



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.7.2012  
COM(2012) 400 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Anden rapport om virkningerne af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF for den økonomiske konjunktur**

{SWD(2012) 218 final}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning .....	3
2.	Cyklikaliteten i de lovbestemte kapitalkrav .....	4
3.	Kapitalkravenes indvirkning på bankernes kapitalgrundlag .....	6
4.	Betydningen af bankernes kapitalgrundlag for deres långivningsaktiviteter .....	8
5.	Kreditmulighedernes indvirkning på den økonomiske cyklus .....	8
6.	Foranstaltninger til imødegåelse af procyklikalitet .....	9
6.1.	Et fælles regelsæt .....	9
6.2.	En kontracyklisk kapitalbuffer .....	9
6.3.	En gearingsratio .....	10
6.4.	Kreditvurderingsbureauer .....	10
6.5.	Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) .....	11
7.	Konklusioner .....	12
8.	Kilder .....	14

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Anden rapport om virkningerne af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF for den økonomiske konjunktur

### 1. INDLEDNING

1. Minimumskapitalkravene til banker i EU's kapitalkravsdirektiv (CDR)<sup>1</sup>, der er baseret på Basel II-regelsættet, er risikofølsomme. Heraf følger, at når kredit- og markedsrisiciene bliver større under et økonomisk tilbageslag, vil minimumskapitalkravene til bankerne blive skærpet, så de kan imødegå de øgede risici. Bankerne kan have behov for at rejse yderligere kapital for at opfylde disse højere krav på et tidspunkt, hvor deres kapitalgrundlag undergraves af tab og mulighederne for at rejse kapital er knappe og bekostelige. Dette kan begrænse bankernes udlånskapacitet og dermed forværre tilbageslaget. Under et økonomisk opsving, hvor priserne stiger støt, og der er færre misligholdelser, kan den tilsyneladende lavere risiko på tilsvarende vis lempe kapitalkravene og øge långivningen, hvilket sætter endnu mere skub i økonomien. Hvis reguleringen har denne virkning betegnes den som "procyklisk".
2. Det forhold, at kapitalkravsdirektivet muligvis bidrager til procyklikaliteten som iagttaget i det finansielle system under det tidligere Basel I-regelsæt, førte til indsættelse i kapitalkravsdirektivet af artikel 156<sup>2</sup>, i henhold til hvilken Europa-Kommissionen (Kommissionen) periodisk skal undersøge, om kapitalkravsdirektivet har "*væsentlige virkninger for den økonomiske konjunktur*", og hvert andet år forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet sammen med eventuelle passende korrigerende foranstaltninger.
3. Kommissionen udarbejdede sin første rapport om procyklikalitet i 2010. Nærværende anden rapport er endnu en gang baseret på ECB's analyse, der er udarbejdet med støtte fra konsekvensundersøgelsesudvalget (Impact Study Group - ISG), som Financial Stability Committee (FSC) under Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) nedsatte i fællesskab med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) i 2011 som efterfølger til den fælles taskforce vedrørende virkningerne af de nye kapitalkravsregler (JTFICF). Hovedvægten i ECB's rapport er lagt på en kvantitativ analyse af IRB-bankdata, men den indeholder også en kort redegørelse for standardmetodens formodede procyklikalitet, som indgår i nærværende rapport<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dette omfatter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/49/EF om kravene til investeringselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag.

<sup>2</sup> Ændret i 2009 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/111/EF af 16. september 2009.

<sup>3</sup> ECB's kvantitative vurdering indeholder kvartalsdata for perioden fjerde kvartal 2008 – andet kvartal 2011 fra omkring 80 banker, der anvender IRB-metoden (IRB - internal ratings based) til beregning af deres kapitalgrundlag. Den kvalitative vurdering er baseret på undersøgelsesmateriale fra de nationale tilsynsmyndigheder og eurosystemets BLS-undersøgelse (BLS - Bank lending Survey).

4. En analyse af forholdet mellem de lovbestemte kapitalkrav og bankernes procykliske långivning er og bliver en vanskelig opgave. Som anført i den første rapport skal følgende vigtige spørgsmål besvares:
  - a) Er kapitalkravene cykliske?
  - b) Hvis ja, har cykliske kapitalkrav da en indvirkning på størrelsen af bankernes ønskede eller reelle kapitalbeholdning?
  - c) Hvis ja, har den ønskede eller reelle bankkapital da en indvirkning på cyklikaliteten i långivningen?
  - d) Hvis ja, har den cykliske långivning da en indvirkning på den økonomiske konjunktur?
5. I juli 2011 fremsatte Kommissionen forslag til en lovgivningspakke med henblik på reform af banklovgivningen, herunder et direktiv (CRD IV) og en forordning (CRR) om kapitalkrav. Kommissionens forslag indeholder foranstaltninger, der muligvis kan afhjælpe procyklikaliteten. Nærværende rapport afsluttes med en vurdering af *udsigterne* til, at disse kontracykliske politikforanstaltninger kan afhjælpe kapitalkravsdirektivets virkninger for den finansielle og økonomiske konjunktur.

