



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.7.2012
COM(2012) 400 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Tweede verslag over het effect van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG op de
conjunctuurencyclus**

{SWD(2012) 218 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Cycliciteit van de wettelijke kapitaalvereisten.....	4
3.	Effect van de kapitaalvereisten op de kapitaalpositie van banken.....	7
4.	Effect van de kapitaalpositie van banken op de kredietverlening door banken.....	8
5.	Effect van de beschikbaarheid van krediet op de conjunctuurcyclus	9
6.	Maatregelen om de procycliciteit aan te pakken.....	10
6.1	Het ene "rule book"	10
6.2	Anticyclische kapitaalbuffer	10
6.3	Hefboomratio	11
6.4	Ratingbureaus.....	11
6.5	Midden- en kleinbedrijf (mkb).....	12
7.	Conclusies	13
8.	Referenties	15

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tweede verslag over het effect van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG op de conjunctuercyclus

1. INLEIDING

1. De minimumkapitaalvereisten die krachtens de op het Bazel II-raamwerk gebaseerde Europese Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV)¹ aan banken worden opgelegd, zijn risicogevoelig. Aangezien zowel het krediet- als het marktrisico in tijden van economische neergang toeneemt, stijgen ook de minimumkapitaalvereisten voor banken om hen in staat te stellen aan het grotere risico het hoofd te bieden. Wanneer het kapitaal van banken door verliezen wordt ondermijnd, is het mogelijk dat zij, om aan deze hogere vereisten te kunnen voldoen, hun kapitaal moeten verhogen op een moment dat zulks moeilijk en duur is. Dit zou hun kredietverleningsvermogen kunnen beperken en zo de neergang kunnen versterken. Op dezelfde manier kan de schijnbare vermindering van het risico in tijden van economische opleving, wanneer de prijzen gestaag stijgen en het aantal gevallen van wanbetaling afneemt, de kapitaalvereisten doen dalen en de kredietverlening doen toenemen, waardoor de economie verder wordt gestimuleerd. Als de regelgeving een dergelijk effect heeft, wordt zij "procyclisch" genoemd.
2. Het feit dat de RKV zou kunnen bijdragen tot de procycliciteit van het financiële stelsel die in het kader van het vroegere Bazel I-raamwerk werd waargenomen, heeft ertoe geleid dat in de RKV artikel 156 is opgenomen². Overeenkomstig dat artikel dient de Europese Commissie (de Commissie) periodiek te onderzoeken of de RKV "van grote invloed is op de conjuncturele cyclus", en om de twee jaar een verslag op te stellen, dat, zo nodig vergezeld van passende corrigerende maatregelen, bij het Europees Parlement en de Raad moet worden ingediend.
3. De Commissie heeft in 2010 haar eerste verslag over de procycliciteit opgesteld. Dit tweede verslag is opnieuw gebaseerd op de analyse van de Europese Centrale Bank (ECB). Deze werd uitgevoerd met ondersteuning van de Impact Study Group (ISG), die in 2011 het Comité voor financiële stabiliteit (FSC) van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en de Europese Bankautoriteit (EBA) gezamenlijk hebben opgericht als opvolger van de gezamenlijke taskforce inzake de impact van het nieuwe kader voor kapitaalvereisten (JTFICF). Het ECB-verslag betreft voornamelijk een kwantitatieve analyse van de IRB-gegevens van banken, maar

¹ De RKV omvat Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 2006/49/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen.

² In 2009 gewijzigd bij Richtlijn 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009.

bevat ook een korte bespreking van de vermoedelijke procycliciteit van de standaardbenadering³.

4. Het analyseren van het verband tussen wettelijke kapitaalvereisten en de procyclische kredietverlening door banken blijft een ingewikkelde exercitie. Zoals in het eerste verslag is beschreven, luiden de belangrijkste vragen die moeten worden beantwoord, als volgt:
 - (a) Zijn kapitaalvereisten cyclisch?
 - (b) Zo ja, beïnvloeden cyclische kapitaalvereisten de kapitaalpositie die banken willen aanhouden of daadwerkelijk aanhouden?
 - (c) Zo ja, beïnvloedt de gewenste of werkelijke kapitaalpositie van banken de cycliciteit van hun kredietverlening?
 - (d) Zo ja, versterkt de cycliciteit van de kredietverlening door banken de conjuncturele cyclus?
5. Op 20 juli 2011 heeft de Commissie een wetgevingspakket tot hervorming van de regelgeving voor banken voorgesteld (Richtlijn Kapitaalvereisten IV, RKV IV). Het pakket bestaat uit een richtlijn (CRD) en een verordening (CRR). Het voorstel van de Commissie bevat enkele maatregelen die de procycliciteit kunnen beperken. Dit verslag wordt afgesloten met een *vooruitblik* op de mate waarin deze anticyclische beleidsmaatregelen de procyclische impact van de RKV op de financiële en conjunctuurcyclus kunnen beperken.

2. CYCLICITEIT VAN DE WETTELIJKE KAPITAALVEREISTEN

6. De nationale toezichthoudende autoriteiten die in 2011 aan de ECB-enquête hebben deelgenomen, zijn algemeen van mening dat het krachtens de RKV vereiste minimumkapitaal (minimum required capital, MRC) risicogevoeliger is geworden en overwegend cyclischer is dan bij de eerdere Bazel I-vereisten het geval was. De grotere cycliciteit van de kapitaalvereisten wordt vooral toegeschreven aan de hogere risicogevoeligheid van het totale raamwerk, met name wat betreft de berekening van de kapitaalvereisten op basis van de interneratingbenaderingen (IRB's).
7. De ECB heeft in het kader van zijn kwantitatieve analyse onderzocht in hoeverre inputparameters van IRB-modellen die betrekking hebben op risico's, te weten de kans op wanbetaling (probability of default, PD), ramingen van het verlies bij wanbetaling (loss given default, LGD) en het uitstaande bedrag (exposure), een correlatie vertonen met macro-economische factoren, en in hoeverre dit doorwerkt in

³ De kwantitatieve beoordeling door de ECB omvat kwartaalgegevens van het vierde kwartaal van 2008 tot en met het tweede kwartaal van 2011 van circa tachtig banken die de interneratingbenadering (IRB) toepassen om hun kapitaalvereisten te berekenen. De kwalitatieve beoordeling is gebaseerd op enquêtegegevens van nationale toezichthoudende autoriteiten en de enquête van het Eurosysteem over de kredietverlening door banken (Bank Lending Survey, BLS).

het cyclische MRC. De bevindingen moeten als voorlopige aanwijzingen worden beschouwd, veeleer dan als overtuigende empirische bevindingen⁴.

8. De ECB heeft geconstateerd dat PD's van vorderingen op ondernemingen en particulieren waarvoor geen sprake is van wanbetaling, doorgaans sterker stijgen bij geringere macro-economische activiteit, lagere onroerendgoedprijzen en hogere werkloosheid. Daarmee is voldaan aan een van de voorwaarden voor cyclische kapitaalvereisten. Er werd daarentegen een vrij beperkt cyclisch effect gevonden voor LGD's, wat waarschijnlijk weerspiegelt dat de in de interne modellen van banken gebruikte LGD-waarden iets langzamer reageren dan de respectieve PD's en mogelijk dus minder snel op veranderingen in de macro-economische situatie reageren. Veranderingen in de uitstaande bedragen vertoonden een correlatie met vertraagde veranderingen in het producenten- en consumentenvertrouwen (indicatoren voor de conjuncturele cyclus) voor respectievelijk de bedrijfskrediet- en particuliere kredietportefeuilles, hetgeen ook op cycliciteit wijst: bij ongunstige economische vooruitzichten verlagen banken hun vorderingen binnen deze portefeuilles.

In het algemeen wijst de evaluatie van de inputparameters voor de MRC-berekeningen op enige compenserende effecten tussen cyclische risicoparameters zoals PD's en LGD's enerzijds en cyclische ontwikkelingen in de posities anderzijds: in een tijd van neergang kan het effect van een hogere PD worden tenietgedaan door een verlaging van de posities wanneer deze als inputparameters in de MRC-berekeningen worden gecombineerd. Deze compenserende effecten kunnen het cyclische effect op het totale MRC in de loop van de tijd enigszins onduidelijk of zelfs instabiel maken, aangezien de snelheid van de aanpassingen voor verschillende parameters en portefeuilles kan verschillen.

9. De resultaten van de schattingen van veranderingen in het totale MRC op bankniveau wijzen voor de totale steekproef niet op een significant verband tussen de verandering in het MRC en de bbp-groei op bankniveau (in plaats van op portefeuilleniveau). Wanneer de analyse echter wordt beperkt tot banken van groep 1⁵, is er een significante correlatie tussen een daling van de bbp-groei en een toename van het MRC. Dit kan eventueel wijzen op enige cycliciteit van het MRC voor banken van groep 1.
10. Er zij opgemerkt dat de dataset beperkt was tot IRB-banken en dus geen gegevens bevatte van veel kleinere banken van groep 2, die de standaardbenadering toepassen. De cycliciteit van het MRC voor banken van groep 2 als geheel kan dus ook significant zijn, maar de statistische onderbouwing daarvan valt buiten het bestek van de ECB-studie (zie punt 13).

⁴ Er blijven twee elementaire voorbehouden: de RKV is pas vrij recentelijk ten uitvoer gelegd (de geavanceerde modellen worden toegepast sinds 2008), waardoor de beschikbaarheid van relevante gegevens over een hele conjunctuurcyclus beperkt is en de analyse dus afhangt van verschillen in het stadium van de conjunctuurcyclus tussen landen; tevens valt de recente financiële crisis binnen de periode die door de beschikbare gegevens wordt bestreken, zodat door de crisis veroorzaakte gedragsveranderingen en beleidsinterventies de algemene verbanden tussen gedragingen kunnen hebben verstoord.

