EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om effekterna av förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU på konjunkturcykeln

{SWD(2018) 89 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om effekterna av förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU på konjunkturcykeln

1. INLEDNING

1. Enligt artikel 502 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 [1]ska kommissionen regelbundet kontrollera om riskkänsliga regleringskrav som fastställs i denna förordning och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU[2] kan ge oönskade konjunkturförstärkande effekter genom att stärka det inneboende förhållandet mellan det finansiella systemet och den reala ekonomin och därmed förvärra den reala konjunkturcykeln.

2. Kommissionen är skyldig att lägga fram ett förslag om lämpliga korrigerande åtgärder, om sådana konjunkturförstärkande effekter påträffas. Det särskilda målet för denna rapport är därför att analysera om det finns belägg för att bestämmelserna i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU bidrar till eventuella konjunkturförstärkande effekter av kapitalkraven.

3. Kommissionen har under 2010 och 2012 utarbetat liknande rapporter om konjunkturförstärkande effekter av kapitalkraven[3]. Denna tredje rapport är den första som utarbetats enligt förordning (EU) nr 575/2013 och bygger på en särskild rapport från Europeiska bankmyndigheten (EBA). Till EBA:s rapport bidrog Europeiska systemrisknämnden (ESRB), Europeiska centralbanken (ECB) och myndigheterna i EU:s medlemsstater[4] och den utgår även från en mer omfattande genomgång av litteraturen.

4. Det råder bred enighet bland tillsynsmyndigheter och akademiker om att det finansiella systemet i sig är instabilt och utsatt för risker som kan få allvarliga negativa konsekvenser för den reala ekonomin så snart de uppstår. Detta bekräftas också av tidigare erfarenheter. Den globala finanskris som bröt ut för tio år sedan var en skarp påminnelse om detta. Finansiella regleringar och makrotillsyn syftar till att begränsa systemrisker för att motverka denna finansiella instabilitet. Att säkerställa tillräckligt höga kapitalnivåer, framför allt i bankerna, anses mot bakgrund av

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

3 SEK(2010) 754, COM(2012) 400.

4 EBA:s rapport enligt artikel 502 i kapitalkravsförordningen (CRR), utfärdad den 22 december 2016 (nedan kallad EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf

erfarenheterna från finanskrisen i allmänhet minska sannolikheten för finansiella systemkriser och de kostnader som sådana kriser medför, om de ändå inträffar.

5. De kapitalkrav som tillämpas för att säkerställa ett tillräckligt kapital kan emellertid i sig bli en källa till instabilitet, eftersom den riskbaserade metoden i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU innebär att kapitalkraven sänks vid ett ekonomiskt uppsving och skärps vid en nedgång. Kapitalkrav kan alltså ha sådana konjunkturförstärkande effekter, vilket är en viktig potentiell extern effekt i det finansiella systemet. Detta kan orsaka risker för den finansiella stabiliteten och är därför en angelägen fråga för tillsynsmyndigheterna.

6. Denna rapport undersöker om kapitalkraven har konjunkturförstärkande effekter och om de i så fall inverkar på de kapitalnivåer som bankerna faktiskt har eller vill ha.

2. METOD

7. Huruvida kapitalkraven har konjunkturförstärkande effekter är i första hand en empirisk frågeställning. En genomgång av den senaste litteraturen finner begränsade och inte helt entydiga belägg för att förändringar i kapitalkraven skulle ha långsiktiga effekter på omfattningen av eller tillväxttakten för bankernas utlåning, även om de negativa effekterna på kort sikt finns dokumenterade. För att ytterligare belysa denna fråga undersöker EBA:s rapport huruvida det inom Europeiska unionen finns belägg för att de nya föreskrifterna om bankernas kapitalkrav har konjunkturförstärkande effekter. I EBA:s rapport används uppgifter från offentliga källor samt specifika data som samlats in från nationella behöriga myndigheter. De empiriska belägg som granskats omfattar regressionsanalyser samt belägg på övergripande nivå och på mikronivå för om bankernas kapitalkrav avspeglar den allmänna konjunkturutvecklingen.

8. De uppgifter som används av EBA täcker i huvudsak perioden 2008–2015, vilket omfattar tiden för den globala finanskrisen och dess efterdyningar. Utöver aggregerad statistik och enkätuppgifter bygger EBA:s rapport på uppgifter från ett urval av 144 enskilda banker som är verksamma inom tretton EU-länder och EES-länder och som svarar för ungefär 95 % av de samlade tillgångarna inom EU:s banksektor. Urvalet inbegriper banker med verksamhet av olika omfattning, från internationella systemviktiga banker till banker som endast är verksamma på den inhemska marknaden. Det omfattar banker med olika affärsmodeller, inbegripet privata banker och affärsbanker, storbanker, samt ett antal banker med mer specialiserad verksamhet, till exempel utgivning av säkerställda obligationer eller investmentbankverksamhet.

3. DE VIKTIGASTE SLUTSATSERNA

9. Kapitalkraven inom Europeiska unionens banksektor har höjts betydligt sedan de riskkänsliga kapitalkraven först infördes. Ökningen har skett snabbare sedan 2014 då kapitalkrav i enlighet med förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU började tillämpas. Den betydande kapitalökningen beror främst på striktare krav på bankernas kärnprimärkapital, snarare än på de cykliska effekterna av underliggande riskparametrar som grundar sig på intern riskklassificering, framför allt sannolikheten för fallissemang och förlust vid fallissemang. Dessa riskparametrar förblev relativt stabila under den jämförelseperiod som omfattar en allvarlig

konjunkturnedgång i de flesta medlemsstater. Denna stabilitet beror på bankernas aktiva portföljomfördelning. De samlade kapitalkraven har ökat snabbare än de lagstadgade miniminivåerna, vilket kan tyda på att bankerna vill ha ytterligare manöverutrymme i sina kapitalbuffertar under tider av osäkerhet.

10. Andelen obligatoriska och totala kapitalbuffertar ökade, men däremot minskade de europeiska bankernas sammanlagda riskvägda tillgångar från och med 2008, även om de visat tecken på en blygsam uppgång efter 2014. Denna utveckling återspeglas i låneportföljerna. Efter den globala finanskrisen minskade i synnerhet andelen lån till icke-finansiella bolag från banker som är baserade i euroområdet, eftersom den svaga samlade efterfrågan pressade ner efterfrågan på krediter. Ett litet uppsving noterades först mot slutet av jämförelseperioden. Minskningen av riskviktade tillgångar har varit större än minskningen av de exponeringar som definierats för bruttosoliditetsgraden, vilket tyder på att bankerna omfördelat sina portföljer. Utvecklingen av riskvägda exponeringar berodde till stor del på trenderna i fråga om kreditrisk, som är den viktigaste underkategorin.

11. Olika alternativa regressionsspecifikationer bekräftar att konjunkturmönstret i bankernas kapitalnivåer har berott på förändringar i exponeringarna, i synnerhet exponeringar i händelse av fallissemang, snarare än på ändrade riskparametrar. Även om den makroekonomiska utvecklingen har en viss, begränsad konjunkturförstärkande effekt på bankernas variabler, i synnerhet på minimikapitalkravet, finns det inte någon stor skillnad mellan riskbaserade och standardiserade metoder i detta avseende. Dessa slutsatser bekräftas överlag av portföljanalyser och enkätundersökningar om bankernas utlåning.

12. Sedan 2008 förefaller krisrelaterade effekter snarare än förändringar i kapitalkraven ha varit det som påverkat bankernas kreditgivning. Det finns vissa belägg för ett strukturellt brott i regelverket på grund av övergången till Basel III-regelverket, som infördes genom förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU och som påverkar samspelet mellan bankernas kapital, kreditgivningen och den reala ekonomin. Trots detta är det svårt att skilja effekterna av nivåändringar från den mer varaktigt potentiellt konjunkturförstärkande effekten av de regleringskrav som infördes genom förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU.

13. Resultaten av de empiriska analyserna måste tolkas med vederbörlig försiktighet. Detta beror delvis på att urvalet var begränsat och att de insamlade uppgifterna inte har analyserats på detaljnivå. Dessutom har det inte förflutit så lång tid sedan förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU infördes, medan en typisk ekonomisk cykel varar en längre tid. Den granskade perioden kännetecknades av starka svängningar i fråga om real ekonomisk verksamhet, betydande krisbetingade ekonomiska förluster, offentliga kapitaltillskott och kraftfulla regleringsansträngningar för att öka kapitalbuffertarna. Detta kulminerade i införandet av minimikapitalkrav som är förenliga med Basel III. Övergången till dessa minimikapitalkrav planeras vara slutförd senast 2019.

14. Mer detaljerade empiriska resultat finns i kommissionens arbetsdokument som åtföljer denna rapport. De tillgängliga beläggen tyder överlag inte på att det regelverk som fastställs i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU skulle ha några betydande konjunkturförstärkande effekter.

4. ÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA KONJUNKTURFÖRSTÄRKANDE EFFEKTER

15. De regler som fastställs i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU innehåller ett antal åtgärder som syftar till att minska de konjunkturförstärkande effekterna av bankernas utlåning, inklusive högre kapitalkrav, kontracykliska kapitalbuffertar och kapitalkonserveringsbuffertar, införandet av en bruttosoliditetsgrad, och minskat beroende av kreditvärderingsinstitut då det gäller att uppfylla tillsynskrav och genomföra stresstester. Den 23 november 2016 antog kommissionen ett förslag om ändring av kapitalkravsreglerna genom att införliva de återstående delarna av det regelverk som överenskommits inom Baselkommittén för banktillsyn (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS)[5]. Den 20 september 2017 offentliggjorde kommissionen ett förslag om översyn av Europeiska unionens system för finansiell tillsyn, med ett antal ytterligare förbättringar inom särskilt utvalda områden. Kommissionen rekommenderade riktade justeringar när det gäller Europeiska systemrisknämndens sammansättning och organisation och dess samordning med Europeiska unionens organ och institutioner[6]. Vissa av de viktigaste åtgärderna som syftar till att lindra de konjunkturförstärkande effekterna sammanfattas nedan.

4.1 Tillämpningen av de kapitalkrav som fastställs i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU

16. Eftersom internationella bankers skuldnedväxling med anledning av de regleringskrav som fastställs av nationella tillsynsmyndigheter kan ske utanför hemlandet torde det fullständiga genomförandet av det gemensamma regelverket leda till minskat regelarbitrage. I synnerhet kan det minska de konjunkturförstärkande effekterna av särskiljande av kapital och asymmetrisk skuldnedväxling i ”värdländer”, det vill säga att internationellt verksamma banker stramar åt sin kreditgivning alltför mycket i länder utanför hemmajurisdiktionen. Detta stöds av de olika pelarna i bankunionen, som inbegriper gemensamma bestämmelser för resolution och insättningsgarantier.

4.2 Kapitalkonserveringsbuffert och kontracyklisk kapitalbuffert

17. Införandet av en kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk kapitalbuffert är ett viktigt försök att genom reglering hantera den upplevda konjunkturförstärkande effekten hos bankers utlåning. Dessa extra buffertar, som byggs upp under goda ekonomiska tider, kan användas i samband med en ekonomisk nedgång, i syfte att göra det möjligt för bankerna att absorbera förluster på ett ordnat sätt som inte leder till kostsamma ökningar av kreditpriserna, vilket kan förvärra lågkonjunkturen. Dessa buffertar torde minska både regelkravens nuvarande brist på snabb anpassning vid ökade risker på makronivå och deras cykliska effekter. Eftersom dynamiken kan vara mycket olika på olika marknader ska buffertarna fastställas på nationell grund.

---

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm

6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm

Europeiska systemrisknämnden utarbetade gemensamma riktlinjer för fastställande av kontracykliska kapitalbuffertnivåer[7].

18. Många medlemsstater håller fortfarande på att återhämta sig från den kraftiga lågkonjunktur som drabbade dem till följd av den globala finanskrisen. Därför är det endast i ett fåtal medlemsstater som de kontracykliska kapitalbuffertnivåerna för närvarande överstiger noll procent. Även kapitalkonserveringsbuffertar har byggts upp, men det finns hittills ingen erfarenhet av att utlösa sådana buffertar. När det gäller risker för den finansiella stabiliteten inom vissa sektorer, t.ex. fastighetsbranschen, påverkar den kontracykliska kapitalbufferten dessutom exponeringar mot alla företag och hushåll och kan för närvarande inte riktas in på sektorsspecifika exponeringar. I Basel och i Europeiska unionen dryftas just nu fördelarna med att införa sektorsspecifika buffertar för att hantera vissa specifika riskers konjunkturella karaktär och undvika vissa tendenser till inneboende passivitet som beror på den kontracykliska kapitalbuffertens breda anslag.

4.3 Riskvikter för specifika exponeringar och andra tillsynsåtgärder

19. De nuvarande bestämmelserna föreskriver särskilda makrotillsynsåtgärder för att motverka risker på grund av specifika exponeringar, till exempel mot fastighetssektorn. Det kan till exempel handla om krav på att fastställa riskvikter. Här gäller i synnerhet artikel 124 i förordning (EU) nr 575/2013, enligt vilken de behöriga myndigheterna kan åsätta en högre riskvikt eller striktare kriterier för exponeringar som är säkrade genom fastigheter, grundat på bedömningar av den finansiella stabiliteten. På liknande sätt får behöriga myndigheter enligt artikel 164 i förordning (EU) nr 575/2013 på grundval av bedömningar av den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden för det exponeringsvägda LGD-värdet för exponeringar som är säkrade genom fastigheter belägna inom deras territorium. Artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013 ger myndigheterna möjlighet att anpassa riskvikter för att hantera tillgångsbubblor i bostadsfastighetssektorn och sektorn för kommersiella fastigheter, eller att vidta åtgärder som att anpassa nivån på kapitalbasen eller nivån på kapitalkonserveringsbufferten, vilket även påverkar bankernas kapitalbas.

20. EU-regelverket omfattar ytterligare åtgärder för att lindra effekterna av cykliska risker för banker. I regelverket ingår bland annat bestämmelserna i artiklarna 181 och 182 i förordning (EU) nr 575/2013 om riskparametrar som hänger samman med olika riskklasser, vilket innebär att bankerna ska använda estimat som är rimliga för en ekonomisk nedgång, om de är mer konservativa än det långfristiga genomsnittet. Det rekommenderas att bankerna använder interna mallar för riskklassificering för att kunna införa en konjunkturcykeljusterad metod för beräkning av kapitalkrav i samband med kreditrisker. Dessutom kan tillsynsmyndigheterna ta hänsyn till konjunkturbetingade risker vid beräkningen av institutspecifika kapitalkrav enligt andra pelaren.

21. Vidare kommer genomförandet av andra regleringskrav att ha betydelse för de obligatoriska kapitalnivåerna. Sådana regleringskrav är exempelvis rapporteringen av ränterisk i övrig verksamhet (*Interest rate risk in the banking book*, IRRBB) och

[7] Rekommendation (ESRB/2014/1).

redovisningsstandarderna IFRS 9. EU:s översyns- och utvärderingsprocess kan inverka på kapitalkraven, liksom även bestämmelserna om resolution och kraven på förlusttäckning såsom minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) och tröskelvärdena för den totala förlusttäckningskapaciteten hos globalt systemviktiga banker.

4.4 Bruttosoliditetsgrad

22. Bruttosoliditetsgraden är ett icke-riskbaserat extra kapitalkrav som utformats för att komplettera de riskbaserade kapitalkraven. I Europeiska unionen genomförs kravet på bruttosoliditetsgrad i överensstämmelse med kraven i Basel III, vilket innebär att bruttosoliditetsgraden beräknas genom att primärkapitalet divideras med bankens genomsnittliga totala konsoliderade tillgångar (summan av exponeringar för alla tillgångar och poster utanför balansräkningen). Bankerna förväntas upprätthålla en bruttosoliditetsgrad som överstiger 3 %. Detta kan bidra till att minska bankernas utlåning om den blir alltför stor under en konjunkturuppgång då det är möjligt för bankerna att expandera sina balansräkningar utan att öka sitt kapital i lämplig grad.

23. Den teoretiska och empiriska litteraturen understryker kopplingen mellan konjunkturförstärkande bruttosoliditet och finansiell instabilitet. Empiriskt sett har banksektorns bruttosoliditet haft konjunkturförstärkande effekt på aggregerad nivå i nästan alla medlemsstater genom att tendera minska under en kreditboom och öka under konjunkturnedgångar. En statisk gräns för bruttosoliditetsgraden skulle därför begränsa de konjunkturförstärkande effekterna av bankernas hävstångsmetoder i samband med en konjunkturuppgång. Dessutom skulle en sådan gräns fungera som en säkerhetsmekanism för att hindra konjunkturförstärkande effekter av riskviktade kapitalkrav. Detta säkerställer faktiskt att kapitalet rör sig i förhållande till den totala exponeringen, medan de sammanlagda riskvikterna och det riskvägda kapitalkravet kan variera över tiden, i takt med konjunkturcykelns olika faser.

4.5 Kreditbetyg

24. Kreditbetyg, som sätts av särskilda kreditvärderingsinstitut eller genom interna kreditvärderingsmodeller, spelar också en viktig roll vid fastställandet av bankers faktiska kapitalkrav. Externa kreditvärderingar har ett nära samband med konjunkturcykeln, vilket innebär att kapitalkrav kopplade till externa kreditbetyg även kommer att följa ett cykliskt mönster, åtminstone vad gäller enskilda exponeringar. Mot bakgrund av ovanstående främjar förordning (EU) nr 575/2013 användningen av intern kreditvärdering och skärper bestämmelserna om hur externa kreditvärderingar kan användas. För banker som tillämpar internmetoden fastställs i förordningen krav på oberoende riskbedömning, samtidigt som det skapas incitament till bättre hantering av kreditrisker. En konjunkturcykeljusterad metod kan bidra till att minska effekten på kapitalkraven.

4.6 Stresstester

25. Stresstester kan ses som ett annat, om än indirekt, instrument som bidrar till att undvika onödiga konjunkturförstärkande reaktioner från kreditinstitut som försöker

uppfylla kapitalkraven under perioder av finansiell stress. I efterdyningarna av finanskrisen tillämpades omedelbart stresstester i samband med mikrotillsynen för att bedöma de enskilda bankernas kapitalbehov. Sådana stresstester bidrar till att informera om hur buffertar kan fastställas, även över minimikraven. EU:s översyns- och utvärderingsprocess ger möjlighet att använda resultaten av stresstester för att utforma tillsynsåtgärder, vilket även inbegriper fastställandet av kapitalkrav.

5. SLUTSATS

26. Samtidigt som det bekräftas i litteraturen att den konjunkturförstärkande effekten av kapitalkrav utgör en potentiell risk, är de empiriska beläggen inte entydiga när det gäller dess verkliga styrka för bankerna i Europeiska unionen. Det finns inga belägg för att det nuvarande ramverket skulle ha kraftfullt konjunkturförstärkande tendenser till den grad att det kunde påverka den icke-finansiella sektorn av ekonomin. Detta resultat kan bero på att tillgängliga data inte täcker en hel konjunkturcykel. Dessutom saknas mer detaljerade uppgifter som skulle göra det möjligt att särskilja hur olika typer av banker agerar. Det är också en utmaning att kontrollera effekterna av att bankerna omfördelat sina portföljer. Därutöver är det svårt att urskilja konsekvenserna av andra reformer efter krisen och övriga extraordinära politiska åtgärder.

27. Mot bakgrund av de svaga beläggen för förekomsten av konjunkturförstärkande effekter till följd av de regler som fastställts i direktiv 2013/36/EU och förordning (EU) nr 575/2013, finns det i nuläget ingen anledning att föreslå betydande ändringar av det gällande regelverket för bankkapital. Under de senaste åren har nivån på kapitalkraven höjts, vilket innebär att de konjunkturförstärkande effekterna av en enskild förlust kommer att vara svagare. Europeiska unionens finansiella regelverk omfattar redan olika verktyg för att hantera eventuella konjunkturförstärkande effekter. Några av dessa verktyg är kapitalkonserveringsbufferten, den kontracykliska kapitalbufferten, bruttosoliditetsgraden, justeringar för att fastställa riskvikt för specifika exponeringar och andra tillsynsåtgärder.

28. Framöver bör effekterna av Europeiska unionens lagstadgade kapitalkrav på konjunkturcykeln regelbundet övervakas. Dessutom bör den potentiella påverkan, ändamålsenligheten och verkningsfullheten av konjunkturdämpande instrument analyseras ytterligare. Det kommer att vara viktigt att kontinuerligt samla in belägg för eventuella konjunkturförstärkande tendenser som följer av att kapitalkraven skärps. Konkreta förslag till ändring av den nuvarande modellen bör grundas på sådana belägg när de blir tillgängliga.