## 2. CYKLICALITETEN I DE LOVBESTEMTE KAPITALKRAV

6. Det er en udbredt opfattelse blandt de nationale tilsynsmyndigheder, adspurgt af ECB i 2011, at minimumskapitalkravet (MKK) i kapitalkravsdirektivet er mere risikofølsomt og tilbøjeligt til at være mere cyklisk end de tidligere Basel I-krav. Den øgede cyklikalitet i kapitalkravene tillægges hovedsagelig de overordnede rammers større risikofølsomhed, navnlig hvad angår beregningen af kapitalgrundlaget efter IRB-metoderne.
7. I ECB's kvantitative analyse blev det undersøgt, i hvilket omfang de i IRB-modellerne anvendte risikoparametre, navnlig sandsynligheden for misligholdelse (Probability of Default - PD), skønnet tab i tilfælde af misligholdelse (Loss Given Default - LGD) og eksponeringer, er korreleret med makroøkonomiske faktorer, og i hvor høj grad dette gør minimumskapitalkravene cykliske. Analyseresultaterne skal opfattes som foreløbige fingerpeg snarere end solide empiriske resultater<sup>4</sup>.
8. ECB konstaterede, at PD-værdier for ikke-misligholdte erhvervs- og detaileksponeringer har tendens til at stige mere ved faldende makroøkonomisk aktivitet, faldende ejendomspriser og stigende ledighed, således at en af forudsætningerne for, at man kan tale om cykliske kapitalkrav, er opfyldt. Til sammenligning hermed blev der konstateret forholdsvist begrænsede cykliske virkninger for LGD-værdier, hvilket tyder på, at de LGD'er, bankerne anvender i

---

<sup>4</sup> Der er imidlertid to vigtige forbehold: Kapitalkravsdirektivet er først blevet gennemført for forholdsvis kort tid siden (der er blevet anvendt avancerede modeller fra 2008), hvilket betyder, at der kun i begrænset omfang foreligger relevante data for et helt konjunkturforløb, således at analysen beror på forskelle i etaper af konjunkturforløbet mellem de enkelte lande; og den tilgængelige analyseperiode dækker den nylige finanskrisen, hvor de af krisen affødte adfærdsændringer og politikinterventioner kan have forvansket almindelige adfærdssammenhænge.

deres interne modeller, er noget mere træge end de tilsvarende PD'er og derfor kan være mindre tilbøjelige til at reagere hurtigt på ændringer i de makroøkonomiske forhold. Ændringer i eksponeringen mod erhvervs- og detailporteføljer var korreleret med "laggede" (dvs. forsinkede) ændringer i hhv. erhvervslivets og forbrugernes tillid (konjunkturindikatorer), hvilket også indikerer cyklicitet: Når de økonomiske udsigter er dårlige, nedbringer bankerne deres eksponeringer mod disse porteføljer.

Alt i alt tyder vurderingen af inputparametrene til MKK-beregninger på, at der er visse udlignende virkninger mellem de cykliske risikoparametre såsom PD'er eller LGD'er på den ene side og den cykliske udvikling i eksponeringerne på den anden side: Under et økonomisk tilbageslag kan virkningerne af en højere PD-værdi udlignes af en nedbringelse af eksponeringerne, når disse kombineres som MKK-input. Disse udlignende virkninger kan betyde, at den cykliske indvirkning på de samlede minimumskapitalkrav bliver uklar eller ligefrem ustabil over tid, da den hastighed, hvormed der justeres, kan være forskellig, alt efter parametre og porteføljer.

