder foranstaltninger, som anses for at være strengt nødvendige for at nå ovennævnte mål.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Evalueringen af virkningerne af denne pakke gennemføres fem år efter lovgivningens ikrafttræden, hvilket er i overensstemmelse med den metode, der blev fastlagt, inden evalueringen blev indledt.