EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningerne af forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU for den økonomiske konjunktur

{SWD(2018) 89 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningerne af forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU for den økonomiske konjunktur

1. INDLEDNING

1. Artikel 502 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013[1] kræver, at Kommissionen regelmæssigt overvåger, om risikofølsomme lovkrav som fastlagt i samme forordning og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU[2] får utilsigtede procykliske virkninger for konjunkturudviklingen ved at styrke det endogene forhold mellem det finansielle system og realøkonomien og derved forstærker den realøkonomiske konjunktur.

2. Kommissionen skal fremlægge et forslag til passende korrigerende foranstaltninger, hvis der bliver fundet sådanne procykliske virkninger. Det specifikke formål med denne rapport er således at analysere, om der er evidens for, at bestemmelserne i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU bidrager til kapitalprocentkravenes procykliske virkninger.

3. Kommissionen har tidligere udarbejdet lignende rapporter om kapitalprocentkravenes procykliske virkninger i 2010 og 2012[3]. Denne tredje rapport er den første i henhold til forordning (EU) nr. 575/2013 og bygger på en specifik rapport fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), som samler bidrag fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), Den Europæiske Centralbank (ECB) og EU-medlemsstaternes myndigheder[4]. Endvidere bygger den på en bredere undersøgelse af litteraturen.

4. Der er bred enighed blandt myndigheder og akademikere om, at det finansielle system gennemgående er ustabilt og udsat for risici, der kan få alvorlige negative følger for realøkonomien, når de materialiserer sig. Dette understøttes også af historisk erfaring. Den globale finanskrise, som opstod for ti år siden, var en kraftig påmindelse. For at imødegå denne finansielle ustabilitet tager den finansielle regulering og den makroprudentielle politik sigte på at begrænse den systemiske risiko. Med tanke på læren af finanskrisen er det generelt opfattelsen, at tilstrækkeligt

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

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

4 EBA's rapport i henhold til artikel 502 i kapitalkravsforordningen, udgivet den 22. december 2016 (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.

høje kapitalniveauer, især for banker, kan mindske sandsynligheden for systemiske finanskriser og omkostningerne herved, hvis de skulle opstod.

5. Kapitalprocentkravene, der skal sikre tilstrækkelig kapital, kan imidlertid selv blive en kilde til ustabilitet, idet den risikobaserede tilgang i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU indebærer, at kapitalprocentkravene bliver mildere under opsving og strengere i tilfælde af et tilbageslag. Denne procykliske virkning af kapitalprocentkravene er en central potentiel eksternalitet ved det finansielle system, som kan forårsage risici for den finansielle stabilitet og derfor er en kilde til bekymring hos myndighederne.

6. Denne rapport undersøger, om kapitalprocentkravene er procykliske, og i givet fald om de har en virkning for det kapitalniveau, som bankerne reelt har eller ønsker at have.

2. METODE

7. Spørgsmålet om kapitalprocentkravenes procykliske virkning er i første omgang et spørgsmål om empiri. Man har ved nylige undersøgelser af litteraturen kun fundet begrænset og ikke entydig evidens for den langsigtede virkning af ændringer i kapitalprocentkravene for niveauet eller væksten i bankernes udlån, selv om der kan dokumenteres negative virkninger på kort sigt. For at kaste lys over emnet undersøger EBA i sin rapport den foreliggende evidens for den procykliske virkning i EU af nylige reguleringer af kapitalprocentkravene for bankerne. EBA-rapporten bygger på oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder og dedikerede data indsamlet af nationale kompetente myndigheder. Det undersøgte empiriske materiale omfatter samlet evidens såvel som evidens på mikroplan for, hvorvidt kapitalprocentkravene til bankerne afspejler udviklingen i den overordnede konjunkturudvikling, foruden regressionsanalyser.

8. De data, som EBA har brugt, dækker hovedsagelig perioden 2008-2015, hvilket vil sige finanskrisen og dens kølvand. Ud over samlede statistikker og undersøgelsesdata har EBA anvendt en stikprøve på 144 individuelle banker i 13 EU- og EØS-lande, der repræsenterer ca. 95 % af EU's banksektors samlede aktiver. Stikprøven inkluderer banker med forskellige driftsniveauer fra internationale systemiske banker til banker, der alene driver national virksomhed. Den dækker banker med forskellige forretningsmodeller, herunder detail- og forretningsbanker, universalbanker og en række banker med mere specialiserede aktiviteter såsom udstedelse af dækkede obligationer og investering.

3. VIGTIGSTE UNDERSØGELSESRESULTATER

9. Kapitalprocentniveauet i EU's banksektor er steget betydeligt siden indførelsen af risikofølsomme kapitalprocentkrav. Stigningen er accelereret siden 2014 med anvendelsen af kapitalprocentkravene, der er fastlagt i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU. Den betydelige stigning i kapitalen skyldes primært en stigning i kravene til bankernes egentlige kernekapital snarere end den cykliske virkning af de underliggende interne ratingbaserede risikoparametre, især sandsynligheden for misligholdelse og/eller tab givet misligholdelse (LGD). Disse risikoparametre forblev forholdsvis stabile i stikprøveperioden, som dækker en større økonomisk nedgang i de fleste medlemsstater. Denne stabilitet kan forklares ved en

aktiv omfordeling i bankernes porteføljer. De samlede kapitalprocentniveauer er steget hurtigere end de lovbestemte minimumsprocenter, hvilket kunne afspejle en præference hos bankerne for yderligere råderum i deres kapitalbuffer i usikre tider.

10. I modsætning til stigningen i de obligatoriske og de samlede kapitalbuffere skete der et fald i de samlede risikovægtede aktiver hos europæiske banker fra 2008 og frem med nogle beskedne stigninger efter 2014. Låneporteføljerne afspejlede denne tendens. Navnlig sås et fald i lån fra banker i euroområdet til ikkefinansielle selskaber i kølvandet på den globale finanskrise, idet en svag samlet efterspørgsel tyngede efterspørgslen efter kredit ned. Kun i slutningen af stikprøveperioden kunne der spores en smule stigninger. Faldet i beholdningen af risikovægtede aktiver har været større end faldet i eksponeringerne som defineret for gearingsgraden, hvilket tyder på en tilbagejustering af bankernes porteføljer. Udviklingen i risikovægtede eksponeringer skyldtes hovedsagelig tendensen i kreditrisikoen, som er den vigtigste underkategori.

11. Forskellige alternative regressionsspecifikationer bekræfter, at det snarere er ændringer i eksponering, navnlig EAD (exposure at default), end ændringer i risikoparametre, der har været årsag til de observerede cykliske mønstre i bankkapitalen. Om end der er en vis begrænset procyklisk virkning af makroøkonomien for bankvariablerne, især minimumskapitalkravet, er der ingen markant forskel mellem risikobaserede og standardiserede tilgange i denne henseende. Disse undersøgelsesresultater understøttes generelt af en porteføljeanalyse og af undersøgelser af bankernes udlån.

12. Det lader til, at det siden 2008 er kriserelaterede virkninger frem for ændringer i kapitalkravene, der har været en betydelig drivkraft bag udbuddet af bankkredit de senere år. Der er nogen evidens for, at der er sket et strukturelt brud i de retlige rammer på grund af overgangen til Basel III-rammen, der blev indført ved forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/63/EU, og som påvirker samspillet mellem bankkapital, kredit og realøkonomien. Alligevel er det vanskeligt at skelne virkningerne af niveauskift fra en mere varig potentiel procyklisk virkning af lovkravene i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/63/EU.

13. Resultaterne af de empiriske analyser skal bruges med varsomhed. Det skyldes til dels stikprøvens begrænsede omfang og manglen på detaljerede dataopdelinger. Desuden har perioden siden indførelsen af forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/63/EU været kort sammenlignet med den typiske varighed af en finansiel cyklus. Den undersøgte periode var kendetegnet ved stærke udsving i den reelle aktivitet, betydelige kriseforårsagede finansielle tab, indsprøjtning af offentlig kapital og en kraftig reguleringsindsats for at øge kapitalbufferne kulminerende i overgangen til minimumskapitalkrav i henhold til Basel III, som skal være gennemført inden 2019.

14. Mere detaljerede empiriske undersøgelsesresultater findes i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport. Samlet set afdækker den tilgængelige evidens ikke nogen betydelig procyklisk virkning af de reguleringsmæssige rammer, der er fastlagt i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/63/EU.

4. FORANSTALTNINGER TIL IMØDEGÅELSE AF PROCYKLIKALITET

15. De regler, der er fastlagt i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/63/EU, rummer en række foranstaltninger, der skal afbøde procyklikaliteten ved bankernes udlån, herunder strengere kapitalprocentkrav, kontracykliske kapitalbuffere og kapitalbevaringsbuffere, indførelse af en gearingsgrad og nedbragt afhængighed af kreditvurderingsbureauer til tilsynsmæssige krav og stresstest. Den 23. november 2016 vedtog Kommissionen et forslag til ændring af kapitalkravsforordningerne ved at indarbejde de resterende elementer af den reguleringsmæssige ramme, der var aftalt i Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS)[5]. Den 20. september 2017 offentliggjorde Kommissionen et forslag til revision af det europæiske finanstilsynssystem sammen med en række yderligere forslag om målrettede forbedringer. Kommissionen anbefalede målrettede justeringer af sammensætningen og organisationen af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici og samordningen af dette udvalg og EU's organer og institutioner[6]. Nedenfor er nogle af de primære foranstaltninger til afbødning af procyklikaliteten kort forklaret.

4.1 Anvendelse af kapitalprocentkravene, der er fastlagt i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU

16. Da nedgearing af kredit i internationale banker som reaktion på lovkrav fra nationale tilsynsmyndigheder kan forekomme uden for det nationale retsområde, bør den fulde gennemførelse af det fælles europæiske regelsæt mindske regelarbitrage. Navnlig kan det muligvis afbøde de procykliske virkninger af øremærkning af kapital og asymmetrisk nedgearing i "værtslande", dvs. overdreven stram kreditpolitik hos internationalt aktive banker i lande uden for deres eget retsområde. Det støttes af forskellige søjler i bankunionen og omfatter fælles bestemmelser om afvikling og indskudsforsikring.

4.2 Kapitalbevaringsbuffer og kontracyklisk kapitalbuffer

17. Et af de centrale lovgivningsredskaber i henseende til opfattet procyklikalitet ved bankernes udlån er indførelse af en kapitalbevaringsbuffer og en kontracyklisk kapitalbuffer. Disse ekstra buffere, der er opbygget i gode tider, kan frigøres under et økonomisk tilbageslag for at give bankerne mulighed for at dække deres tab på en velordnet måde, uden at det fører til kraftige stigninger i prisen på lån, der kan forværre tilbageslaget. De bør afhjælpe både den nuværende mangel på respons i de lovbestemte krav over for akkumuleringen af risici på makroøkonomisk plan og dæmpe kravenes cyklikalitet. Da dynamikken kan være meget forskellig på forskellige markeder, fastsættes bufferne på et nationalt grundlag. Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici udarbejdede fælles retningslinjer for fastsættelse af mål for kontracykliske kapitalbuffer[7].

18. Da mange medlemsstater stadig er ved at komme sig oven på tilbageslaget som følge af den globale finanskrise, er det kun i få af dem, at det kontracykliske

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.
7 Recommendation (ESRB/2014/1).

kapitalbufferniveau er højere end 0 %. Ligeledes er der opbygget kapitalbevaringsbuffere, men der er hidtil ikke høstet erfaringer med frigivelse af sådanne buffere. Hvad endvidere angår sektorbaserede risici for den finansielle stabilitet, f.eks. inden for fast ejendom, påvirker den kontracykliske kapitalbuffer alle erhvervs- og detaileksponeringer og kan i øjeblikket ikke målrettes mod sektorinddelte eksponeringer. Der foregår overvejelser i Basel og EU om fordelene ved at indføre sektorspecifikke buffere til at afhjælpe den cykliske karakter af visse specifikke risici og undgå noget af den tendens til passivitet, der ligger i den brede afgrænsning af den kontracykliske kapitalbuffer.

4.3 Risikovægte for specifikke eksponeringer og andre tilsynsforanstaltninger

19. De nugældende regler rummer specifikke makroprudentielle foranstaltninger til imødegåelse af risici ved bestemte eksponeringer, f.eks. fast ejendom. Der kan her være tale om krav til risikovægte. Navnlig kan kompetente myndigheder i henhold til artikel 124 i forordning (EU) nr. 575/2013 fastsætte en højere risikovægt eller strengere kriterier for eksponeringer sikret ved pant i fast ejendom på grundlag af hensyn til den finansielle stabilitet. Ligeledes kan kompetente myndigheder i henhold til artikel 164 i forordning (EU) nr. 575/2013 fastsætte højere mindsteværdier for eksponeringsvægtede tab givet misligholdelse (LGD) for eksponeringer sikret ved pant i fast ejendom på deres område på grundlag af hensyn til den finansielle stabilitet. Artikel 458 i forordning (EU) nr. 575/2013 giver myndighederne mulighed for at justere risikovægte til håndtering af aktivbobler inden for beboelses- og erhvervsejendomssektoren eller træffe foranstaltninger som f.eks. at justere niveauet for kapitalgrundlaget eller kapitalbevaringsbufferen med betydning for bankernes kapitalgrundlag.

20. EU's reguleringsmæssige ramme rummer endvidere foranstaltninger til afbødning af virkningen af cykliske risici for bankerne. Der er her tale om bestemmelser i artikel 181 og 182 i forordning (EU) nr. 575/2013 om risikoparametre i forbindelse med ratingklasser eller -puljer, som kræver, at bankerne anvender estimater, der er passende for en økonomisk nedgangsperiode, hvis disse estimater er mere konservative end det langsigtede gennemsnit. Bankerne anbefales at anvende interne ratingmodeller til en through the cycle-approach med hensyn til at beregne kapitalprocentkrav i relation til kreditrisiko. Desuden kan tilsynsmyndigheder tage hensyn til cykliske risici for institutionsspecifikke kapitalprocentkrav i anden søjle.

21. Endvidere har gennemførelsen af andre lovkrav betydning for obligatoriske kapitalniveauer, f.eks. standarder for porteføljebeholdning (IRRBB) og regnskabsstandarder (IFRS 9). EU's tilsynskontrol- og vurderingsproces (SREP) kan påvirke kapitalkravene i lighed med afviklingsbestemmelser og krav til absorbering af tab såsom minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (MREL) og tærsklerne for den samlede tabsabsorberingskapacitet i globale, systemisk vigtige banker.

4.4 Gearingsgrad

22. Gearingsgraden er et yderligere, ikke-risikobaseret kapitalprocentkrav, der skal supplere de risikobaserede kapitalprocentkrav. I EU indføres gearingsgraden i overensstemmelse med Basel III-kravene, hvilket betyder, at gearingsgraden

beregnes ved at dividere kernekapitalen med bankens gennemsnitlige samlede konsoliderede aktiver (summen af eksponeringer af alle aktiver og ikkebalanceførte poster), idet bankerne forventes at opretholde en gearingsgrad på over 3 %. Det vil bidrage til at begrænse overdreven banklångivning i en opgangsperiode i den økonomiske konjunktur, når bankerne har momentum til at udvide deres balancer uden en tilsvarende kapitalforøgelse.

23. Den teoretiske og empiriske litteratur understreger forbindelsen mellem procyklisk gearing og finansiel ustabilitet. Empirisk har banksektorens gearing været procyklisk på et aggregeret niveau i næsten alle medlemsstater med tendens til at falde under kreditopsving og stige under tilbageslag. En statistisk gearingsgradsgrænse ville derfor afhjælpe procyklikaliteten ved bankernes gearing under et opsving. Desuden ville den fungere som bagstopper for procyklikaliteten ved risikovægtede kapitalprocentkrav. Den sikrer da også, at kapital bevæger sig i forhold til samlet eksponering, mens samlede risikovægte og risikovægtede kapitalkrav kan variere over tid ifølge de forskellige faser af konjunkturen.

4.5 Kreditvurderinger

24. Kreditvurderinger, der indhentes hos specifikke kreditvurderingsbureauer, eller interne ratingmodeller spiller også en vigtig rolle i bestemmelsen af bankernes faktiske kapitalprocentniveauer. Eksterne ratings er tæt korreleret med den økonomiske konjunktur, således at kapitalprocentkrav, der er forbundet hermed, også vil følge et klart cyklisk mønster, i det mindste for individuelle eksponeringer. På den baggrund tilskynder forordning (EU) nr. 575/2013 til brugen af interne ratings og styrker bestemmelserne om, hvordan eksterne ratings kan anvendes. For banker, der benytter en tilgang med interne ratings, kræver forordningen kapacitet til uafhængig risikovurdering og skaber incitamenter til bedre forvaltning af kreditrisiko. En through the cycle-approach kunne hjælpe med at udjævne virkningen for kapitalprocentkravene.

4.6 Stresstest

25. En stresstest kan opfattes som et andet, om end indirekte, instrument til at undgå procykliske reaktioner fra kreditinstitutternes side til at opfylde kapitalprocentkravene i perioder med finansiel stress. I kølvandet på krisen blev mikroprudentielle stresstest brugt til straks at vurdere kapitalbehovet hos den enkelte bank. Sådanne stresstest giver nyttig viden om, hvordan buffere kan fastsættes, også højere end mindstekravene. EU's tilsynskontrol- og vurderingsproces (SREP) giver mulighed for anvendelse af resultaterne af stresstestene til at udforme tilsynsforanstaltninger, herunder kapitalprocentkrav.

5. KONKLUSION

26. Mens den procykliske virkning af kapitalprocentkravene anerkendes i litteraturen som en potentiel risikokilde, er der ikke entydig empirisk evidens for dens faktiske betydning for bankerne i Unionen. Der er ingen evidens for en stærk procyklisk tendens i den nuværende ramme, som ville påvirke den ikkefinansielle sektor i økonomien. Dette resultat kan være drevet af de tilgængelige data, der ikke dækker

en hel konjunktur, manglen på mere granulære data, som ville gøre det muligt at skelne mellem forskellige typer bankers adfærd, udfordringen med at kontrollere virkningerne af en tilbagejustering af porteføljen, vanskeligheden ved at udrede udbud og efterspørgsel på lån og vanskeligheden ved at udrede virkningen af andre reformer i kølvandet på krisen og ekstraordinære politiske foranstaltninger.

27. På baggrund af den svage evidens for, at der forekommer procykliske virkninger af de regler, der er fastlagt i direktiv 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 575/2013, er der ingen grund til på dette tidspunkt at foreslå betydelige ændringer i den gældende reguleringsmæssige ramme for bankkapital. De højere kapitalprocenter, der er opnået de senere år, betyder, at den procykliske virkning af et givet tab vil være svagere. EU's finansielle reguleringsmæssige ramme omfatter allerede forskellige redskaber til afbødning af procykliske virkninger. Heriblandt kan nævnes kapitalbevaringsbuffer, kontracyklisk kapitalbuffer, gearingsgrad, justering af risikovægte for specifikke eksponeringer og andre tilsynsforanstaltninger.

28. Fremadrettet bør virkningen af EU's kapitalprocentkrav for den økonomiske konjunktur overvåges regelmæssigt, og den potentielle virkning, virkningsfuldhed og effektivitet af kontracykliske instrumenter bør analyseres yderligere. Det vil være vigtigt løbende at indsamle evidens for procykliske tendenser, der stammer fra skærpede kapitalprocentkrav. Konkrete forslag til ændring af det nuværende setup bør bygge på en sådan tilgængelig evidens.