⁵ Een bank behoort tot groep 1 indien haar Tier 1-kapitaal meer dan 3 miljard EUR bedraagt, haar activiteiten voldoende gediversifieerd zijn en zij internationaal actief is. Alle overige banken worden beschouwd als banken van groep 2.

11. Er zijn aanwijzingen voor een zekere cycliciteit van het MRC op portefeuilleniveau. Voor vertraagde bbp-groei, de belangrijkste indicator van de conjuncturele cyclus, is er alleen een significant negatief verband met het MRC van de bedrijfskredietportefeuille van banken van groep 1. Voor alle banken in de steekproef is er echter ook een significant negatief verband tussen vertraagde prijzen van commercieel vastgoed en het MRC voor de bedrijfskredietportefeuille.

Voor de particuliere kredietportefeuille vertoont de bbp-groei ook alleen een verband voor de banken van groep 1, al is dit verband minder significant. Veranderingen in werkloosheidscijfers hebben voor de totale steekproef een significant effect op het MRC voor de particuliere kredietportefeuille, zonder dat er sprake is van een significant verschil voor banken van groep 1.

12. Kortom, cyclische effecten op portefeuilleniveau lijken minder sterk tot uiting te komen op bankniveau. Zoals al bleek uit de bevindingen met betrekking tot de compenserende cyclische effecten van verschillende MRC-parameters, zijn de afzwakkingen waarschijnlijk in de eerste plaats terug te voeren op aanpassingen op het punt van de omvang en de samenstelling van de totale portefeuilles van banken. De aanleiding voor de waargenomen herbestemming van activa was waarschijnlijk echter de financiële crisis, veeleer dan veranderingen in de onderliggende risicoparameters als zodanig. Banken kunnen bijvoorbeeld hebben gestreefd naar een hoger bedrag aan activa die in aanmerking komen als beleenbaar onderpand voor liquiditeitstransacties van centrale banken, teneinde hun liquiditeitspositie te verbeteren en te kunnen profiteren van goedkope leningen van de centrale bank. Als de crisis er niet was geweest, was het MRC mogelijk cyclischer geweest.
13. Een andere belangrijke factor die tot de cycliciteit van minimumkapitaalvereisten kan bijdragen, zijn ingrepen in externe ratings van bepaalde specifieke activa op de balans van banken. Een aanzienlijk aantal banken in EU-landen past bij het berekenen van hun kapitaalvereisten immers (geheel of gedeeltelijk) de standaardbenadering toe. Aangezien de standaardbenadering sterk steunt op het gebruik van externe ratings voor reguleringsdoeleinden, zal elke cycliciteit in externe ratings ook leiden tot cyclische schommelingen in de kapitaalvereisten⁶. Banken die de standaardbenadering toepassen, kunnen de door de RKV aangejaagde procycliciteit van de kredietverlening door banken dus in belangrijke mate versterken.
14. De door ratingbureaus vastgestelde vereisten zijn bovendien belangrijke factoren in de besluitvorming van banken met betrekking tot de kapitaaltoewijzing, omdat banken er in het kader van hun bedrijfsstrategie vaak naar streven een bepaalde rating te behouden of te verkrijgen, wat kan leiden tot een hogere en cyclischere kapitaalratio dan de ratio die door de RKV wordt vereist⁷.

⁶ Zie de toelichting en de grafieken 1, 2 en 3 in het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁷ Zie ook punt 6.4.

3. EFFECT VAN DE KAPITAALVEREISTEN OP DE KAPITAALPOSITIE VAN BANKEN

15. Het vermogen en de bereidheid van banken om geld uit te lenen, hangt gedeeltelijk af van de mate waarin de voorschriften met betrekking tot het minimumkapitaal bindend zijn. Een procyclische verhoging van het MRC in tijden van een economische neergang zou een grotere hap nemen uit de kapitaalbuffer van een bank boven het minimum, wat een prudente bank ertoe zou aanzetten om meer kapitaal aan te trekken of om het MRC te verlagen door de kredietverlening te beperken.
16. Uit de academische literatuur over het gedrag van kapitaalbuffers van banken in de loop van de conjuncturele cyclus in het algemeen blijkt dat de kapitaalbuffers van banken boven het MRC afnemen wanneer de bedrijfsactiviteit toeneemt, wat betekent dat buitensporige risico's worden genomen in tijden van economische opleving en de kredietverlening wordt beperkt in tijden van economische neergang⁸.
17. Uit de empirische analyse van de ECB blijkt dat er enigszins significante correlaties bestaan tussen de bbp-groei en solide kapitaalbuffers, wat wijst op het omgekeerde gedrag – hogere buffers in tijden van opleving en lagere buffers in tijden van neergang. Gezien de korte steekproefperiode en de door de crisis aangewakkerde verhoging van de kapitaalbuffers in de tweede helft van 2010 en de eerste helft van 2011, moeten deze waarnemingen echter met voorzichtigheid worden behandeld⁹.
18. De kapitaalposities van banken kunnen ook worden beïnvloed door verwachtingen op het gebied van de toekomstige wettelijke vereisten. Tot deze toekomstige vereisten behoren de regelgeving die in de "Bazel III"-akkoorden is vervat, de recente EBA-maatregelen¹⁰ en alle andere aanvullende nationale voorschriften met betrekking tot de kapitaalratio's van banken die onlangs zijn vastgesteld of naar verwachting in de nabije toekomst zullen worden vastgesteld. In het algemeen wijzen de enquêteresultaten op een zeker merkbaar effect van wijzigingen in de regelgeving op zowel de balans als het kredietbeleid van banken, met inbegrip van de kredietvoorwaarden¹¹.

⁸ Zie bijvoorbeeld Ayuso, Perez en Saurina (2004), Bikker en Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii en Milne (2008) en Stolz en Wedow (2011).

⁹ De ECB merkt evenwel op dat in een paar theoretische artikelen (bijvoorbeeld Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema en Vesala (2009) en Repullo en Suarez (2009)) is gewezen op de mogelijkheid van een verandering in het gedrag van banken met betrekking tot hun kapitaalbuffer bij de overgang naar een op Bazel II gebaseerd raamwerk. Banken kunnen besluiten om met aanvullende buffers te werken en zich op een meer vooruitziende wijze in te dekken tegen een MRC dat als cyclischer wordt ervaren. Dit kan ertoe leiden dat kapitaalbuffers meebewegen met de cyclus en dus hoger zijn in tijden van economische opleving en lager in tijden van economische neergang.

¹⁰ De EBA heeft voor zeventig Europese banken een uit twee delen bestaande kapitaaldoelstelling vastgesteld die uiterlijk in juni 2012 moet zijn gerealiseerd. Het eerste deel betreft een tijdelijke kapitaalbuffer tegen vorderingen op centrale overheden tegen marktprijzen van september 2011. Het tweede deel betreft een verhoging van de Tier 1-kernkapitaalratio's tot 9%.

¹¹ Zie de grafieken 4, 5, 6 en 7 met een aantal resultaten van de enquête over de kredietverlening door banken in het eurogebied (Bank Lending Survey, BLS). Deze grafieken hebben betrekking op het effect van wijzigingen in de regelgeving op het kredietverleningsgedrag van banken. Er zij evenwel benadrukt dat dit een ander verschijnsel is dan de procycliciteit van de bestaande vereisten.

19. De EBA heeft voorlopige gegevens over de herkapitalisatie-exercitie bekendgemaakt¹². Alle ondernomen acties samen resulteren in een voorlopig totaal kapitaaloverschot van circa 26%. De acties houden hoofdzakelijk verband met directe kapitaalmaatregelen, die ongeveer 96% van het kapitaaltekort en 77% van het totaalbedrag van de voorgestelde acties voor hun rekening nemen. Het merendeel van deze maatregelen betreft kapitaalverhogingen, inhoudingen van winsten en conversies van hybride instrumenten in gewoon aandelenkapitaal. Maatregelen die op de risicogewogen activa van invloed zijn, maken de resterende 23% van het totaalbedrag van de acties uit. Rekening houdend met de maatregelen die uit EU-staatssteunbesluiten met betrekking tot de herstructurering van banken of andere nationale programma's voortvloeien, zou het effect van de acties die de kredietverlening aan de reële economie beperken, minder dan 1% van het totale bedrag vertegenwoordigen. De Commissie, de EBA en de ECB zijn echter vastbesloten om nauw toe te zien op het schuldafbouwproces, ongeacht of deze al dan niet met het herkapitalisatieplan samenhangen. Aangezien het verminderen van de schuldhefboom waarschijnlijk bij niet-kernactiviteiten en/of buiten de eigen nationale jurisdictie zal plaatsvinden, is een nauwe "home-host"-samenwerking zowel binnen als buiten de EU van groot belang.

Bovendien is het aandeel van banken uit het eurogebied in de totale kredietverlening aan Midden- en Oost-Europa (47,3%) hoog in vergelijking met andere opkomende economieën, wat wijst op een zeer hoog niveau van kredietafhankelijkheid en een bijzonder grote gevoeligheid voor besluiten van moedermaatschappijen tot vermindering van de schuldhefboom. Voor enkele specifieke landen in de regio is de kredietverlening bijna volledig in handen van bankgroepen uit het eurogebied¹³.

4. EFFECT VAN DE KAPITAALPOSITIE VAN BANKEN OP DE KREDIETVERLENING DOOR BANKEN

20. De overgrote meerderheid van de nationale toezichthoudende autoriteiten heeft aangegeven dat er duidelijke verbanden bestaan tussen het kapitaalmanagementbeleid van banken en hun proces voor de toekenning van leningen. In de meeste gevallen spelen de wettelijke kapitaalvereisten van de RKV een belangrijke rol. De autoriteiten hebben echter geen duidelijke effecten van de wettelijke kapitaalvereisten op bepaalde activaklassen of leningencategorieën vastgesteld.

Andere sturende factoren achter het kapitaalmanagementbeleid maken het moeilijk om de invloed van de RKV op de kredietverlening van banken te onderscheiden. Dergelijke sturende factoren zijn het beleid van banken inzake risicobereidheid, stresstests, pijler I/II-vereisten en RAROC¹⁴ en streefcijfers voor de groei van portefeuilles. Wat betreft andere vraag- en aanbodfactoren die op de cycliciteit in uitstaande leningen van invloed kunnen zijn, hebben de autoriteiten uiteenlopende

¹² EBA-website, 9 februari 2012, <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-agg.aspx>.

¹³ Zie tabel 1, "EU banking assets", en de grafieken 8 en 9 in het werkdokument van de diensten van de Commissie voor verdere informatie over en een bespreking van grensoverschrijdende kredietverlening.

¹⁴ RAROC staat voor "risk adjusted return on capital" (risicogewogen rendement op kapitaal) en is een risicogebaseerde maatstaf voor de winstgevendheid.

zienswijzen, maar deze andere factoren worden in het algemeen belangrijker gevonden dan de wettelijke kapitaalvereisten. Relevante factoren voor de kredietverlening zijn onder meer de macro-economische situatie (financieringskosten, beschikbaarheid van kapitaal en liquiditeit, marktvertrouwen) en de individuele leenstrategie van banken. De vraag naar leningen wordt hoofdzakelijk beïnvloed door de macro-economische omstandigheden (groeipercentage, inflatie, werkloosheid, inkomensontwikkeling, aantal gevallen van insolventie, consumptie(verwachting), uitvoer enz.), maar ook marktomstandigheden (rentevoeten, beschikbaarheid van financiering) werden genoemd. De autoriteiten merkten ook op dat bijzondere waardeverminderingen en afschrijvingen van leningen cyclischer zijn dan de wettelijke kapitaalvereisten voor niet-achterstallige leningen. Ook verslaggeving op basis van de reële waarde en International Financial Reporting Standards (IFRS) worden gezien als belangrijke sturende factoren voor de kredietverlening door banken.

5. EFFECT VAN DE BESCHIKBAARHEID VAN KREDIET OP DE CONJUNCTUURCYCLUS

21. Het blijft moeilijk om de effecten van wijzigingen in het MRC op de kredietverlening en het bbp te kwantificeren. De ECB heeft de resultaten bestudeerd van een analyse (BIS, 2010) die is uitgevoerd door de Macroeconomic Assessment Group (MAG), een groep die door het Bazels Comité van banktoezichthouders en de Raad voor financiële stabiliteit (Financial Stability Board, FSB) is opgericht om de macro-economische effecten van de overgang naar strengere kapitaal- en liquiditeitsvereisten onder Bazel III te beoordelen. Deze studie wordt echter slechts ter illustratie genoemd, want hij had in de eerste plaats betrekking op een eenmalige overgang naar hogere vereisen, veeleer dan op het onderkennen van een vast verband tussen de ontwikkeling van het MRC, de kredietverlening en het bbp.
22. De MAG merkte op dat het niet gemakkelijk is om de effecten van prudentiële beleidswijzigingen op de kredietverlening en het bbp rechtstreeks te onderzoeken met behulp van macro-economische standaardmodellen. Hoewel verschillende door de MAG gebruikte modellen met veel van de belangrijkste aspecten rekening houden, is er niet één model dat alle relevante mechanismen omvat. De studie presenteert daarom de mediane uitkomst van meerdere modellen als gemiddelde schatting van het effect al naargelang de verschillende modellen en landen¹⁵.
23. Gezien alle voorbehouden van de ECB bij de kwantitatieve analyse van de cycliciteit van het MRC, zoals de zeer beperkte beschikbaarheid van gegevens en het effect van de financiële crisis in de vorm van aanvullende wijzigingen in de regelgeving, overheidsbemoediging en gedragsaanpassingen, lijkt het echter te vroeg om een kwantitatieve schatting te maken van de grootte van het mogelijke procyclische effect van de RKV-kapitaalvereisten op de kredietverlening en het bbp.

¹⁵ Zie grafiek 10, "Macroeconomic Assessment Group model study results", in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

6. MAATREGELEN OM DE PROCYCLICITEIT AAN TE PAKKEN

24. In juli 2011 heeft de Commissie een wetgevingspakket voor de hervorming van de regelgeving voor banken voorgesteld. Het pakket, dat bestaat uit een richtlijn (RKV IV) en een verordening (CRR), sluit aan bij het Bazel III-akkoord en voldoet aan de hoofddoelstelling, namelijk het op peil houden van de kredietverlening aan de reële economie in de EU.

25. Het voorstel bevat een aantal maatregelen die de procycliciteit in de kredietverlening door banken kunnen beperken: het ene "rule book", een anticyclische kapitaalbuffer, de invoering van een hefboomratio, verminderde afhankelijkheid van ratingbureaus voor prudentiële vereisten en ruimte voor het nemen van verdere maatregelen om de beschikbaarheid van leningen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) te vergroten.

6.1. Het ene "rule book"

26. Zoals is opgemerkt in punt 19, kan er, als gevolg van de integratie van de EU-banksector, buiten de nationale jurisdicties bij internationale banken sprake zijn van maatregelen ter vermindering van de schuldhefboom in reactie op door nationale toezichthouders vastgestelde wettelijke vereisten. De invoering van één "rule book" zal niet alleen de regelgevingsarbitrage verminderen, maar ook de procyclische effecten van een asymmetrische vermindering van de schuldhefboom in "landen van ontvangst" beperken.

6.2. Anticyclische kapitaalbuffer

27. Een belangrijk regelgevend antwoord op de waargenomen procycliciteit van de kredietverlening door banken is de anticyclische kapitaalbuffer (countercyclical capital buffer, CCB), die een integraal onderdeel van het RKV IV-voorstel van de Commissie uitmaakt. Op deze extra buffer, die geleidelijk wordt opgebouwd in economisch goede tijden, kan in tijden van economische neergang worden ingeteerd, zodat banken hun verliezen kunnen opvangen op een ordelijke wijze die niet leidt tot kostbare verhogingen van de prijs van krediet, die de recessie zouden kunnen verdiepen. De CCB zal de bestaande ongevoeligheid van wettelijke vereisten voor de opbouw van risico's op macroniveau en de cycliciteit ervan beperken.

28. Omdat de dynamiek in verschillende markten heel verschillend kan zijn, wordt de omvang van de buffers op basis van de nationale markten vastgesteld. Het Europees Comité voor systeemrisico's zal in het kader van zijn mandaat de leiding krijgen over het ontwikkelen van gemeenschappelijke richtsnoeren en over het bevorderen en coördineren van dit macroprudentiële instrument.

29. In het ECB-verslag wordt benadrukt dat er weliswaar enkele conceptuele vragen rijzen met betrekking tot de praktische tenuitvoerlegging van de CCB¹⁶, maar dat het totale bedrag van de CCB een duidelijke anticyclische trend zou hebben gevolgd. In overeenstemming met de kredietgroei in de jaren vóór de crisis en op basis van een hypothetische tenuitvoerlegging van de CCB in 2005 zou het bufferrichtsnoer

¹⁶ De ECB heeft de Bazel III-leidraad betreffende de verhouding tussen kredietverlening en bbp in de verschillende lidstaten bestudeerd.

geleidelijk zijn toegenomen tot een piek van circa 290 miljard EUR voor alle EU-landen in 2007¹⁷.

6.3. Hefboomratio

30. De hefboomratio is een aanvullend kapitaalvereiste dat een bindend plafond voor de hefboomwerking kan worden als de ratio van de activa ten opzichte van het Tier 1-kapitaal een bepaalde waarde te boven gaat. Dit zou excessieve kredietverlening door banken helpen beperken in tijden van economische opleving, wanneer banken de neiging hebben hun balans te verlengen zonder dat daar een passende verhoging van het kapitaal tegenover staat.
31. Conform Bazel III heeft de Commissie de hefboomratio als pijler 2-maatstaf voorgesteld met "het oog op de overgang naar een bindend (pijler 1-)instrument, na passende evaluatie en ijking". Aangezien de hefboomratio voor de EU (en in zijn huidige vorm voor bijna de hele wereld) een nieuw instrument is, heeft de Commissie een voorzichtige aanpak met een gedegen evaluatie en parallelle proefperiode voorgesteld, voordat een besluit over de definitieve vorm van het instrument wordt genomen¹⁸.

6.4. Ratingbureaus

32. Ook ratingbureaus en modellen voor economisch kapitaal kunnen een belangrijke rol spelen bij de vaststelling van de werkelijke kapitaalpositie van banken. Zoals is opgemerkt in punt 13, hangen externe ratings nauw samen met de conjunctuurcyclus, wat betekent dat aan deze ratings gekoppelde kapitaalvereisten ook een duidelijk cyclisch patroon zullen vertonen, althans op het niveau van de afzonderlijke posities. Doordat de standaardbenadering van kredietrisico sterk steunt op externe ratings, is dit punt van bijzonder belang voor banken die nog niet op de interneratingbenadering (IRB) zijn overgestapt.
33. In dit licht moedigt het RKV IV-voorstel het gebruik van interne ratings aan, terwijl het gelijktijdig het aantal verwijzingen naar externe ratings beperkt en de bepalingen versterkt die betrekking hebben op de wijze waarop externe ratings mogen worden gebruikt¹⁹. Het voorstel respecteert het evenredigheidsbeginsel door kleinere kredietinstellingen en beleggingsondernemingen de mogelijkheid te bieden te kiezen voor de minder van ratingbureaus afhankelijke (en risicogevoeligere) IRB en het gebruik van de eenvoudigste ratingprocedures toe te staan²⁰. Toepassing van de IRB houdt in dat onafhankelijke risicobeoordelingen moeten kunnen worden verricht en

¹⁷ Zie grafiek 11 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

¹⁸ Het RKV IV-voorstel belast de EBA met de taak een verslag over de doeltreffendheid en de impact van de hefboomratio op te stellen. Dat verslag moet uiterlijk in juni 2016 bij de Commissie worden ingediend. Op basis van dit verslag van de EBA zal de Commissie uiterlijk op 31 december 2016 verslag uitbrengen aan het Parlement en de Raad over de doeltreffendheid en de impact van de hefboomratio en "in voorkomend geval" in 2018 een wetgevingsvoorstel voor de invoering van een hefboomratio (artikel 482, lid 1) opstellen.

¹⁹ Op internationaal niveau heeft de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) in oktober 2010 beginselen uitgevaardigd die ertoe moeten leiden dat autoriteiten en financiële instellingen minder op ratings van ratingbureaus gaan vertrouwen (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf).

²⁰ Overwegingen 28 en 29 van het CRR-voorstel van juli 2011.

stimuleert ook betere risicomanagementtechnieken om het kredietrisico in bankportefeuilles te beheersen.

34. Op 15 november 2011 heeft de Commissie bovendien een wetgevingsvoorstel²¹ aangenomen dat een algemene verplichting voor alle gereguleerde financiële instellingen bevat om hun eigen kredietrisicobeoordelingen te verrichten. Later in 2012 zullen vergelijkbare voorstellen voor verzekeraars volgen. De Commissie is ook zeer nauw betrokken bij en staat volledig achter de werkzaamheden die in Bazel worden verricht om het belang van ratings als criterium voor het omschrijven van liquide activa terug te dringen en alternatieven te zoeken voor de berekening van de kapitaalvereisten voor securitisatiebeleggingen. Dit alles moet de procycliciteit van financiële regelgeving als gevolg van het overdreven vertrouwen op ratingbureaus beperken.

6.5. Midden- en kleinbedrijf (mkb)

35. Het mkb is sterker van banken afhankelijk omdat het minder mogelijkheden heeft om alternatieve financieringsbronnen aan te boren. Het mkb vormt de ruggengraat van de Europese economie²². Een eventuele procycliciteit van de kapitaalvereisten kan de groei van de reële economie dan ook het sterkst beïnvloeden via een beperking van de kredietverlening aan het mkb.
36. De toegang van het mkb tot bankleningen bleek te zijn verslechterd in de door de SAFE-enquête van de ECB bestreken periode april – september 2011. Deze trend werd bevestigd in de enquête voor de periode oktober 2011 – maart 2012. Volgens de resultaten van deze laatste enquête nam de financieringsbehoefte van het mkb in het eurogebied in deze periode toe: 19% van de respondenten meldde een toename van hun behoefte aan (vraag naar) bankleningen (tegen 17% in de vorige periode), terwijl 11% een daling meldde (tegen 12% in de vorige periode). Per saldo meldde 20% van de ondernemingen een verslechtering van de beschikbaarheid (het aanbod) van bankleningen, tegen 14% in de vorige periode²³.

Tegelijkertijd verminderde de netto-aanscherping van de kredietvoorwaarden van leningen aan het mkb in de laatste kwartaalenquête van de ECB over de kredietverlening door banken (Bank Lending Survey, BLS) (april 2012) van 28% in het vierde kwartaal van 2011 tot 1% in het eerste kwartaal van 2012, terwijl de netto-aanscherping van de kredietvoorwaarden voor de groep van niet-financiële ondernemingen als geheel terugliep van 35% tot 9%, een veel grotere daling dan bij de vorige enquête door de deelnemers werd verwacht. Dit zou kunnen worden verklaard door een scherpe daling van het nettoprocentage banken in het eurogebied dat meldde dat de financieringskosten en de balansbeperkingen tot een aanscherping van de kredietvoorwaarden hadden bijgedragen – 8% van de banken meldde uitdagende marktfinancieringsomstandigheden, tegen 28% bij de vorige enquête.

²¹ Zie http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm voor verdere informatie.

²² Het mkb is goed voor 99,8% van de ondernemingen, 66,9% van de werknemers en 58,4% van de bruto toegevoegde waarde in de EU-27 (schatting 2010, Eurostat/National Statistics Offices of Member States/Cambridge Econometrics/Ecorys).

²³ Enquête over de toegang van het mkb tot financiering in het eurogebied (Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, SAFE), beschikbaar op: <http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>.

Toch maakt een minder grote aanscherping van de kredietvoorwaarden de uitdagende financieringssituatie voor het mkb niet gemakkelijker.

37. Vorderingen op het mkb genieten een gunstige behandeling in het kader van de bestaande RKV. In het RKV IV-voorstel worden de kapitaalvereisten voor de kredietrisico's over de hele linie verhoogd, wat betekent dat het mkb zijn preferentiële behandeling ten opzichte van andere kredietrisico's in het kader van Bazel II behoudt. Niettemin heeft de Commissie de EBA verzocht om de huidige risicogewichten voor mkb-leningen en de gebruikte drempels voor het identificeren van kleine en middelgrote ondernemingen in het kader van de nieuwe normen van Bazel III te analyseren en hierover verslag uit te brengen. Mogelijkheden om de gunstige behandeling van vorderingen op het mkb verder te verbeteren, zijn onder meer een verlaging van de risicogewichten van 75% tot 50% of een verhoging van de drempel voor vorderingen op het mkb van 1 miljoen EUR tot 2 miljoen EUR of 5 miljoen EUR. De Commissie zal deze mogelijkheden zorgvuldig bestuderen binnen de overkoepelende doelstelling van RKV IV om de financiële stabiliteit te vergroten.
38. Er zij tevens opgemerkt dat wordt verwacht dat afgevlakte procycliciteit als gevolg van de verbeterde anticyclische maatregelen in RKV IV in de eerste plaats aan het mkb ten goede zal komen, voor zover banken de kredietverlening aan het mkb rantsoeneren.

7. CONCLUSIES

39. De ECB heeft aanwijzingen gevonden voor een cyclisch MRC onder invloed van cyclische PD's voor grotere banken van groep 1 die de voor het kredietrisico de interneratingbenadering toepassen, maar de cycliciteit wordt deels tenietgedaan door cyclische posities (die lager zijn in tijden van een neergang). Hoewel er enige aanwijzingen zijn voor cyclische MRC's op portefeuilleniveau (voor ondernemingen en particulieren), lijkt dit effect kleiner te zijn op bankniveau wanneer de hele steekproef van banken in beschouwing wordt genomen.
40. Deze afzwakking is mogelijk voornamelijk toe te schrijven aan crisisgebonden portefeuilleaanpassingen, bijvoorbeeld het streven om meer activa in aanmerking te laten komen als beleenbaar onderpand voor liquiditeitstransacties van centrale banken; zonder de crisis zou er dus mogelijk overtuigender bewijs zijn geweest voor een cyclisch MRC. Banken die de standaardbenadering toepassen, kunnen ook een cyclisch MRC hebben omdat de methode steunt op externe ratingbureaus, waarvan de ratings cyclisch zijn.
41. Het vermogen en de bereidheid van banken om geld uit te lenen hangt gedeeltelijk af van de mate waarin de beperkingen met betrekking tot het minimumkapitaal bindend zijn. Hoewel het volgens de huidige RKV berekende MRC, samen met diverse andere factoren, een effect op de werkelijke kapitaalposities van banken kan hebben gehad, kunnen ook verwachtingen met betrekking tot strengere toekomstige wettelijke vereisten ertoe hebben geleid dat kapitaaldoelstellingen zijn vastgesteld die aanzienlijk hoger zijn dan het MRC, met grote gevolgen voor de balans en het kredietbeleid. Dit is echter een andere sturende factor dan de cycliciteit van de huidige wetgeving.

42. RKV IV, die Bazel III in de EU ten uitvoer zal leggen, zal een structurele breuk met het verleden betekenen: het MRC zal strenger zijn op het punt van de kwaliteit en de kwantiteit van het vereiste kapitaal en er zullen nieuwe vereisten met betrekking tot de liquiditeit en de hefboomwerking worden vastgesteld. Belangrijk is dat RKV IV ook een aantal anticyclische beleidsmaatregelen zal bevatten, zoals onder meer het ene "rule book", een anticyclische kapitaalbuffer, een hefboomratio en maatregelen met betrekking tot ratingbureaus en het mkb. Indien nodig zullen de maatregelen geleidelijk worden ingevoerd om procyclische effecten te vermijden.

8. REFERENTIES

Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, 16 december 2010, "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", beschikbaar op: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

BIS (2010), Macroeconomic Assessment Group: Interim Report, "Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements", augustus 2010, beschikbaar op: <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>.

ECB, EBA (2012), "Pro-Cyclicality of Capital Requirements, Second Report".

ECB (2010), "EU Banking Structures", beschikbaar op:

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>.

Europese Commissie, juni 2010, "Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het effect van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG op de conjunctuurencyclus", beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_nl.pdf,

bevat ook verdere literatuurverwijzingen.

Europese Commissie, juli 2011, nieuwe voorstellen inzake kapitaalvereisten (RKV IV), nadere informatie is te vinden op:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm.