

Årsrapporten for 2011

Resumé

Forord ved formanden



Resumé

Årsrapporten for 2011 fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) giver en oversigt over myndighedens aktiviteter og resultater i dens første leveår. EBA blev oprettet den 1. januar 2011 for at imødekomme et krav om et mere integreret regulerings- og tilsynssystem i Den Europæiske Union. EBA indgår - tillige med de nationale tilsynsmyndigheder, de to andre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er), EIOPA og ESMA, Det Fælles Udvalg og Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESBR) - i det nye Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS).

Forordningen om oprettelse af EBA tilførte myndigheden en bred vifte af opgaver ud over dem, den overtog fra sin forgænger, nemlig Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS), som alle i sidste ende havde til formål at opretholde den finansielle stabilitet og sikre tillid til det finansielle system som en helhed og beskyttelse af brugerne af finansielle tjenesteydelser.

Der var fuld fart på EBA's virksomhed lige fra starten. Som EBA's formand påpegede i sine indledende bemærkninger, "påbegyndte EBA sin virksomhed i en temmelig ugunstig og vanskelig markedssituation med en række store udfordringer, som skulle tages op øjeblikkeligt. Det var ikke let at fokusere på opbygningen af en ny organisation, når man samtidig skulle løse store udfordringer for banksektorens stabilitet".

EBA's prioriteter og aktiviteter, som der var redegjort for i dens arbejdsprogram for 2011, omfattede tre hovedområder: **regulering**, **risikoanalyse** og **operationer** med det formål at etablere myndighedens **forbrugerbeskyttelsesfunktion**.

Som led i sine reguleringsbestræbelser koncentrerede EBA sit arbejde om at tilvejebringe grundlaget for det såkaldte fælles europæiske regelsæt, et fælles sæt fuldt harmoniserede regler, der vil være bindende og have direkte virkning i alle EU-medlemsstater. Dette er en stor opgave, da der i de kommende år skal færdiggøres mere end 100 bindende tekniske standarder, og da der forventes at blive udstedt ca. 40 standarder inden 1. januar 2013. I 2011 banede EBA vej for udviklingen af flere bindende tekniske standarder på centrale områder såsom egenkapital og likviditet på grundlag af Europa-Kommissionens forslag fra juli 2011 til et kapitalkravsdirektiv IV (CRD IV) og en kapitalkravsforordning (CRR). Ud over dette forberedende arbejde med bindende standarder fortsatte EBA udarbejdelsen af retningslinjer for forskellige aspekter af kapitalkravsdirektiv III, såsom intern ledelse, forlængelser og ændringer af den avancerede målemetode (AMA), indsamling af aflønningsdata, value-at-risk-værdier i stresssituationer (stressed VaR) og forøget misligholdelses- og migrationsrisiko (IRC).

Med hensyn til risikoanalyse fokuserede prioriteterne hovedsageligt på de udfordringer, der følger af forværringen af situationen på finansmarkederne i Europa. Derudover fortsatte EBA sin regelmæssige overvågning, vurdering og analyse af risici og sårbarheder i banksektoren i EU. Endvidere øgede EBA sine bestræbelser på at fremme et effektivt samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder vedrørende banktilsyn ved hjælp af en politisk indsats og aktiv deltagelse i tilsynskollegier.

En nøglekomponent i risikoanalyseaktiviteterne i 2011 var den EU-dækkende stresstest, der blev gennemført med 91 udvalgte banker ved hjælp af et fælles negativt scenarie og en hertil svarende metodologi. Dette viste sig at være et stærkt incitament for de involverede banker, eftersom de gjorde en betydelig indsats for ikke at falde under benchmarket på 5 % af CT1 (tier 1-kernekapital) og rejste ca. 50 mia. EUR i ny kapital i løbet af de første fire måneder af 2011 i forventning om at overholde den i fællesskab aftalte kapitaltærskel. Til trods for, at den europæiske banksektor også havde succes med hensyn til stor åbenhed og kvalitetssikring, blev hovedformålet, nemlig at genskabe tilliden til den

europæiske banksektor, ikke nået, idet statsgældskrisen bredte sig til flere lande. Endvidere havde mange banker i EU, navnlig i lande under pres, betydelige finansieringsproblemer. Ifølge oplysninger fra Den Internationale Valutafond og Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici foreslog EBA - som led i en pakke, der var aftalt på europæisk plan – foranstaltninger, som skulle styrke bankernes kapitaliseringsgrad og tilskynde til at vende tilbage til lempeligere betingelser på finansieringsmarkedet. Der blev så godkendt en formel henstilling, som krævede, at bankerne opretter en kapitalbuffer med henblik på at nå op på en kapitalkoefficient på 9 % af kapital af højeste kvalitet (CT1) senest ved udgangen af juni 2012 efter en forsigtig vurdering af bankernes eksponering mod EU-medlemsstaterne.

På forbrugerbeskyttelsesområdet koncentrerede EBA primært sit arbejde om realkreditlån og andre former for forbrugslån og tog bestik af bekymringerne på områder, såsom kreditformidlers rolle, gennemsigtig og klar information til forbrugerne forud for indgåelse af kontrakter og kreditværdighedsvurderinger.

Da de tre europæiske tilsynsmyndigheder blev etableret, blev der også nedsat et fælles udvalg med henblik på regelmæssigt samarbejde. Det Fælles Udvalg drøftede ofte rapporter om risikovurdering inden for enkelte sektorer eller på tværs af flere sektorer og politiske løsningsmodeller i lyset af markedsudviklingen. Disse politiske modeller vedrørte tilsyn med finansielle konglomerater, regnskabsføring og revision, mikrotilsynsanalyser af tværsektorielle udviklinger, risici og sårbarheder i det finansielle system, foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og forbrugerbeskyttelse. I 2011 blev de første fælles risikorapporter fremlagt for de europæiske beslutningstagere.

Endelig har styrkelsen af EBA's aktiviteter og forbedringen af dens institutionelle kapacitet spillet en afgørende rolle i myndighedens første år. I 2011 gjorde EBA betydelige fremskridt med at bringe sin finans- og personaleforvaltning, sine indkøbsprocedurer, sin it-infrastruktur og sine kommunikationsaktiviteter i overensstemmelse med kravene i de relevante EU-forordninger og den bedste praksis.

Forord ved formanden

Det er en stor ære og et stort privilegium for mig at fremlægge Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) første årsrapport, der sammenfatter de aktiviteter, som myndigheden har gennemført i sit første leveår.

Oprettelsen af EBA den 1. januar 2011 markerede en stor ændring i det institutionelle landskab, idet man hermed imødekom et akut krav om synlige fremskridt i retning af et mere integreret regulerings- og tilsynssystem i EU. EBA's forgænger, Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS), havde allerede gjort en stor indsats for at opnå større konvergens, men dets begrænsede mandat forhindrede udvalget i at få afgørende indflydelse på de nationale myndigheders daglige praksis. En af de største svagheder inden oprettelsen af EBA var således, at udvalget var ude af stand til at træffe beslutning om og koordinere den politiske indsats i Den Europæiske Union. Desuden blev behovet for radikale ændringer i retning af en mere omfattende og effektiv integration af de finansielle markeder i EU endnu mere relevant med udbruddet og forværringen af krisen i Europa.

Forordningen om oprettelse af EBA tilførte myndigheden en bred vifte af opgaver ud over dem, den overtog fra CEBS, og som alle i sidste ende havde til formål at opretholde den finansielle stabilitet og sikre tillid til det finansielle system som en helhed og beskyttelse af brugerne af finansielle tjenesteydelser.

Vi påbegyndte vores virksomhed i en temmelig ugunstig og vanskelig markedssituation med en række store udfordringer, som skulle tages op øjeblikkeligt. Det var ikke let at fokusere på opbygningen af en ny organisation, når man samtidig skulle løse store udfordringer for banksektorens stabilitet. Markedets pres for en koordineret indsats med henblik på at genskabe tilliden til de europæiske bankers modstandsdygtighed har hele tiden være meget stort. Den allerførste udfordring for os var den EU-dækkende stresstest, der blev gennemført i samarbejde med nationale tilsynsmyndigheder, og hvis formål var at vurdere, om 90 udvalgte banker i 21 lande kunne modstå et negativt, men sandsynligt scenarie. Offentliggørelsen af resultaterne i juli 2011 skabte en hidtil uset gennemsigtighed og åbenhed for markedet – ca. 3 200 datapunkter for hver bank – hvilket bidrog til at mindske investorenes bekymringer for bankers risikoeksponering. Stresstesten har vist sig at være et meget stærkt incitament for de involverede banker, eftersom de udfoldede store bestræbelser på ikke at falde under det fastsatte benchmark (et forhold mellem tier 1-kernekapital – CT1 – og risikovægtede aktiver på over 5 %) og øgede deres aggregerede CT1-kapital med 50 mia. EUR i løbet af de første fire måneder af 2011. Stresstesten blev gennemført meget strengt med opnåelse af ensartede resultater, og den aftalte metodologi blev gennemført takket være de tre peer review-runder.

Det må dog indrømmes, at stresstesten på grund af spredningen af statsgældskrisen i euroområdet ikke kunne genoprette tilliden til de europæiske bankers modstandsdygtighed. Finanskrisen kom ind i en ny fase i august, da de voksende bekymringer over holdbarheden af den offentlige gæld i visse lande i euroområdet førte til, at markedet for bankers mellem- og langsigtede finansiering blev så godt som udtømt. Investorerne begyndte at vurdere de europæiske bankers styrke på basis af kreditværdigheden af den stat, der tilvejebragte deres sikkerhedsnet; bankernes kapitalposition blev målt ved at vurdere deres statsengagementer til markedsværdi, uanset regnskaberne, dér, hvor de var beliggende. En negativ feedback-spiral lurede: Staternes forværrede situation udsatte bankerne for en finansieringsklemme, der satte skred i en uorganiseret nedgearingsproces, som kunne påvirke vækstudsigterne, med negative konsekvenser for staternes budgetstilling til følge. Ligeledes som reaktion på anbefalinger fra Den Internationale Valutafond og Det Europæiske Udvalg for Systemiske

Risici foreslog vi - som led i en pakke, der var aftalt på europæisk plan – foranstaltninger, som skulle styrke bankernes kapitaliseringsgrad og tilskynde til at vende tilbage til lempeligere betingelser på finansieringsmarkedet. Efter en forsigtig vurdering af bankernes eksponering mod EU-medlemsstaterne godkendte vi en henstilling, som krævede, at bankerne opretter en kapitalbuffer med henblik på at nå op på en kapitalkoefficient på 9 % af kapital af højeste kvalitet (CT1) senest ved udgangen af juni 2012.

På reguleringsområdet fik EBA tildelt en central rolle med at tilvejebringe det såkaldte fælles europæiske regelsæt, et fælles sæt fuldt harmoniserede regler, der vil være bindende og have direkte virkning i alle EU-medlemsstater. I takt med at krisen bredte sig, viste projektet med det fælles regelsæt, der blev lanceret af de Larosière-gruppen, sig endnu vigtigere for styrkelsen og konsolideringen af det indre marked. Erfaringen fra de første måneder af EBA's virksomhed har vist, at der fortsat er meget store forskelle mellem EU-landenes reguleringsystemer, hvilket fører til fragmenterede og ulige vilkår. Det nye reguleringsystem til gennemførelse af de reformer, der er godkendt af G20, giver os store muligheder for at komme videre med etableringen af det fælles regelsæt. I overensstemmelse med forslaget til et direktiv og en forordning om kapitalkrav – "CRD IV" og "CRR" – har vi indledt det forberedende arbejde med at udarbejde "bindende tekniske standarder", der vil afgrænse og angive indholdet af europæisk lovgivning på en reelt ensartet måde gennem en forordning, der finder direkte anvendelse i hele det indre marked. Dette er en stor opgave, da der i de kommende år skal færdiggøres mere end 100 bindende tekniske standarder. Ca. 40 standarder forventes udstedt inden 1. januar 2013. De vigtigste mål med dette første sæt standarder er at fuldføre de tekniske aspekter af definitionen af kapital og træffe foranstaltninger til at overvåge indførelsen af likviditetsdækningsgraden.

Der forestår fortsat mange udfordringer fremadrettet, men jeg er overbevist om, at vi kan bygge videre på resultaterne af dette første års arbejde med henblik på at gøre yderligere fremskridt. Lige fra de allerførste måneder af vores virksomhed har vi således truffet beslutninger på områder, hvor der ikke herskede konsensus, og vi har bevist, at der er tale om en ægte europæisk tilgang. Succes kommer ikke af sig selv. Det kræver en stor indsats og vilje hos mange mennesker og institutioner. Jeg vil gerne benytte denne lejlighed til at takke alle de nationale tilsynsmyndigheder og medlemmerne af vores tilsynsråd for deres vedholdende støtte, selv da vi skulle drøfte meget kontroversielle emner. Det arbejde, vi har udført med stresstesten, i vores regelmæssige risikovurderinger og ved udarbejdelsen af reguleringsstandarder eller gennemførelsesstandarder, ville ikke have været muligt uden samarbejde med og bidrag fra eksperter fra de nationale myndigheder. Det er min faste overbevisning, at vores evne til at arbejde som et "system" i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder i høj grad vil være afgørende for EBA's succes og for, at der kan gøres fremskridt med den nye institutionelle ramme.