9. Resultaterne af vurderingen af ændringerne i de samlede minimumskapitalkrav til bankerne peger ikke på nogen signifikant sammenhæng på bankniveau (til forskel fra porteføljeniveau) mellem ændringen i minimumskapitalkravet og væksten i BNP for det samlede analysegrundlag. Når analysen begrænses til gruppe 1-banker<sup>5</sup>, er der imidlertid en signifikant korrelation mellem et fald i væksten i BNP og en stigning i minimumskapitalkravet. Dette peger muligvis på en vis cyklicitet i minimumskapitalkravet for gruppe 1-banker.
10. Det bør bemærkes, at datasættet var begrænset til IRB-banker, og at mange små gruppe 2-banker – der anvender standardmetoden – ikke var omfattet. Cykliciteten i minimumskapitalkravet for gruppe 2-banker set under ét kan derfor også være signifikant, selv om de statistiske beviser herfor ligger uden for rækkevidden af ECB's undersøgelse (jf. punkt 13).
11. Der er tegn på en vis cyklicitet i minimumskapitalkravet på porteføljeniveau. For lagget vækst i BNP, den vigtigste konjunkturindikator, er der - udelukkende for gruppe 1-banker - en signifikant negativ sammenhæng med minimumskapitalkravet for erhvervsporteføljen. Der er dog også en signifikant negativ sammenhæng mellem laggede erhvervsjendomspriser og minimumskapitalkravet for erhvervsporteføljer for alle de analyserede banker.

For detailporteføljer er der også en sammenhæng mellem væksten i BNP og gruppe 1-banker alene, omend denne er mindre signifikant. Ændringer i ledighedstallene indvirker betydeligt på minimumskapitalkravet for detailporteføljer i hele analysegrundlaget, hvilket også gælder for gruppe 1-banker uden nogen signifikant forskel.

12. Kort sagt synes de cykliske virkninger på porteføljeniveau at blive dæmpet på bankniveau. Som det allerede fremgår af konstateringerne vedrørende de udlignende cykliske virkninger mellem MKK-parametrene, skyldes denne dæmpning

---

<sup>5</sup> En bank betragtes som en gruppe 1-bank, hvis den har en tier 1-kernekapital på over 3 mia. EUR og er både forholdsvis diversificeret og internationalt aktiv. Alle andre banker klassificeres som gruppe 2-banker.

sandsynligvis først og fremmest justeringer af størrelsen og sammensætningen af bankernes samlede porteføljer. Den iagttagne omfordeling af aktiver var dog efter alt at dømme udløst af finanskrisen snarere end af ændringer i de underliggende risikoparametre som sådan. Bankerne kan f.eks. have sigtet mod et større beløb i aktiver, der kan komme i betragtning som sikkerhedsstillelse i forbindelse med centralbankers likviditetstransaktioner, for at forbedre deres likviditet og for at kunne drage fordel af billig finansiering via centralbanken. Uden krisen ville minimumskapitalkravet derfor have været mere cyklisk.

13. En anden vigtig faktor, der kan bidrage til cykikaliteten i minimumskapitalkravene, er ekstern rating af specifikke aktiver i bankernes balancer. Mange banker i EU-landene anvender standardmetoden (SA) (udelukkende eller delvist) til beregning af deres kapitalgrundlag. Da standardmetoden i høj grad beror på ekstern rating i reguleringsøjemed, vil enhver cykikalitet i den eksterne rating også give sig udslag i cykliske udsving i kapitalkravene<sup>6</sup>. Banker, der anvender standardmetoden, kan udgøre en yderligere og signifikant determinant for enhver procyklikalitet i långivningen, der skyldes kapitalkravsdirektivet.
14. Herudover er de krav, der stilles af kreditvurderingsbureauer, vigtige faktorer i forbindelse med bankernes kapitalallokeringsbeslutninger, da bankerne ofte ønsker at opretholde eller nå en bestemt målrating som led i deres forretningsstrategi, hvilket kan indebære en højere og mere cyklisk egenkapitalprocent end den, der stilles krav om i kapitalkravsdirektivet<sup>7</sup>.

### **3. KAPITALKRAVENES INDVIRKNING PÅ BANKERNES KAPITALGRUNDLAG**

15. Bankernes evne og vilje til at yde lån afhænger til dels af, i hvilket omfang minimumskapitalkravene er bindende. Et procyklisk minimumskapitalkrav, der stiger i økonomiske nedgangstider, ville gøre større indhug i en banks kapitalbuffer (ud over minimum) og tvinge en forsigtig bank til at søge yderligere kapital eller som et alternativ reducere minimumskapitalkravet ved at skære ned på långivningen.
16. Af faglitteraturen vedrørende udviklingen i bankernes kapitalbuffer i løbet af den økonomiske cyklus fremgår det som regel, at den del af bankernes kapitalbuffer, der ligger over minimumskapitalkravet, falder, når forretningsaktiviteterne stiger, hvilket tyder på overdreven risikotagning i økonomiske opgangstider og reduktion af långivningen i nedgangstider<sup>8</sup>.
17. I ECB's empiriske analyse konstateres der let signifikante korrelationer mellem vækst i BNP og solide kapitalbuffer, hvilket tyder på det omvendte - større buffere i opgangstider og mindre buffere i nedgangstider. Men i betragtning af den korte analyseperiode og de større kapitalbuffer i anden halvdel af 2010 og første halvdel af 2011 på grund af krisen skal disse iagttagelser behandles med forsigtighed<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Jf. kommentar og figur 1, 2 og 3 i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

<sup>7</sup> Jf. også punkt 6.4.

<sup>8</sup> Jf. f.eks. Ayuso, Perez and Saurina (2004), Bikker and Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii and Milne (2008) og Stolz and Wedow (2011).

<sup>9</sup> ECB bemærker dog, at enkelte teorier (f.eks. Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema and Vesala (2009) og Repullo and Suarez (2009)) har peget på, at bankerne kan have ændret deres adfærd med

18. Størrelsen af bankernes kapitalgrundlag kan også hænge sammen med, at bankerne foregriber fremtidige lovkrav. De fremtidige krav omfatter bl.a. reglerne i Basel III-aftalen, Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA's) nylige foranstaltninger<sup>10</sup> og herudover eventuelle andre, nationale forskrifter vedrørende bankernes egenkapitalprocent, som er blevet vedtaget for nylig eller forventes at blive vedtaget i nær fremtid. Alt i alt tyder undersøgelsesdataene på, at lovændringer har mærkbare virkninger både for bankernes balancer og deres långivningspolitikker, herunder kreditstandarderne<sup>11</sup>.
19. EBA har offentliggjort foreløbige data om rekapitaliseringen<sup>12</sup>. I alt giver tiltagene et foreløbigt samlet kapitaloverskud på ca. 26 %. Tiltagene fokuserer hovedsagelig på direkte kapitalforanstaltninger, der dækker 96 % af kapitalunderskuddet og udgør 77 % af det samlede beløb til de foreslåede tiltag. Størsteparten af disse består i kapitaltilførsler, tilbageholdt overskud og konvertering af hybride kapitalinstrumenter til almindelig egenkapital. Foranstaltninger, der påvirker de risikovægtede aktiver, tegner sig for de resterende 23 % af det samlede beløb til tiltagene. Under hensyntagen til foranstaltninger, der følger af EU's statsstøtteafgørelser vedrørende bankomstruktureringer eller andre landespecifikke programmer, kan virkningerne af tiltag, der reducerer långivningen til realøkonomien, anslås til under 1 % af det samlede beløb. Kommissionen, EBA og ECB er imidlertid forpligtede til at overvåge nedgearingen nøje, uanset om den er relateret til rekapitaliseringsplanen eller ej. Det skal navnlig bemærkes, at da nedgearingen sandsynligvis vil foregå i forbindelse med ikke-kerneaktiviteter og/eller uden for hjemlandet, er det vigtigt med et tæt samarbejde mellem hjemland og værtsland inden for EU og også uden for EU's grænser.

Hertil kommer, at banker i euroområdet tegner sig for en stor andel af den samlede långivning til Central- og Østeuropa (47,3 %) sammenlignet med andre nye vækstøkonomier, hvilket tyder på en meget stor kreditafhængighed og særdeles stor følsomhed over for nedgearingsbeslutninger, der træffes af moderenhederne. I visse lande i regionen kontrolleres låneudbuddet næsten udelukkende af bankkoncerner i euroområdet<sup>13</sup>.

---

hensyn til kapitalbufferne ved overgangen til et Basel II-baseret regelsæt. Banker kan beslutte at have ekstra buffer og, på en mere fremadrettet måde, at forsikre sig mod de opfattede mere cykliske minimumskapitalkrav. Dette kunne bevirke, at kapitalbufferne ændrer sig med konjunkturen, så de bliver større i opgangstider og omvendt.

<sup>10</sup> EBA fastsætter egenkapitalmål for 70 europæiske banker bestående af to dele, der skal gennemføres senest i juni 2012. Den første del er en midlertidig kapitalbuffer mod statseksporeringer i markedspriser fra september 2011. Den anden del består i at hæve tier 1-kernekapitalprocentdelen til 9 %.

<sup>11</sup> Jf. figur 4, 5, 6 og 7, der indeholder visse resultater af BLS-undersøgelsen i euroområdet vedrørende virkningerne af lovændringer for bankernes långivningsadfærd. Det skal dog understreges, at dette fænomen adskiller sig fra procyklikaliteten i de eksisterende krav.

<sup>12</sup> EBA's websted, 9. februar 2012, <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-aggr.aspx>.

<sup>13</sup> Jf. tabel 1: EU's bankaktiver og figur 8 og 9 i arbejdsdokumentet, der indeholder yderligere oplysninger og en redegørelse for långivning på tværs af grænserne.

