
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 8. februar 2015

Grønbog om skyggebanker

Sammenfatning

Kommissionen har igangsat en høring om regulering af skyggebanker. Skyggebanker og skyggebanksystemet dækker finansielle enheder og aktiviteter udenfor det almindelige banksystem, og som Kommissionen foreslår skal være omfattet af regulering i samme grad som de traditionelle banker. I den forbindelse stiller Kommissionen en række spørgsmål om definitionen på skyggebanksystemet og i hvilken grad det skal reguleres.

Tidsfrist for høringsvar til Kommissionen er den 1.juni 2012.

Hvorfor regulering af skyggebanker?

I. Baggrund og indhold

Kommissionen fremlagde den 19. marts 2012 en grøn bog om skyggebanker¹. Formålet med grønbogen er, at i gang sætte en høring om, hvilken fremtidig regulering skyggebanksystemet (shadow banking) skal være underlagt.

¹ KOM (2012) 102

Der findes ikke nogen klar definition på skyggebanker eller skyggebanksystemet, men det er aktører eller systemer, der skaber supplerende finansieringskilder og giver investorer alternativer til bankindsud. Eller sagt på en anden måde er skyggebanksystemet det kreditformidlingssystem, der omfatter enheder og aktiviteter udenfor det almindelige banksystem.

Kommissionen anslår, at skyggebanksystemet udgør ca. 25-30 pct. af den globale finansielle sektor eller 46 billioner euro, og det har været heftigt debatteret i hvor høj grad skyggebanker og deres aktiviteter var ansvarlige for finanskrisen i 2008. Dog er skyggebanksystemets andel af den finansielle sektor i Europa² betydeligt lavere (mellem 2-13 pct.) end i USA, hvor den anslås at udgøre mellem 35-40 pct.

Generelt har skyggebanksystemet været underlagt langt mindre regulering end traditionelle banker. Derfor var det også en del af konklusionerne på G20-møderne i Seoul i 2010 og i Cannes i 2011, at vedtage mere regulering af denne del af den finansielle sektor.

Kommissionen ønsker med evt. fremtidig regulering af skyggebanker dels at sikre, at de fremover ikke kan komme til at udgøre en systemisk risiko for den finansielle sektor, dels at undgå, at finansielle aktiviteter flytter fra de traditionelle banker, der underlægges meget ny regulering i disse år jf. f.eks. kapitalkravsdirektivet³, til skyggebanksystemet. Med andre ord ønsker Kommissionen, at skyggebanker er omfattet af regulering og tilsyn i samme omfang som de formelle banker.

I USA, Japan, Kina m.fl. overvejes også lovgivningsmæssige foranstaltninger på området.

II. Hvad er processen?

G20 har bedt Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB)⁴ om, at komme med en række anbefalinger til, hvordan skyggebanker skal reguleres.

² Skyggebanksystemet udgør ca. 13 pct. af Storbritanniens finansielle sektor, 5 pct. af Tysklands og 2 pct. af Italiens.

³ [Jf. EU-note E 4 2011-2012](#)

⁴ FSB blev etableret i april 2009 som efterfølger til Financial Stability Forum (FSF). FSB blev skabt for at koordinere den globale indsats for regulering og tilsyn med den finansielle sektor. I FSB sidder repræsentanter fra finansministerier og nationalbankdirektører fra G20-landene samt fra internationale organisationer som IMF, Verdensbanken, OECD, ECB og Kommissionen.

I oktober 2011 kom FSB med en rapport om regulering af skyggebanker⁵, som Kommissionen efter høring af interessenter og efter FSB's endelige anbefalinger, der kommer til november 2012, vil omsætte til lovgivningsforslag i EU.

De farer som FSB's anbefalinger skal tage højde for, er bl.a.:

- "Stormløb" forbundet med finansieringsstrukturer med indskudslignende karakter.
- Opbygning af høj og skjult gearing.
- Omgåelse af finansiell regulering og regelarbitrage (valg mellem nationale regler, der ofte betyder, at finansielle aktiviteter søger mod lande med den svageste finansielle lovgivning).
- Fallitter under uordnede forhold, der kan medføre systemiske risici i skyggebanksystemet såvel som i det almindelige banksystem, som det skete med bl.a. Lehman Brothers.

III. Hvad skal reguleres og hvordan?

I grønbogen stiller Kommissionen en række spørgsmål, som den ønsker bemærkninger til.

1) *Hvad er skyggebanker?*

Kommissionen opstiller en ikke-udtømmende liste over enheder og aktiviteter, som Kommissionen mener udgør skyggebanksystemet, og stiller spørgsmål om flere enheder/aktiviteter skal indgå på nedenstående liste?

Mulige enheder og aktiviteter i skyggebanksystemet:

Enheder:

- Special purpose-enheder, der udfører funktioner vedrørende omdannelse af likviditet og/eller løbetidsændring, f.eks. securitisationsinstrumenter såsom ABCP-conduiter, særlige investeringsenheder

⁵ Rapporten kan findes på FSB's hjemmeside:
http://www.financialstabilityboard.org/list/fsb_publications/index.htm

(Special Investment Vehicles (SIV)) og andre Special Purpose Vehicles (SPV).

- Pengemarkedsfonde (MFF) og andre typer investeringsfonde eller -produkter med indskudslignende karakter, der gør dem sårbare over for betydelige tilbagekøb ("stormløb").
- Investeringsfonde, herunder børsnoterede fonde, som yder kredit eller geares.
- Finansieringsselskaber og enheder, der handler med værdipapirer og tilbyder kredit eller lånegarantier, eller som udfører funktioner vedrørende omdannelse af likviditet og/eller løbetidsændring uden at være reguleret på samme måde som en bank.
- Forsikrings- og genforsikringselskaber, som tilbyder eller stiller garanti for kreditprodukter.

Aktiviteter:

- Securitisation
- Værdipapirlån og repo.

2) *Hvad er farerne og fordelene ved skyggebanker?*

Kommissionen mener, at der både er fordele og ulemper ved skyggebanksystemet. Fordelene er bl.a. at skyggebanker kan kanalisere midler til specifikke behov mere effektivt pga. større grad af specialisering og de kan give mulighed for risikospredning uden for det almindelige banksystem. Kommissionen nævner dog også en række farer, bl.a. opbygning af høj og skjult gearing og risiko for "stormløb", da skyggebanker ikke er underlagt regulering og tilsyn som almindelige banker. En anden fare er også, at skyggebanksystemet bliver brugt for at omgå reguleringen i det almindelige banksystem.

Kommissionen spørger om, hvilke positive aspekter der er ved skyggebanksystemet, og hvordan sådanne kan bevares ved øget regulering? Kommissionen spørger også om, hvilke eksisterende kanaler skyggebanksystemet skaber risici igennem?

3) *Hvilke udfordringer står nationale og europæiske myndigheder med?*

Kommissionen oplister en række udfordringer ved at skulle regulere skyggebanksystemet. Af hvem og hvordan skal skyggebanksystemets enheder og

aktiviteter overvåges? Kommissionen mener, der er behov for mere gensidig udveksling af oplysninger, fælles tilgang til udførelse af tilsyn og overvejelser omkring ny lovgivning.

Kommissionen spørger, om der er behov for strengere overvågning og regulering af skyggebanker end tilfældet er i dag, og om der er brug for permanente processer for udveksling af oplysninger om tilsynspraksis mellem EU's tilsynsmyndigheder, Kommissionen, ECB m.fl.? Kommissionen spørger også, om hvilke foranstaltninger, der kan gennemføres for at sikre ensartet behandling af skyggebanker på internationalt plan, så regelarbitrage på verdensplan undgås.

4) *Hvilke lovgivningsmæssige foranstaltninger gælder for skyggebankssystemet i EU?*

Kommissionen påpeger, at EU allerede har vedtaget en del regulering af den finansielle sektor, som indirekte også gælder skyggebanker. Bl.a. har der efter 2008 været gennemført to revisioner af kapitalkravsdirektivet, og forhandlinger er tæt på afslutning af en tredje revision af dette direktiv. Det betyder bl.a., at bankerne i forbindelse med securitiserede aktiver skal bevare en betydelig andel af de risici, de har garanteret, og de skal råde over en betydeligt større kapital til dækning af deres risici.

Revisionen af direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID) har bl.a. medført, at direktivet nu finder anvendelse på flere enheder og aktiviteter, f.eks. råvareinvesteringsfirmaer, samtidig med at nationale myndigheder og ESMA har fået styrkede og proaktive beføjelser til overvågning.

EU har også vedtaget en del direkte regulering af skyggebanksystemet. Det gælder bl.a. direktivet om forvaltere af alternative investeringsfonde (FAIF), som anser skyggebanker for at være alternative investeringsfonde. Ifølge direktivet skal porteføljebestyrere nu overvåge likvidetsrisici og anvende et likviditetsstyringssystem. Med nye metoder til beregning af gearingen og indberetningskrav vil det være lettere for de kompetente myndigheder at overvåge aktiviteter som f.eks. tilbagekøbsaftaler og værdipapirlån. Kommissionen har også foreslået en ændring af forordningen om kreditvurderingsbureauer, der skal give en mere gennemsigtig vurdering af skyggebankernes produkter og aktiviteter.

Kommissionen spørger om holdningen til de foranstaltninger, der allerede er truffet på EU-niveau for at løse problemerne vedrørende skyggebanksystemet?

5) Hvilke lovgivningsmæssige foranstaltninger gælder for skyggebankssystemet i EU?

Der er fem områder, som Kommissions analyser peger på vil kunne tåle yderligere regulering:

- Konsolideringsreglerne for enheder i skyggebanksystemet og bankers engagementer i enheder i skyggebanksystemet.
- Regulering af kapitalforvaltning, herunder værdiansættelse af fondes aktiver og kvaliteten af sikkerhedsstillelsen i transaktioner med værdipapirlån og derivater.
- Værdipapirlån og genkøbsaftaler
- Securitisation, herunder gennemsigtighed, standardisering samt bibeholdelses- og regnskabskrav.
- Oplisting af enheder i skyggebanksystemet og dataindsamling om disse enheder til brug for tilsynsmyndigheder samt evt. afvikling af nogle af disse enheder.

Kommissionen spørger, om disse fem områder er dem, man kan forestille sig skal reguleres yderligere?

Kommissionens høringsfrist for spørgsmålene i grønbogen er den 1. juni 2012.

Med venlig hilsen

Iben Tybjærg Schacke
(3694)