



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om strukturelle foranstaltninger til forbedring af modstandsdygtigheden i
kreditinstitutter i EU**

og

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om indberetning af værdipapirfinansieringstransaktioner og om disses gennemsigtighed**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INDLEDNING

Over de seneste årtier har EU's finansielle system undergået en kraftig ekspansion, som væsentligt overstiger væksten i BNP. EU's finansielle institutioner, og bankerne i særdeleshed, er vokset såvel med hensyn til volumen som med hensyn til aktivitetsområder og kompleksitet. Dette har ført til fremkomsten af store finansielle "one-stop shops", som inden for samme enhed eller koncern tilbyder en bred vifte af tjenesteydelser. Denne udvikling har gjort det muligt for bankerne på en og samme tid at tilbyde kunderne et bredere spektrum af tjenester og at imødekomme globale kunders stadig mere sofistikerede behov. Uanset disse fordele har den hidtil usete og ekstraordinære statslige støtte til banksektoren i kølvandet på finanskrisen med tydelighed illustreret den negative virkning på den finansielle stabilitet af et stadig mere globalt sammenhængende finansielt system med stadig større tjenesteudbydere.

Som en reaktion på finanskrisen har Den Europæiske Union og dens medlemsstater taget fat på en gennemgribende revision af reguleringen af og tilsynet med bankerne. På bankområdet har EU iværksat en række reformer med henblik på at øge bankernes modstandsdygtighed og mindske virkningen af eventuelle bankkrak.

Trods denne bredt anlagte reformdagsorden er det en stadig kilde til bekymring, at nogle banker i kraft af deres størrelse og kompleksitet fortsat er for vanskelige at styre, overvåge og føre tilsyn med i gode tider og at afvikle i dårlige. Flere lande har derfor enten allerede besluttet at reformere bankernes struktur eller overvejer sådanne reformer. Europa-Parlamentet og internationale institutioner har sat yderligere fokus på de strukturelle reformers betydning for løsningen af problemer med banker, som er "for store til at krakke"¹.

I denne forbindelse har Michel Barnier, kommissær med ansvar for det indre marked og tjenesteydelser, nedsat en ekspertgruppe på højt niveau (HLEG) under forsæde af den finske centralbankchef Erkki Liikanen. Dens mandat bestod i at vurdere behovet for strukturelle reformer af banksektoren i EU. Gruppen anbefalede en obligatorisk udskillelse af egenhandel og andre handelsaktiviteter forbundet med høj risiko i en særskilt juridisk enhed inden for bankkoncernen.

I denne konsekvensanalyse vurderes problemerne i forbindelse med selskabsstrukturen i "TBTF"-banker (kapitel 2), og målene for en strukturreform indkredses (kapitel 3). Efterfølgende kortlægges rækken af muligheder, der har været under overvejelse med henblik på at reformere bankstrukturen (kapitel 4), og disse muligheders samfundsmæssige fordele og omkostninger vurderes (kapitel 5). Hovedresultaterne sammenfattes i det følgende.

2. PROBLEMFORMULERING

EU har traditionelt haft et diversificeret banksystem. Dette er en styrke. Over tid har markedsudviklingen imidlertid også betinget fremkomsten af nogle få store, komplekse og indbyrdes afhængige bankkoncerner. Disse banker forener typisk detailbankforretning samt forretnings- og investeringsbankvirksomhed inden for samme selskab eller i tæt forbundne enheder med kun få begrænsninger med hensyn til samspillet. Som indlånsbanker er de i sagens natur udsatte for potentielt skadelige stormløb ("bank runs") fra indskydernes side. Med henblik på at sikre indskydernes tillid er der følgelig blevet etableret et offentligt

¹ "Too-big-to-fail" ("TBTF") dækker over banker, som er "for indbyrdes afhængige til at krakke" ("too-interconnected-to-fail" ("TITF")), "for komplekse til at krakke" ("too-complex-to-fail" ("TCTF")) og "for systemisk vigtige til at krakke" ("too-systemically-important-to-fail" ("TSITF")). Se Europa-Kommissionen (2013), "Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences", kapitel 3 i: European Financial Stability and Integration Report 2012, 24 April, SWD(2013) 156 final.

sikkerhedsnet i form af en række eksplicite garantier (f.eks. indskudsgaranti) og implicitte tilskud (bankpakker). Set i relation til dette sikkerhedsnet bidrager det uhindrede samspil mellem flere former for bankaktiviteter imidlertid til en række problemer, herunder i) hindringer for velordnet afvikling og genopretning, ii) moralsk hasard, umådeholden balancevækst og overdreven handel, iii) interessekonflikter og en transaktionsorienteret bankkultur samt iv) konkurrenceforvridning.

EU har allerede iværksat en række reformer for at øge bankernes modstandsdygtighed og reducere sandsynligheden for og virkningen af bankkrak. Disse reformer omfatter en forøgelse af solvenskravet (forordningen og direktivet om kapitalkrav (CRR/CRDIV)), en styrkelse af mulighederne for afvikling af banker (direktivet om et regelsæt for genopretning og afvikling af banker (BRRD)), en forbedring af indskudsgarantien (det reviderede direktiv om indskudsgarantiordninger (DGSD)), en afhjælpning af risiciene forbundet med derivater og forbedring af markedsinfrastrukturen (forordningen om europæisk markedsinfrastruktur (EMIR) og de hermed sammenhængende revisioner af direktivet om markeder for finansielle instrumenter MiFID)). Med henblik på at bryde den negative vekselvirkning mellem stats- og bankrisici og genoprette tilliden til euroen og banksystemet har Europa-Kommissionen endvidere opfordret til den videre udvikling af en bankunion, herunder et fælles regelsæt for alle banker i EU, en fælles tilsynsmekanisme (SSM) og en fælles afviklingsmekanisme (SRM), som vil være obligatorisk for eurolandene, men åben for frivillig deltagelse for alle andre medlemsstater.

Trods denne bredt anlagte reformdagsorden vækker det hos mange lovgivere, tilsynsmyndigheder og universitetsfolk stadig bekymring, at de største bankkoncerner på grund af deres størrelse og kompleksitet fortsat er for vanskelige at styre, kontrollere og overvåge i gode tider og måske også vanskelige at afvikle i dårlige. Strukturreformer er derfor blevet fremført som et supplerende forslag til løsning af de ovenfor beskrevne problemer. Eksempelvis kunne strukturelle reformer supplere den igangværende lovgivningsmæssige reformdagsorden. Forordningen og direktivet om kapitalkrav (CRR/CRDIV) samt direktivet om et regelsæt for genopretning og afvikling af banker (BRRD) giver allerede tilsyn/kompetente afviklingsmyndigheder beføjelser til at gribe ind og forebygge en bankkrise gennem omstrukturering og/eller afvikling af en finansiell institution, hvis denne giver anledning til begrundede betænkeligheder hos myndighederne. Strukturelle reformer kunne udgøre et supplement til disse lovmæssige reformer og øge deres effektivitet i forhold til for store og komplekse banker. Eksempelvis vil strukturreformer kunne øge den vifte af muligheder, som står til myndighedernes rådighed i forbindelse med håndteringen af store bankkoncerner. De vil også give direkte adgang til at løse problemer vedrørende kompleksitet inden for en koncern, koncernintern støtte og incitamenter til overdreven risikotagning. Strukturreformer sigter derudover mod et bredere sæt af mål såsom at sikre, at en indlånsbank ikke påvirkes uhensigtsmæssigt af en kortsigtet handelspraksis og bliver part i interessekonflikter til skade for dens kunder. De ændringer, som strukturreformer ville medføre i forhold til det pågældende, begrænsede segment af TBTF-banker, kunne derfor udgøre et supplement til gældende beføjelser.

3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Et stigende antal medlemsstater gennemfører for tiden forskellige former for bankstrukturreformer i deres nationale lovgivning. Set i lyset af de grundlæggende friheder, der er fastlagt i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), kan forskelle i den nationale lovgivning påvirke kapitalbevægelserne og markedsdeltagernes etableringsbeslutninger og desuden underminere bestræbelserne på at skabe et fælles regelsæt

for hele det indre marked. Sådanne forskelle kan derudover afstedkomme særlige problemer vedrørende tilsynet, navnlig i forhold til grænseoverskridende banker.

Det er derfor påkrævet med en indsats på EU-plan.

4. MÅL

Strukturreformernes overordnede mål er for det første at nedbringe risikoen for systemisk ustabilitet ved at formindske risikoen for, at banker bliver eller stræber efter at blive "TBTF", "TCTF" og TITF". Det er et centralt formål med strukturreformerne at gøre banker, som forsyner realøkonomien med væsentlige tjenesteydelser, mere modstandsdygtige i tilfælde af endogene og eksogene chok, men også lettere at afvikle i tilfælde af krak for på denne måde at reducere omfanget af en fremtidig finanskrisen. Et andet overordnet mål er at mindske fragmenteringen af det indre finansielle marked. Mange af de banker, der vil blive berørt af reformlovgivningen, opererer på tværs af grænser og søger at drage fordel af de muligheder, som det indre finansielle marked tilbyder. En fælles lovgivningsmæssig ramme for strukturreformerne ville forhindre fragmenteringen af det indre marked og øge effektiviteten af de fremtidige tilsyns- og afviklingsmekanismer (SSM og SRM).

Inden for rammerne af disse hovedmålsætninger sigter strukturreformerne mod følgende specifikke mål: 1) at lette afvikling og genopretning af banker, 2) at lette styring, overvågning og tilsyn, 3) at nedbringe moralsk hasard, 4) at mindske interessekonflikter og forbedre bankkulturen, 5) at minimere fejlallokeringen af kapital og ressourcer samt 6) at forbedre konkurrencen.

Følgende kvantificerbare og operationelle mål vil danne grundlag for kommende evalueringer: 1) nedbringelse af størrelsen af de implicitte offentlige tilskud (som kommer til udtryk gennem en reduktion af "TBTF"-bankernes låneomkostninger), 2) nedbringelse af "TBTF"-bankernes overdrevne handel (og forøgelse af de ikke-finansielle kunders andel af kreditforsyningen).

5. POLITISKE LØSNINGSMULIGHEDER

Reformer af bankstrukturen kræver en beslutning om, hvilke aktiviteter der skal udskilles, og om, hvor vidtrækkende en sådan udskillelse skal være. Rapportens kapitel 4 indeholder derfor en række muligheder for hvert område. Kombinationen af disse muligheder resulterer i et antal reformscenarier, som skal vurderes såvel i forhold til grundforløbet, hvor der ikke tages yderligere initiativer på EU-niveau, som i forhold til hinanden.

Aktiviteter

Den virksomhed, som drives af store bankkoncerner i EU i dag, omfatter såvel detailbankforretning som forretnings- og investeringsbankvirksomhed. Eksempler på detailbankforretning er bl.a. modtagelse af garanterede indlån, udlån til husholdninger og små og mellemstore virksomheder samt udbud af betalingsservice. Forretnings- og investeringsbankvirksomhed omfatter for eksempel afsætningsgarantistillelse, marked making, formidlingstjenester og egenhandel. Rapporten undersøger tre stiliserede muligheder for at udskille aktiviteterne:

- 1) **"Snæver" handelsvirksomhed og "bred" indlånsvirksomhed:** Det første ydertilfælde beskriver en situation, hvor kun forholdsvis få handelsaktiviteter udskilles fra en bred indlånsvirksomhed. Det drejer sig om de typer af handel, hvor tradere spekulerer på markederne for bankens og for lånte midler udelukkende med

fortjeneste for øje, og uden at det vedrører handel på vegne af kunderne (dvs. egenhandel).

- 2) **Handels- og indlånsvirksomhed i "middelstort" omfang:** En anden mulighed består i, at marked making-aktiviteter, komplekse derivater og komplekse securitisationsoperationer føjes til de ovennævnte typer af handel.
- 3) **"Bred" handelsvirksomhed og "snæver" indlånsvirksomhed:** Dette ydertilfælde indebærer en udskillelse af al forretnings- og investeringsbankvirksomhed.

Udskillelsens rækkevidde

Fastlæggelsen af udskillelsens rækkevidde kan som udgangspunkt ske efter følgende tre hovedprincipper: i) regnskabsmæssig udskillelse, ii) funktionel udskillelse gennem etablering af datterselskaber samt iii) udskillelse efter ejendomsretlige principper eller forbud mod bestemte forretningsområder. Disse tre principper adskiller sig med hensyn til graden af indblanding i bankers forretningsstruktur.

Det er ikke sandsynligt, at en regnskabsmæssig udskillelse (som pålægger bankerne at offentliggøre flere oplysninger om deres forretningsområder) fører til opnåelse af de ovenfor skitserede mål, hvorfor dette princip forkastes. En funktionel udskillelse gennem etablering af datterselskaber indebærer, at bankkoncernerne skal udskille de forskellige forretningsenheders aktiviteter i adskilte datterselskaber (juridiske enheder), men fortsat vil kunne tilbyde deres kunder en bred vifte af banktjenester (struktureret universel bankvirksomhed). Med hensyn til etableringen af datterselskaber behandler rapporten to forskellige muligheder baseret på forskellige lovmæssige, økonomiske og ledelsesmæssige regelsæt (udskillelse efter gældende henholdsvis strengere regler). Udskillelse efter ejendomsretlige principper kræver, at nogle forretningsområder varetages af virksomheder, som ikke er henhørende under bankkoncernen. Konkret behandler rapporten følgende tre muligheder:

- 1) **Udskillelse med begrænsning af de koncerninterne forbindelser efter gældende regler:** I retlig henseende kræver denne mulighed etableringen af en separat juridisk enhed. I økonomisk henseende begrænses kravene til opfyldelse af de økonomiske og ledelsesmæssige krav, som følger af gældende regler for denne juridiske konstruktion.
- 2) **Udskillelse med begrænsning af de koncerninterne forbindelser efter strengereregler:** For mere effektivt at kunne håndtere den koncerninterne støtte fordrer denne mulighed en mere udstrakt grad af udskillelse i retlig, økonomisk og/eller ledelsesmæssig henseende (i form af regler vedrørende eksempelvis ejerskabsforhold og grænser for koncerninterne engagementer)
- 3) **Udskillelse efter ejendomsretlige principper:** Denne mulighed afskærer bankkoncerner fra at udøve bestemte former for aktivitet. De vil følgelig være nødsagede til at afhænde eller afvikle sådanne aktiviteter.

Reformscenarier

Kombinationen af de tre muligheder for udskillelse differentieret efter omfanget af den udskilte aktivitet og de tre muligheder for udskillelse differentieret efter udskillelsens rækkevidde resulterer i ni stiliserede reformscenarier som vist i tabel 1. Kommissionens tjenestegrene har - i det omfang, det har været muligt, og udelukkende til illustration - indføjet de forskellige strukturreformforslag og/eller lovgivningsmæssige initiativer i matricen.

Tabel 1: Overblik over scenarier

Aktiviteter\rækkevidde	Funktionel udskillelse 1 (DATSEL) <i>Gældende regler</i>	Funktionel udskillelse 2 (DATSEL+) <i>Strengere regler</i>	Udskillelse efter ejendomsretlige principper <i>Udskillelse efter ejendomsretlige principper</i>
"Snæver" handelsvirksomhed/ "bred" indlånsvirksomhed <i>F.eks. egenhandel + eksponering over for hedgefonde (egenhandel)</i>	Scenarie A	Scenarie B [≈ FR, DE grundforløb]	Scenarie C [≈ US Volcker-regel]
Handels- og indlånsvirksomhed i "middelstort" omfang <i>F.eks. egenhandel + market making</i>	Scenarie D	Scenarie E [≈ HLEG; ≈ FR, DE såfremt store grad af udskillelse gennemførtes]	Scenarie F
"Bred" handelsvirksomhed/ "snæver" indlånsvirksomhed <i>F.eks. al investeringsbank-virksomhed</i>	Scenarie G	Scenarie H [≈ US Bank Holding Company Act; ≈ UK]	Scenarie I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK med pålagt udskillelse]

Spørgsmål vedrørende gennemførelsen

I konsekvensanalysen sammenlignes de samfundsmæssige fordele og omkostninger ved mulighederne angivet i tabel 1 med hinanden og med grundforløbet. Desuden vurderes tre spørgsmål vedrørende gennemførelsen, som er fælles for alle mulighederne:

- **Institutionelt anvendelsesområde:** I princippet bør et strukturreforminitiativ være rettet udelukkende mod "TBTF"-banker og ville dermed kun gælde for et lille udsnit af EU's mere end 8 000 banker. Reformen berører derfor ikke små andels- og sparekasser, som spiller en vigtig rolle i relation til opfyldelsen af finansieringsbehovene i lokalsamfund og mindre virksomheder. I rapporten vurderes forskellige metoder til fastsættelse af tærskelværdier med henblik på at udvælge relevante banker. Det konkluderes, at sådanne tærskelværdier bør baseres på såvel en måling af systemisk risiko som en regnskabsbaseret tilgang. En strukturreform ville foruden alle systemisk vigtige banker i EU omfatte banker med en handelsaktivitet, som overstiger en absolut tærskelværdi på 70 mia. EUR og en relativ tærskelværdi på 10 % af samtlige aktiver. Små banker med samlede aktiver på mindre end 30 mia. EUR ville i princippet ikke være omfattet. I praksis og på baggrund af historiske data skønner Kommissionen, at 29 af de største og mest komplekse banker i EU dermed ville blive genstand for en strukturel udskillelse af aktiviteter.
- **Tilsynsmyndighedernes rolle:** Et andet spørgsmål vedrører tilsynsmyndighedernes rolle i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilke banker der bør omfattes, og hvilke aktiviteter der bør være genstand for en eventuel strukturel udskillelse. Med hensyn til det institutionelle anvendelsesområde fanger tærskelværdierne muligvis ikke altid de rette banker. For at sikre, at alle relevante banker omfattes, bør der derfor i forbindelse med en fastlæggelse af det institutionelle anvendelsesområde være

mulighed for et vist skøn fra tilsynsmyndighedernes side med udgangspunkt i de tærskelværdier, som er opstillet ovenfor. På samme måde bør der, hvis omstændighederne taler herfor, være mulighed for skøn fra tilsynsmyndighedernes side ved fastsættelsen af, hvilke aktiviteter der bør være genstand for en strukturel udskillelse. Imidlertid vil det af politiske, praktiske og retlige grunde være nødvendigt at sætte snævre rammer for sådanne skøn. I modsat fald vil der være risiko for uoverensstemmende resultater inden for det indre marked. Med henblik på at undgå forvridninger af det indre marked opstilles i rapporten en række principper, som kan fungere som en rettesnor for tilsynsmyndighederne i forbindelse med de skøn, de forudsættes at udøve i de to situationer.

- **Tidsramme for gennemførelsen:** Uanset de samfundsmæssige fordele vil en strukturel udskillelse af aktiviteter have private omkostninger. Desuden vil overførslen af eksisterende aktiver og passiver til en mulig ny, separat juridisk enhed tage tid. Endelig har EU vedtaget eller vil snart vedtage flere initiativer inden for tilknyttede områder, herunder anbefalingen fra Basel-komiteén for Banktilsyn (Basel III), direktivet om et regelsæt for genopretning og afvikling af banker (BRRD) samt den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Disse initiativer vil først være fuldt ud gennemført i 2018 eller 2019. Rapporten konkluderer, at en tilsvarende overgangsperiode bør lægges til grund ved gennemførelsen af et kommende strukturreforminitiativ.

6. VIRKNING OG SAMMENLIGNING AF REFORMSCENARIER

Rapportens kapitel 5 indeholder en kvalitativ vurdering og sammenligning af de ovenfor behandlede reformscenarier. Der anvendes to kriterier i forbindelse med sammenligningen. Det første – effektivitet – måler, i hvilket omfang de specifikke mål med reformen opfyldes, f.eks. lettelse af afviklingsmulighederne. Det andet kriterium – efficiens – vurderer de samfundsmæssige omkostninger ved gennemførelse af de respektive reformscenarier (først og fremmest mistede stor- og samdriftsfordele). Et tredje kriterium – kohærens – måler, i hvilken udstrækning et reformscenarie er i overensstemmelse med Kommissionens overordnede politiske målsætninger og specifikt supplerer den aktuelle reformdagsorden. Da alle scenarier overordnet set er kohærente med disse målsætninger, anvendes dette kriterium ikke ved scoringen af scenarierne.

Vurdering af reformscenarierne baseret på udskillelse efter gældende regler

Scenarierne A, D og G indebærer i et vist omfang udskillelse af handelsaktiviteterne, men også - hvilket er årsagen til, at de forkastes - en risiko for ineffektivitet set i relation til opnåelsen af de specifikke mål: at lette afvikling og overvågning, at nedbringe moralsk hazard, at mindske interessekonflikter, at minimere fejlallokeringen af kapital og ressourcer samt at forbedre konkurrencen. Grunden hertil er, udskillelsen i adskilte datterselskaber ikke i sig selv er tilstrækkelig til at kappe de økonomiske og driftsmæssige bånd mellem det datterselskab, som bedriver handelsaktiviteter, og det, som modtager indlån.

Vurdering af reformscenarierne baseret på udskillelse efter strengere regler

Scenarierne B, E og H, som indebærer en udskillelse med begrænsning af de koncerninterne forbindelser efter strengere regler, svarer omtrent til de reformer, som for tiden søges gennemført i medlemsstaterne eller anbefales af den højtstående ekspertgruppe vedrørende reformer af strukturen i EU's banksektor. I disse scenarier brydes de økonomiske og driftsmæssige bånd mellem det datterselskab, som bedriver handelsaktiviteter, og det, som modtager indlån, effektivt. Det vil stadig være muligt for bankkoncerner at gennemføre en bred vifte af aktiviteter, selv om det vil være nødvendigt at udlægge nogle af aktiviteterne til

separate juridiske enheder inden for koncernen (struktureret universel bankvirksomhed). Scenarie E er i følge rapporten det blandt de tre, hvis gennemførelse indebærer de bedste perspektiver set i en EU-kontekst og en væsentlig forbedring set i forhold til grundforløbet. Scenarie E afkaster større samfundsmæssige fordele end scenarie B på grund af det snævrere aktivitetsområde i sidstnævnte. Scenarie E må også foretrækkes frem for scenarie H, da det ikke er sandsynligt, at yderligere aktiviteter vil øge fordelene væsentligt, men derimod må forventes at indebære flere omkostninger.

Vurdering af reformscenarierne baseret på udskillelse efter ejendomsretlige principper

Scenarierne C, F og I kan være de mest effektive set i relation til opnåelse af de specifikke mål. Imidlertid må det også antages, at de er forbundet med de højeste samfundsmæssige omkostninger i form af mistede stor- og samdriftsfordele. I rapporten konkluderes det, at de samfundsmæssige fordele forbundet med scenarie C vejer tungere end de samfundsmæssige omkostninger, eftersom der i scenariet tages højde for de risici, den kompleksitet og de indbyrdes sammenhænge, som er forbundet med egenhandel (som pr. definition er risikobetonet, og som er den form for handel, som indebærer størst sandsynlighed for interessekonflikter), uden at det giver anledning til væsentlige samfundsmæssige omkostninger (da det ikke bidrager til finansiering af økonomien). Det er straks sværere at argumentere for en betydelig positiv samfundsmæssig nettogevinst i forbindelse med scenarierne F og I. Med den nuværende viden og dokumentation og i betragtning af den forholdsvis store usikkerhed forekommer en forsigtig linje med hensyn til, hvilke aktiviteter (bortset fra egenhandel) det vil være hensigtsmæssigt at udskille efter ejendomsretlige principper, passende. Det konkluderes derfor i rapporten, at det udelukkende er scenarie C, som er forbundet med en positiv nettogevinst for samfundet, og som det derfor er værd at undersøge nærmere.

Sammenligning af udvalgte scenarier

I rapporten udvælges derfor scenarie C og E med henblik på en yderligere sammenligning af samfundsmæssige fordele og omkostninger. Hvad fordelene angår, må scenarie C antages at være mindre effektiv end scenarie E på grund af det snævrere aktivitetsområde. Samtidig må scenarie E formodes at være forbundet med højere omkostninger, fordi stor- og samdriftsfordelene mistes inden for et bredere aktivitetsområde. Netop på grund af det betydeligt bredere aktivitetsområde indebærer scenarie E imidlertid større samfundsmæssige fordele sammenlignet med scenarie C og må derfor anses for mere effektivt ved begrænsede marginale efficiensomkostninger.

På samme måde anses det i rapporten for muligt at øge den begrænsede effektivitet forbundet med scenarie C, således at den bringes tættere på scenarie E. Eksempelvis kunne scenarie C suppleres med ex post-tiltag til udskillelse (inden for visse rammer) af yderligere aktiviteter, særlig market making, komplekse derivater og komplekse securitisationsoperationer ("scenarie C+"). Tilsvarende kan eventuelle efficiensomkostninger i scenarie E nedbringes, såfremt disse måtte anses som værende for høje (ved for eksempel i tilfælde, hvor der ikke findes et dybt marked og/eller eksisterende markeder er særligt illikvide, at undtage visse aktiviteter fra kravet om udskillelse gennem en indrammet overvågningsprocedure - "scenarie E-").

Der findes følgelig måder – de ovennævnte er ikke de eneste – hvorpå scenarierne kan gøres sammenlignelige på et overordnet plan. Før der træffes et valg mellem disse acceptable og begrundede scenarier, er det imidlertid nødvendigt at medtænke forhold af mere politisk karakter såsom samspillet med andre politiske målsætninger, den tidsmæssige planlægning af reformen, vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen, forventede argumenter og

standpunkter hos de medansvarlige i lovgivningsprocessen etc. Følgelig vil der i denne rapport ikke blive udtrykt præference for nogle af scenarierne frem for andre.

Spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen

Der knytter sig en række praktiske udfordringer til scenarierne. I forbindelse med scenarie C+ består den største udfordring i at afgrænse og udskille egenhandelsaktiviteterne fra market making. Dette gør det omkostningskrævende at gennemføre og overvåge processen, særlig i forbindelse med scenarie C, som kræver en fuldstændig udskillelse. For scenarie E består hovedudfordringen i at styre og overvåge de i sagens natur uigennemsigtige koncerninterne forbindelser af retlig, økonomisk, ledelsesmæssig og driftsmæssig art.

Supplement til den kvalitative vurdering

Flere væsentlige elementer i udkastet til konsekvensanalysen har været underkastet en indgående kvantitativ eller modelbaseret analyse. I første omgang estimeres i den kvantitative analyse omfanget af de implicitte tilskud. De implicitte tilskud viser sig at være betydelige og at afhænge af bankens størrelse, graden af sammenknytning med andre banker, gearingens omfang samt rating'en af den stat, i hvilken banken har sit hovedsæde. Dernæst har en beregning af tærskelværdier været benyttet til at identificere relevante bankkoncerner i EU. For det tredje viser en analyse af de relative økonomiske incitamenter til investerings- og forretningsbankvirksomhed, at bankerne har et lovgivningsbestemt incitament til at bedrive handelsaktiviteter frem for at modtage indlån.

Med henblik på at understøtte den kvalitative vurdering af reformscenarierne har Kommissionens tjenestegrene, i det omfang, det har været muligt, søgt at kvantificere nogle af omkostningerne og fordelene forbundet med en strukturel udskillelse af aktiviteter. På grund af bankaktiviteters i sagens natur komplekse og særlige karakter, og fordi mange fordele og omkostninger er dynamiske, findes der ingen kvantitativ model, som fuldt ud er i stand til at estimere strukturreformforslagenes samfundsmæssige fordele og omkostninger. Hertil kommer knapheden på data. Kommissionens tjenestegrene har forsøgt at vurdere nogle af omkostningerne (bankernes private finansieringsomkostninger) og fordelene. Uanset de ovennævnte metode- og datamæssige begrænsninger bekræfter resultaterne konklusionerne fra den kvalitative analyse om, at en udskillelse af handelsaktiviteterne er forbundet med økonomiske fordele i form af eksempelvis en reduktion af det samlede tab, som opstår i banksystemet.

Som led i høringen af interessegrupperne indbød Kommissionens tjenestegrene endvidere EU-banker til at modellere og estimere virkningen af de stiliserede strukturreformscenarier på koncernbalance, -resultatopgørelse og andre udvalgte bankvariabler. Et meget begrænset antal bankkoncerner svarede. Desuden konstateredes mellem respondenterne en betydelig forskel i de simulerede virkninger, som heller ikke var konsistente internt.

Interessegruppesynspunkter og virkninger

Som led i forberedelsen til denne rapport afholdt Kommissionens tjenestegrene en høring blandt interessegrupperne i løbet af foråret 2013. Der indkom mere end 500 besvarelser, herunder et stort antal fra enkeltpersoner og forbrugerorganisationer. Høringssvarene fremhæver en tydelig forskel i svarene fra banker henholdsvis forbrugerorganisationer og enkeltpersoner. Bankerne er i overvældende grad imod en strukturel udskillelse, mens de førstnævnte parter er for. Disse forskelle går igen i svarene vedrørende typen og rækkevidden af strukturelle foranstaltninger og i svarene på, hvilke aktiviteter en udskillelse burde omfatte. Kommissionen afholdt endvidere en offentlig høring om HLEG's rapport i efteråret 2012.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Overvågning vil finde sted under gennemførelsen. Efterfølgende evaluering af alle nye lovgivningstiltag prioriteres højt af Kommissionen. Evalueringen planlægges at skulle finde sted ca. fire år efter fristen for gennemførelsen. Efter vedtagelsen vil også det kommende forslag blive gjort til genstand for en fuldstændig evaluering med det formål bl.a. at vurdere dets effektivitet og efficiens set i relation til opnåelsen af de målsætninger, der er nævnt i denne rapport, og med henblik på at afgøre, om der er behov for nye foranstaltninger eller ændringer.

Som informationskilder i forbindelse med evalueringen kan der benyttes oplysninger fra de nationale centralbanker, nationale reguleringsmyndigheder og europæiske organer såsom ECB, EBA, ESRB samt fra internationale organisationer som f.eks. BIS, OECD, IMF og FSB. Oplysninger kan endvidere indhentes hos relevante markedsdeltagere eller formidlere. Blandt de relevante indikatorer til evaluering af forslaget kan nævnes antallet af banker, som falder ind under dets regler om strukturel udskillelse af aktiviteter, disses samlede aktivmasse, mål for handels- og udlånsaktiviteter samt skøn over de implicitte offentlige tilskud og nedbringelsen af den gennem disse skabte låneomkostningsfordel.