#### **4. BETYDNINGEN AF BANKERNES KAPITALGRUNDLAG FOR DERES LÅNGIVNINGSAKTIVITETER**

20. Langt størsteparten af de nationale tilsynsmyndigheder har udtalt, at der er en klar sammenhæng mellem bankernes kapitalforvaltningspolitikker og deres långivning. I de fleste tilfælde spiller de lovbestemte kapitalkrav i kapitalkravsdirektivet en vigtig rolle. Myndighederne har dog ikke konstateret nogen klar indvirkning af de lovbestemte kapitalkrav på bestemte aktivklasser eller lånekategorier.

Da der også er andre determinanter for kapitalforvaltningspolitikkerne, er det vanskeligt at udskille den indflydelse, kapitalkravsdirektivet har på banklångivningen. Disse determinanter er bl.a. bankernes risikovillighed, stresstest, søjle I- og II-kravene og RAROC<sup>14</sup> samt mål for porteføljevækst. Med hensyn til andre udbuds- og efterspørgselsfaktorer, der kan påvirke cykikaliteten i låneeksponeringer, er myndighedernes synspunkter forskellige, men disse andre faktorer anses i de fleste tilfælde for at være mere vigtige end de lovbestemte kapitalkrav. Relevante faktorer for låneudbuddet er bl.a. de makroøkonomiske forhold (finansieringsomkostninger, adgang til kapital og likviditet, markedstillid) og bankernes individuelle lånestrategi. Låneefterspørgslen påvirkes hovedsagelig af de makroøkonomiske forhold (vækstrate, inflation, ledighed, indkomstudvikling, insolvenser, forbrug (forventet), eksport mv.), men markedsforhold (rentesatser, adgang til finansiering) blev også nævnt. Myndighederne bemærkede desuden, at værdiforringelser og afskrivninger af lån er mere cykliske end lovbestemte kapitalkrav for ikke-misligholdte lån. Regnskabsføring til dagsværdi og de internationale regnskabsstandarder betragtes også som vigtige determinanter for banklångivningen.

#### **5. KREDITMULIGHEDERNES INDVIRKNING PÅ DEN ØKONOMISKE CYKLUS**

21. Det er fortsat vanskeligt at kvantificere de virkninger, ændringer i minimumskapitalkravet har for långivning og BNP. ECB har undersøgt resultaterne af den analyse, der er foretaget af Macroeconomic Assessment Group (udvalget vedrørende makroøkonomisk vurdering) (BIS, 2010), der er nedsat af Baselkomitéen for Banktilsyn og Rådet for Finansiell Stabilitet, med henblik på at vurdere de makroøkonomiske virkninger af overgangen til strengere kapital- og likviditetskrav under Basel III. Denne undersøgelse nævnes dog udelukkende til orientering, da den fokuserer på en enkelt overgang til strengere krav og ikke på at bestemme, om der generelt foreligger en parallel udvikling mellem minimumskapitalkravet, långivning og BNP.
22. Udvalget bemærkede, at makroøkonomiske standardmodeller ikke umiddelbart giver mulighed for en direkte undersøgelse af virkningerne af ændringer i tilsynspolitikken vedrørende långivning og BNP. De forskellige modeller, udvalget anvender, registrerer mange nøglespekter, men der er ikke nogen enkelt model, der omfatter alle de relevante mekanismer. I undersøgelsen forelægges derfor medianen for en

---

<sup>14</sup> RAROC: "Risk adjusted return on capital", en risikobaseret rentabilitetsforanstaltning.

række modeller som et centralt skøn over virkningerne på tværs af modeller og lande<sup>15</sup>.

23. I betragtning af alle forbeholdene i ECB's kvantitative analyse af cykikaliteten i minimumskapitalkravene, f.eks. de meget begrænsede data, der er til rådighed, og konsekvenserne af finanskrisen i form af yderligere lovændringer, statslig intervention og adfærdsjusteringer, synes det for tidligt at foretage et kvantitativt skøn over omfanget af de procykliske virkninger af kapitalkravene i kapitalkravsdirektivet for långivning og BNP.

## **6. FORANSTALTNINGER TIL IMØDEGÅELSE AF PROCYKLICALITET**

24. I juli 2011 fremsatte Kommissionen forslag til en lovgivningspakke med henblik på reform af banklovgivningen, herunder et direktiv (CRD IV) og en forordning (CRR) om kapitalkrav. Forslaget følger op på Basel III-aftalen og har til formål at opfylde det centrale mål om at opretholde låneudbuddet til realøkonomien i EU.
25. Forslaget indeholder en række foranstaltninger, der kan dæmpe procyklikaliteten i banklångivningen: et fælles regelsæt, en kontracyklisk kapitalbuffer, indførelse af en gearingsratio, mindre afhængighed af kreditvurderingsbureauer i forbindelse med tilsynskrav og råderum til at træffe yderligere foranstaltninger med henblik på at styrke lånemulighederne for små og mellemstore virksomheder.

### **6.1. Et fælles regelsæt**

26. Som anført i punkt 19 kan der på grund af integrationen i EU's banksektor forekomme nedgearing af kreditgivningen i internationale banker uden for hjemlandet som reaktion på de lovbestemte krav, der stilles af nationale tilsynsmyndigheder. Indførelsen af et fælles regelsæt vil ikke kun reducere omfanget af regularbitrage, men også dæmpe de procykliske virkninger af asymmetrisk nedgearing i "værtslande".

### **6.2. En kontracyklisk kapitalbuffer**

27. Den kontracykliske kapitalbuffer, der udgør en integrerende del af Kommissionens forslag til kapitalkravsdirektiv (CRD IV), er et centralt reguleringssvar på den opfattede procyklikalitet i banklångivningen. Denne ekstra buffer, der opbygges gradvist 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. Den vil afhjælpe både den nuværende mangel på respons i de lovbestemte krav over for akkumuleringen af risici på makroøkonomisk plan og dæmpe kravenes cykikalitet.
28. Da dynamikken kan være meget forskellig på forskellige markeder, fastsættes bufferne i forhold til det nationale marked. Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici får ansvaret for at udarbejde fælles retningslinjer og for at fremme og koordinere anvendelsen af dette makrotilsynsværktøj inden for rammerne af sit kommissorium.

---

<sup>15</sup> Jf. figur 10 i arbejdsdokumentet: resultaterne af udvalgets undersøgelser af modeller.

29. I ECB's rapport fremhæves det, at selv om der består visse begrebsmæssige problemer i forbindelse med den praktiske gennemførelse af kapitalbufferen<sup>16</sup>, vil det samlede bufferbeløb i givet fald virke klart kontracyklisk. Hvis man i forbindelse med udlånsvæksten i årene før krisen havde indført en kapitalbuffer i 2005, ville den vejledende buffer været steget gradvist til ca. 290 mia. EUR i 2007 for alle EU-landene<sup>17</sup>.

### **6.3. En gearingsratio**

30. Gearingsratioen er et yderligere kapitalkrav, der kan blive et bindende loft på gearing ud over et vist multiplum af aktiverne i forhold til tier 1-kapitalen. Dette vil bidrage til at begrænse overdreven banklångivning i en opgangsperiode i den økonomiske cyklus, når bankerne har momentum til at udvide deres balancer uden en tilsvarende kapitalforøgelse.
31. Kommissionen har i tråd med Basel III foreslået gearingsratioen som en søjle 2-foranstaltning med henblik på at gå over til et bindende (søjle 1-)instrument efter en passende revurdering og kalibrering. Da gearingsratioen er et nyt instrument for EU (og for praktisk taget resten af verden i sin nuværende form), har Kommissionen foreslået en påpasselig fremgangsmåde med en grundig revurdering og en sideløbende forsøgsperiode, inden den lægger sig fast på instrumentets endelige form<sup>18</sup>.

### **6.4. Kreditvurderingsbureauer**

32. Kreditvurderingsbureauer og økonomiske kapitalmodeller kan også spille en vigtig rolle ved fastsættelsen af bankers reelle kapitalgrundlag. Som anført i punkt 13 er ekstern rating tæt korreleret med den økonomiske cyklus, således at kapitalkrav, der er forbundet hermed, også vil følge et klart cyklisk mønster, i det mindste for individuelle eksponeringer. Det forhold, at standardmetodens tilgang til kreditrisici i høj grad beror på ekstern rating, betyder, at dette problem er særlig relevant for banker, der endnu ikke er migreret til IRB-metoden.
33. Dette taget i betragtning tilskyndes der i CRD IV-forslaget til anvendelse af intern rating, samtidig med at der mindre ofte henvises til ekstern rating, og at bestemmelserne om, hvordan ekstern rating kan anvendes, styrkes<sup>19</sup>. I forslaget er der taget hensyn til proportionalitetsprincippet ved at give små kreditinstitutter og investeringsselskaber lov til at anvende de simplest mulige ratingprocedurer; de kan således vælge den mindre kreditvurderingsbureau-afhængige (og mere

---

<sup>16</sup> ECB har set på Basel III-retningslinjerne og forholdet mellem långivning og BNP i forskellige medlemsstater.

<sup>17</sup> Jf. figur 11 i arbejdsdokumentet.

<sup>18</sup> I CRD IV-forslaget pålægges EBA at udarbejde en rapport om gearingsratioens effektivitet og virkninger til forelæggelse for Kommissionen senest i juni 2016. Kommissionen vil senest den 31. december 2016 på grundlag af EBA's rapport forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om gearingsratioens effektivitet og virkninger og "hvis det er relevant" i 2018 fremsætte et forslag til retsakt om indførelse af en gearingsratio (artikel 482, stk. 1).

<sup>19</sup> På internationalt plan udsendte Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) i oktober 2010 principper, som skal mindske myndigheders og finansielle institutioners afhængighed af kreditvurderingsbureauers kreditvurderinger ([http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_101027.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf)).

risikofølsomme) IRB-metode<sup>20</sup>. Anvendelsen af IRB-metoden forudsætter, at man er i stand at foretage uafhængige risikovurderinger, og tilskynder desuden til bedre risikostyringsteknikker med henblik på at kontrollere kreditrisiciene i bankporteføljer.

34. Herudover vedtog Kommissionen den 15. november 2011 et forslag til retsakt<sup>21</sup>, der indeholder en generel forpligtelse for alle lovregulerede finansielle institutioner til selv at foretage kreditrisikovurderinger, og som vil blive fulgt op af et lignende forslag for forsikringsselskaber senere i 2012. Kommissionen er også stærkt involveret i og støtter det arbejde, der foregår i Basel, med henblik på at nedbringe betydningen af ratings som kriterium for definitionen af likvide aktiver og finde alternativer til beregningen af kapitalgrundlaget for investeringer i securitisationer. Dette burde alt sammen reducere den procyklikalitet i den finansielle regulering, der skyldes overdreven afhængighed af kreditvurderingsbureauer.

### **6.5. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er)**

35. SMV'er er mere bankafhængige end andre virksomheder, da de har færre muligheder for at finde alternative finansieringskilder, og eftersom de udgør ryggraden i den europæiske økonomi<sup>22</sup>, kan enhver procyklikalitet i kapitalkravene, hvis den fører til begrænset långivning til SMV'er, få meget betydelige konsekvenser for væksten i realøkonomien.
36. Der blev konstateret en forringelse i SMV'ers adgang til banklån i ECB's "SAFE"-undersøgelse vedrørende perioden april 2011 til september 2011, og denne tendens blev bekræftet i undersøgelsen vedrørende perioden oktober 2011 til marts 2012. Ifølge disse nye undersøgelsesresultater steg finansieringsbehovet for SMV'er i euroområdet i den pågældende periode, idet 19 % rapporterede om en stigning i deres behov for banklån (efterspørgsel), hvor der før var tale om 17 %, mens 11 %, sammenlignet med tidligere 12 %, rapporterede om et fald. Nettoandelen af virksomheder, der rapporterede om en forværring af adgangen til banklån (udbud), steg til 20 %, hvor den lå på 14 % i den tidligere undersøgelse<sup>23</sup>.

I ECB's seneste kvartalsvise BLS-undersøgelse fra april 2012 var nettostramningen af kreditstandarderne for lån til SMV'er samtidig faldet fra 28 % i fjerde kvartal af 2011 til 1 % i første kvartal af 2012, idet nettostramningen af kreditstandarderne for kategorien ikke-finansielle selskaber som helhed faldt fra 35 % til 9 %, et meget større fald end forventet af deltagerne i undersøgelsen på det tidspunkt, hvor den foregående undersøgelse fandt sted. Dette kan muligvis forklares ved et markant fald i nettoprocentdelen af banker i euroområdet, der rapporterer, at finansieringsomkostninger og krav til balancer har bidraget til en stramning af kreditstandarderne – 8 % af bankerne rapporterede om vanskelige forhold på finansieringsmarkedet sammenlignet med tidligere 28 %. Men et pusterum inden en

---

<sup>20</sup> Betragtning 28-29 i forslaget til kapitalkravsforordning fra juli 2011.

<sup>21</sup> Jf. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/agencies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm) for yderligere oplysninger.

<sup>22</sup> SMV'er tegner sig for 99,8 % af alle virksomheder, 66,9 % af de ansatte og 58,4 % af bruttoværditilvæksten i EU-27 (beregning fra 2010, Eurostat/medlemsstaternes nationale statistiske kontorer/Cambridge Econometrics/Ecorys).

<sup>23</sup> Undersøgelse af SMV'ers adgang til finansiering i euroområdet (SAFE), der findes på [http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index\\_en.html](http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index_en.html).

yderligere stramning af kreditstandarderne letter ikke SMV'ernes vanskelige finansieringssituation.

37. Eksponeringer mod SMV'er behandles gunstigt i det eksisterende kapitalkravsdirektiv. I forslaget til CRD IV øges kapitalkravene over hele linjen for alle kreditrisikoeksponeringer, hvilket betyder, at SMV'er fortsat har ret til den særbehandling, de er omfattet af i Basel II, i forbindelse med andre eksponeringer. Alligevel har Kommissionen anmodet EBA om at analysere og aflægge rapport om de nuværende risikovægte for lån til SMV'er og de tærskler, der anvendes ved definitionen af SMV'er i forbindelse med de nye Basel III-standarder. Blandt mulighederne for yderligere at forbedre den gunstige behandling af eksponeringer mod SMV'er kan f.eks. nævnes en nedsættelse af risikovægtningen fra 75 % til 50 % eller en forøgelse af tærsklen for eksponeringer mod SMV'er fra 1 mio. EUR til 2 eller 5 mio. EUR. Kommissionen vil undersøge disse muligheder nøje inden for rammerne af det overordnede CRD IV-mål om at styrke den finansielle stabilitet.
38. Det er også værd at bemærke, at SMV'erne - når bankerne rationerer deres kreditgivning til dem - som de første forventes at nyde godt af den mindre udprægede procyklikalitet, der følger af de skærpede kontracykliske foranstaltninger i CRD IV.

## **7. KONKLUSIONER**

39. ECB konstaterede visse tegn på, at minimumskapitalkravet er cyklisk, fordi PD'erne for store gruppe 1-banker, der anvender IRB-metoden på kreditrisici, er cykliske, hvilket dog til en vis grad udlignes af cykliske eksponeringer (dvs. som bliver mindre i nedgangstider). Der ser ud til at være cykliske virkninger af minimumskapitalkravene på (erhvervs- og detail-)porteføljeniveau, men disse virkninger dæmpes tilsyneladende på bankniveau, når man ser på hele bankundersøgelsesgrundlaget.
40. Hovedforklaringen på denne dæmpning af virkningerne kan være porteføljejusteringer som følge af krisen, f.eks. med henblik på at flere aktiver kan komme i betragtning som sikkerhedsstillelse i forbindelse med centralbankers likviditetsforanstaltninger, således at cykikaliteten i minimumskapitalkravet muligvis ville fremstå tydeligere, hvis der ikke havde været nogen krise. Banker, der anvender standardmetoden, kan også have et cyklisk minimumskapitalkrav, fordi denne metode beror på eksterne kreditvurderingsbureauer, hvis ratings er cykliske.
41. Bankernes evne og vilje til at yde lån afhænger til dels af, i hvilket omfang minimumskapitalkravene er bindende. De minimumskapitalkrav, der beregnes i henhold til det nuværende kapitalkravsdirektiv, kan have haft en vis indvirkning på bankernes reelle kapitalgrundlag, men forventninger om strengere lovbestemte krav i fremtiden kan sammen med en række andre faktorer have ført til egenkapitalmål betydeligt over minimumskapitalkravet med deraf følgende kraftige virkninger for balancer og långivningspolitikker. Denne determinant adskiller sig dog fra cykikaliteten i den nuværende lovgivning.

42. CRD IV, der gennemfører Basel III i EU, udgør et strukturelt brud med fortiden i form af et skærpet minimumskapitalkrav - med hensyn til den krævede kapitals kvalitet og kvantitet - samt nye krav til likviditet og gearing. Det skal fremhæves, at direktivet kommer til at indeholde en række kontracykliske politikforanstaltninger, herunder et fælles regelsæt, en kontracyklisk kapitalbuffer, en gearingsratio samt bestemmelser vedrørende kreditvurderingsbureauer og SMV'er. Om nødvendigt vil man gennemføre foranstaltningerne over en længere periode for at undgå procykliske virkninger.

## 8. KILDER

Baselkomitéen for Banktilsyn, Den Internationale Betalingsbank (BIS), 16. december 2010, "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", findes på <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

BIS (2010), Macroeconomic Assessment Group: interimrapport, "Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements", august 2010, findes på <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>.

ECB, EBA (2012), "Pro-Cyclicality of Capital Requirements", anden rapport.

ECB (2010), "EU Banking Structures", findes på:

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

Europa-Kommissionen, juni 2010, "Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om virkningerne af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF for den økonomiske konjunktur", findes på:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010\\_report\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_da.pdf).

Andre kilder

Europa-Kommissionen, juli 2011, nye forslag vedrørende kapitalkrav (CRD IV), jf. oplysningerne på:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm).