

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.6.2010
COM(2010)327 definitief

**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 conjunctuurcyclus**

SEC(2010)754

**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 conjunctuurcyclus**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Bronnen van procycliciteit en gevolgen ervan voor de analyse.....	4
3.	Cycliciteit van het vereiste minimumkapitaal.....	5
4.	Effect van de kapitaalvereisten op de kredietverlening door banken	8
5.	Effect van de kredietbeschikbaarheid op de conjunctuurcyclus	11
6.	Onderliggende ratio voor de berekening van de kapitaalvereisten	12
7.	Maatregelen om de procycliciteit te beperken	14
7.1.	Kapitaalbuffers en voorzieningen	15
7.2.	Beperking van de cycliciteit van het MRC	17
7.3.	Hefboomwerking.....	17
7.4.	Reeds door de Commissie getroffen maatregelen.....	18
7.5.	Conclusies	19
8.	Referenties.....	20

1. INLEIDING

1. De minimumkapitaalvereisten die krachtens de op het Bazel II-kader gebaseerde Europese Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV)¹ aan banken worden opgelegd, zijn risicogevoelig: hoe groter het risico, hoe meer kapitaal banken nodig hebben om zich tegen dat risico in te dekken en potentiële verliezen te kunnen opvangen. Aangezien het krediet- en het marktrisico in tijden van economische neergang toenemen, stijgen ook de minimumkapitaalvereisten voor banken om aan het grotere risico het hoofd te kunnen bieden. Wanneer het kapitaal van banken door verliezen wordt ondermijnd, is het mogelijk dat zij, om aan de strengere eisen te kunnen voldoen, hun kapitaal moeten verhogen op een moment dat zulks moeilijk en duur is, wat hun kredietverleningsvermogen zou kunnen beperken.
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 artikel 156 in de richtlijn is opgenomen. Overeenkomstig dat artikel dient de Europese Commissie (Commissie) periodiek te onderzoeken of de RKV "*van grote invloed is op de conjuncturele cyclus*" en op basis van deze analyse om de twee jaar een verslag op te stellen, dat, zo nodig vergezeld van passende voorstellen, bij het Europees Parlement en de Raad moet worden ingediend.
3. Het onderhavige verslag is voor deze doeleinden opgesteld. Het is er gekomen in nauwe samenwerking met de Europese Centrale Bank (ECB) en het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT), die in 2006 een gezamenlijke taskforce inzake de impact van het nieuwe kader voor kapitaalvereisten (TFICF) hebben opgericht². In aanvulling op de raadplegingen van belanghebbenden die de ECB in het kader van de voorbereiding van haar analytische bijdrage heeft gehouden, heeft de Commissie twee online-enquêtes georganiseerd om gemakkelijker feedback van kredietnemers³ en -gevers⁴ te kunnen vergaren. Er zij benadrukt dat de

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 De TFICF is belast met het monitoren van de omvang en volatiliteit van de minimumkapitaalvereisten van banken, zoals gedefinieerd in de RKV, alsook met de analyse van het effect van deze vereisten op de kredietverlening door banken en op de conjunctuurcyclus.

³ Tussen 12 augustus en 28 september 2009 werd onder Europese ondernemingen een enquête gehouden. De ondernemingen werden via het Europees toetsingspanel van het bedrijfsleven (European Business Test Panel — EBTP) geraadpleegd over hun waarnemingen met betrekking tot de ontwikkeling van de beschikbaarheid en de voorwaarden van bankkredieten sinds oktober 2008. 429 leden van het EBTP uit 28 EU/EER-lidstaten hebben de vragenlijst ingevuld. 59% van de ondervraagde ondernemingen was klein, 20% middelgroot en 21% groot.

⁴ Tussen 21 mei en 31 augustus 2009 werd in de Europese banksector een enquête gehouden. Er werden negentien antwoorden ontvangen uit IT, SI, BE, AT, DE, UK en NL. De respondenten waren onder meer banken die voornamelijk in particulier bezit zijn (beursgenoteerd), nationale coöperatieve banknetwerken en overheidsbanken. Enkele antwoorden waren afkomstig van nationale verenigingen die het gezamenlijke standpunt van hun leden verwoordden, waardoor het aantal individuele kredietinstellingen dat tot de enquête heeft bijgedragen, in wezen heel wat hoger lag.

gepresenteerde analyse een indicatief karakter heeft omdat de voorschriften van RKV II⁵ pas in 2009 zijn aangenomen.

2. BRONNEN VAN PROCYCLICITEIT EN GEVOLGEN ERVAN VOOR DE ANALYSE

4. Bancaire kapitaalregelgeving kan de cycliciteit die met kredietverlening door banken samenhangt, versterken. Gezien hun risicogevoelige aard wordt ervan uitgegaan dat de kapitaalvereisten van het Bazel II-raamwerk, die in de EU met de RKV in wetgeving werden omgezet, sterker stijgen in tijden van recessie en minder snel toenemen in perioden van economische groei. Aangezien extra kapitaal aantrekken in economisch moeilijke tijden voor banken duur kan zijn, zou dit hen ertoe kunnen aanzetten in plaats daarvan hun kredietverlening terug te schroeven. Daartegenover staat dat de kapitaalvereisten bij een economische opleving soepeler worden, waardoor banken over meer manoeuvreerruimte beschikken om ten opzichte van het historische gemiddelde van de gehele conjunctuurcyclus meer en/of risicovollere leningen te verstrekken.
5. Kredietverlening door banken is procyclisch, maar er mag niet zomaar van worden uitgegaan dat cyclische kapitaalvereisten deze procycliciteit versterken. De procycliciteit van kredietverlening door banken is immers het gevolg van vele, vaak onderling met elkaar samenhangende factoren⁶, zoals beperkingen van de risicometing⁷ en informatieasymmetrieën⁸ tussen kredietnemers en -gevers. De procycliciteit van de kredietverlening kan voorts ook het gevolg zijn van inadequate reacties⁹ van deelnemers van het financiële stelsel op veranderingen in de economische toestand.

⁵ Richtlijn 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG, 2006/49/EG en 2007/64/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer.

⁶ Zie BIS (2008) en Masschelein (2007) voor een grondige beschrijving van de voornaamste bronnen van procycliciteit en van de rol die de regelgeving inzake kapitaaltoereikendheid daarbij vervult.

⁷ Financiële instellingen hebben het met name moeilijk om absolute risico's in te schatten (zij zijn heel wat bedrevener in het inschatten van relatieve risico's), vooral over een langere periode, waardoor zij maar zelden voor het financiële stelsel gevaarlijk sterke groei als dusdanig herkennen. Risicometingen kunnen vrij laag uitvallen in expansiefases terwijl zwakke punten en risico's ontstaan. Zij schieten echter de hoogte in zodra zich spanningen voordoen. Zo kan het marktrisico van de handelsportefeuille van banken gemakkelijk worden onderschat indien het beoordeeld wordt op basis van korte perioden waarin activa worden aangehouden. Dergelijke beperkingen in de perceptie van risico's zijn ten dele het gevolg van de beperkte informatie die beschikbaar is over de dynamiek van het systeemrisico en worden verklaard door bepaalde theorieën van de "behavioural finance", zoals blindheid voor grote risico's ("disaster myopia") en cognitieve dissonantie. Zie Borio et al. (2001) voor een ruimere analyse.

⁸ Wanneer het economische klimaat somber is en de waarde van zekerheden daalt, kunnen informatieasymmetrieën met betrekking tot de kwaliteit van de balans van cliënten ertoe leiden dat zelfs kredietnemers met winstgevende projecten nog maar moeilijk leningen kunnen krijgen. Wanneer de economie opleeft en de waarde van zekerheden stijgt, kan zich het tegengestelde voordoen. Deze redenering doet vermoeden dat het procyclische effect wellicht sterker is bij kredietnemers met een grotere kans op informatieasymmetrie, zoals onder meer kleine en middelgrote ondernemingen waaraan geen externe ratings worden toegekend en waarvoor geen uitgebreide informatieverplichtingen gelden.

⁹ In bepaalde gevallen worden deze reacties ingegeven door de kortetermijnbenadering van beloningsstructuren of door kuddegedrag (neiging van marktdeelnemers om hun gedrag af te stemmen op dat van de andere marktspelers). Het beloningsbeleid van financiële instellingen kan het procyclische effect versterken indien het (mogelijkerwijs onevenredige) beloningen inhoudt wanneer alles goed gaat

Schommelingen in de kwaliteit van de balans van banken worden ook door de verslaggevingsregels beïnvloed. In wezen zouden de gerealiseerde of ongerealiseerde winsten ten gevolge van prijsstijgingen van activa (zoals blijkt uit de reële waarde ervan) of een verbetering van de kredietkwaliteit (zoals blijkt uit de minder strenge voorzieningseisen voor banken) het resultaat van de banken en bijgevolg ook hun eigenvermogenspositie kunnen verbeteren, waardoor de basis wordt gelegd voor een verdere groei van de kredietverlening¹⁰.

6. Aangezien procycliciteit het gevolg is van diverse factoren, is het exacte effect van minimumkapitaalvereisten moeilijk vast te stellen. Met name het onderscheid tussen de effecten van het kredietaanbod en die van de kredietvraag is niet evident, te meer daar veranderingen in vraag en aanbod zowel de rentetarieven voor bankkredieten als de kredietvolumes beïnvloeden. Om deze effecten correct te kunnen bepalen, is een gedetailleerde en voldoende omvangrijke gegevensreeks vereist, die evenwel nog niet voorhanden is omdat de RKV nog maar recentelijk ten uitvoer werd gelegd. De in dit verslag opgenomen eerste evaluatie is dan ook gedeeltelijk gebaseerd op kwalitatieve informatie die onder banken en kredietnemers werd vergaard.
7. Van de RKV kunnen slechts procyclische effecten uitgaan indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Teneinde empirisch te kunnen bepalen in hoeverre van dergelijke effecten sprake is, wordt in dit verslag de door de ECB voorgestelde structuur gevolgd en een antwoord op de volgende vragen gezocht:
 - verhoogt de grotere risicogevoeligheid van het RKV-kader de cycliciteit van het vereiste minimumkapitaal (minimum required capital — MRC) en zo ja, in welke mate?
 - beïnvloeden cyclische kapitaalvereisten de kapitaalpositie van en de kredietverlening door banken?
 - versterkt de cycliciteit van de kredietverlening door banken de conjuncturele cyclus?

3. CYCLICITEIT VAN HET VEREISTE MINIMUMKAPITAAL

8. Met de goedkeuring van de RKV zijn de kapitaalvereisten risicogevoeliger geworden in vergelijking met Bazel I, aangezien banken voor de berekening van hun vereist minimumkapitaal methoden kunnen kiezen die zijn afgestemd op hun specifieke situatie en op de mate van verfijning van hun risicobeheer. Met de interne-ratingbenadering (IRB) kunnen banken bijvoorbeeld de kapitaalvereisten voor het kredietrisico berekenen op basis van hun eigen inputparameters, zoals de kans op wanbetaling (probability of default — PD), het verlies bij wanbetaling (loss given

en onvoldoende bestraffing in geval van moeilijkheden, bijvoorbeeld bonussen op basis van opbrengsten op korte termijn die meteen worden uitbetaald, zonder dat deze zijn afgestemd op de genomen risico's of dat de betaling wordt uitgesteld om rekening te houden met toekomstige prestaties van de bedrijfseenheid of van de gehele instelling. Zie Borio et al. (2001) voor een ruimere analyse.

¹⁰ Bij een economische neergang kunnen de marktontwikkelingen daarentegen leiden tot een daling van de reële waarde van activa en tot hogere voorzieningsvereisten. Deze neerwaartse herziening van de waardering van activa en stijgende kredietverliezen kunnen de banken ertoe aanzetten hun kredietvoorwaarden aan te scherpen en hun kredietverlening terug te schroeven.

default — LGD) en het uitstaande bedrag bij wanbetaling (exposure at default — EAD)¹¹.

9. Door de verwachte verbetering van de risicogevoeligheid van de wettelijke kapitaalvereisten in het kader van de RKV werd algemeen aangenomen dat deze vereisten mettertijd variabelere (of cyclischer) zouden worden. Aangezien de vereisten voor het kredietrisico in het kader van de eerste pijler meer dan 80% van het totale MRC uitmaken, wordt er in het algemeen van uitgegaan dat de inaanmerkingneming van de kredietrisicoparameters bij de berekening van risicogewogen activa op basis van de interne-ratingbenaderingen de voornaamste aanjager van de potentiële cycliciteit van het MRC is, hoewel de risicogewichten bij alle drie de benaderingen (standaardbenadering¹², elementaire interne-ratingbenadering¹³ en geavanceerde interne-ratingbenadering) geacht worden mee te evolueren met de macro-economische toestand. Aangezien de PD van vorderingen bij de interne-ratingbenaderingen in een economische opleving daalt en bij een economische neergang stijgt, worden de kapitaalvereisten geacht dienovereenkomstig te variëren¹⁴.
10. Voor een grondige analyse van de cycliciteit van het MRC is een volledige conjunctuurcyclus nodig. Momenteel zijn slechts gegevens van drie referentiepunten beschikbaar¹⁵, wat onvoldoende is om definitieve antwoorden te kunnen formuleren.

¹¹ Wat het relatieve effect van individuele risicoparameters in de interne-ratingbenadering betreft, wordt de PD-waarde gezien als de factor die het meest tot de cycliciteit van het raamwerk bijdraagt, hoewel ook LGD en EAD van invloed kunnen zijn, zij het in mindere mate. De mate waarin de kapitaalvereisten variëren, wordt onder meer bepaald door het systeem dat banken in hun interne-ratingprocessen toepassen, namelijk een systeem dat uitgaat van een bepaald moment in de tijd (point-in-time of PIT) of van de gehele cyclus (through-the-cycle of TTC). TTC-ratings reageren doorgaans niet zo snel op schommelingen in de macro-economische situatie, waardoor zij minder door ontwikkelingen in de conjunctuurcyclus worden beïnvloed. TTC-ratingsystemen worden in het kader van het Bazel II-raamwerk en de RKV aanbevolen als een manier om de potentiële volatiliteit van de kapitaalvereisten af te vlakken. Gezien de voorkeur van banken voor recente gegevens over wanbetaling en voor systemen van vroegtijdige waarschuwing en aangezien het erg moeilijk is om voldoende gegevens te vergaren, gebruiken zij hoofdzakelijk PIT-benaderingen, vooral voor vorderingen op kleine en middelgrote ondernemingen en op particulieren.

¹² Bij de standaardbenadering schommelen de kapitaalvereisten minder sterk omdat banken gebruik maken van risicogewichten op basis van externe ratings (die doorgaans op TTC-basis worden toegekend) van externe kredietbeoordelingsinstellingen.

¹³ Verwacht wordt dat de risicogewogen activa van bedrijfskredietportefeuilles bij de elementaire interne-ratingbenadering minder sterk door de conjunctuurcyclus worden beïnvloed dan bij de geavanceerde interne-ratingbenadering, aangezien banken bij de geavanceerde methode hun eigen LGD- en EAD-ramingen gebruiken. Aangenomen wordt immers dat intern geraamde LGD- en EAD-waarden sterker op conjunctuurcycli reageren dan de ramingen van de toezichhouders die in het kader van de elementaire interne-ratingbenadering worden gebruikt.

¹⁴ Naast de kredietrisicoparameters kan ook het gebruik van producten voor de overdracht van kredietrisico's, zoals hersecuritisaties, gevolgen hebben voor de cycliciteit van de kapitaalvereisten. Onder gunstige omstandigheden ondersteunen de securitisatiemarkten de overdracht van kredietrisico's van afzonderlijke instellingen, waardoor zij een ontlastend effect hebben op de kapitaalpositie van banken. Uit recente gegevens is echter gebleken dat deze risico-overdrachtsfunctie onder gespannen marktomstandigheden niet noodzakelijkerwijze doeltreffend wordt gebruikt, wat het negatieve effect op de kapitaalpositie van banken dan weer kan versterken.

¹⁵ Juni 2008, december 2008 en juni 2009 voor ongeveer 60 tot 80 banken uit veertien EU-lidstaten die de interne-ratingbenadering toepassen.

11. Volgens de analyse van de TFICF lag het MRC¹⁶ op grond van de RKV ten opzichte van Bazel I gemiddeld 10,6% lager bij de banken van groep 1¹⁷ en 6,1% lager bij de banken van groep 2¹⁸. Tegelijkertijd is het MRC bij de banken van groep 1 en 2 tussen juni en december 2008 met respectievelijk 8,3% en 0,1% gestegen. Deze veranderingen zijn toe te schrijven aan de stijging van de risicogewogen activa met 8,2% bij de banken van groep 1 en een daling van de risicogewogen activa met 1,5% bij de banken van groep 2. Het geheel van de vorderingen is echter sneller gestegen dan de risicogewogen activa, namelijk met respectievelijk 10,7% en 2,8%, wat erop wijst dat de stijging van het MRC tussen juni en december 2008 niet veroorzaakt werd door een toename van het aan de vorderingen verbonden risico¹⁹.
12. In juni 2009 lag het MRC voor de banken van groep 1 en 2 op grond van de RKV nog steeds lager dan in het kader van Bazel I (respectievelijk 7,7% en 5,5%). Tussen december 2008 en juni 2009 daalden de risicogewogen activa van de banken van groep 1 met 2,1%, ondanks een toename van het geheel van de vorderingen met 0,3%. Het MRC van groep 1 steeg echter met 3,7%, hoofdzakelijk door een toename van de aftrekposten voor verwante ondernemingen en securitisaties en te lage voorzieningen voor verwachte verliezen. Daarom zal verder moeten worden onderzocht of andere MRC-componenten dan de risicogewogen activa de volatiliteit van het MRC op langere termijn vergroten²⁰.
13. Diverse factoren kunnen tot deze enigszins verrassende ontwikkeling van de risicogewogen activa ten opzichte van het geheel van de vorderingen hebben bijgedragen, zoals onder meer steunmaatregelen van overheden ten behoeve van banken en een verschuiving in de samenstelling van de portefeuille van banken naar minder risicovolle vorderingen. De waargenomen veranderingen in de samenstelling van de portefeuilles, die wijzen op een verschuiving van portefeuilles met een hoge PD (bedrijfskredietportefeuille) naar portefeuilles met een lagere PD

¹⁶ Zonder de overgangperiodes in aanmerking te nemen.

¹⁷ 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.

¹⁸ Het is mogelijk dat de door de banken bekendgemaakte gegevens het effect van de RKV op de kapitaalvereisten die op basis van de interne-ratingbenaderingen van kredietrisico bepaald worden, nog niet ten volle weergeven omdat banken ten dele de standaardbenadering toepassen. In december 2008 was het procentuele aandeel van de vorderingen waarvoor banken deze gedeeltelijke toepassing verkozen zowel in groep 1 (31%) als in groep 2 (40%) aanzienlijk.

¹⁹ Het MRC per vordering - een maatstaf voor risico - is in december 2008 ten opzichte van juni 2008 immers onveranderd gebleven (voor de banken van groep 1) of licht gedaald (voor groep 2). Hoewel de PD-waarde op portefeuilleniveau bij de banken van groep 1 gemiddeld is gestegen, zijn de niet in gebreke gebleven PD's virtueel onveranderd gebleven, wat erop wijst dat de stijging van het PD-gemiddelde toe te schrijven was aan een hoger aantal gevallen van wanbetaling. De stijging van de PD-waarden weerspiegelt een stijging van het aantal vorderingen met een betalingsachterstand, maar het effect van het hogere PD-gemiddelde op de risicogewogen activa (en het MRC) is minder duidelijk aangezien het risicogewicht van een vordering met een betalingsachterstand nihil is (met enkele uitzonderingen bij de geavanceerde interne-ratingbenadering). In een dergelijk geval wordt het risico in de boeken weergegeven door het verwachte verlies, waarvoor risicovoorzieningen dienen te worden aangelegd (indien de voorzieningen ontoereikend zijn, wordt het resterende verlies op het kapitaal in mindering gebracht). Voorts was de LGD-waarde van een aantal vorderingen in december 2008 lager dan in juni 2008.

²⁰ Het MRC is een doeltreffende weergave van de teller en de noemer van de wettelijk vereiste kapitaalratio. Het is een maat voor het kapitaal dat vereist is voor de dekking van i) 8% van de risicogewogen activa, ii) het verschil tussen de totale in aanmerking komende voorzieningen en het totale verwachte verlies en iii) de overige aftrekposten.

(staatsleningenportefeuille), verklaart ten dele waarom de hierboven besproken toename van de risicogewogen activa kleiner is dan de toename van de totale vorderingen (zie grafiek 1 in het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie). Het resultaat kan ook worden beïnvloed door de tijd die nodig is voor de herziening van de PD-waarden²¹.

14. Bovendien is uit regressieanalyses van het effect van de conjunctuurencyclus op diverse onderdelen van de portefeuilles van banken gebleken dat de coëfficiënt van de conjunctuurencyclus²² positief is voor vorderingen op ondernemingen en voor vorderingen op particulieren en negatief voor vorderingen op centrale overheden²³, wat lijkt overeen te stemmen met de reeds eerder vermelde vaststelling dat banken hun portefeuilles hebben herschikt ten voordele van vorderingen die minder kapitaalintensief werden geacht.
15. Uit de meerlandenanalyse van de gegevens van de toezichthouders sinds december 2008 werd geconcludeerd dat de macro-economische situatie van invloed was op de risicoparameters en op de PD in het bijzonder²⁴. Tot eind 2008 hadden de macro-economische omstandigheden op het niveau van de afzonderlijke instellingen echter geen noemenswaardig effect op het MRC. Deze enigszins verrassende vaststelling wordt vooral verklaard door het effect van de hierboven vermelde herschikking van de portefeuilles.

4. EFFECT VAN DE KAPITAALVEREISTEN OP DE KREDIETVERLENING DOOR BANKEN

16. Opdat wettelijke kapitaalvereisten de kredietverlening door banken beïnvloeden, moeten zij banken bindende verplichtingen opleggen met betrekking tot hun kapitaalbasis. Banken kunnen bij de bepaling van het kapitaal dat zij moeten aanhouden, ook nog met andere relevante factoren dan wettelijke verplichtingen rekening houden. Economische kapitaalmodellen, verwachtingen van andere marktdeelnemers en met name de vereisten van ratingbureaus kunnen banken

²¹ De PD wordt geraamd op basis van de winst- en verliescijfers, die met enige vertraging door de conjunctuurencyclus worden beïnvloed en met nog meer vertraging worden bekendgemaakt. Indien de inkomsten van een onderneming bijvoorbeeld aan het begin van het jaar beginnen te dalen, wordt dit weergegeven in de financiële rekeningen van het volledige boekjaar die pas na enkele maanden in het volgende boekjaar worden gepubliceerd en nog enkele maanden later eventueel in de ratingsystemen worden opgenomen.

²² Weergegeven door de vertraagde "output gap" en gemeten als het verschil tussen het feitelijke en het potentiële bbp.

²³ De coëfficiënt is enkel voor de bedrijfskredietportefeuille statistisch significant (1%).

²⁴ Uit regressieanalyses van de ECB met betrekking tot het verband tussen veranderingen van de afzonderlijke risicoparameters en de conjunctuurencyclus is gebleken dat de PD-waarde van bedrijfskrediet- en particuliere kredietportefeuilles sneller stijgt in landen met een beperkte bedrijfsactiviteit, zoals gemeten door de output gap met één periode vertraging. Soortgelijke regressieanalyses met betrekking tot de LGD-waarden leverden voor alle portefeuilles negatieve, statistisch insignificante coëfficiënten op. Dit kan erop wijzen dat de LGD-waarden die in de interne modellen van banken zijn opgenomen, minder snel op veranderingen in de macro-economische situatie reageren dan de PD-waarden. Er is dan ook een langere referentieperiode nodig om het verwachte zeer negatieve verband tussen de economische activiteit en de LGD-waarden duidelijk aan te tonen. Een andere mogelijke verklaring voor het feit dat geen verband is gevonden tussen de LGD-waarden en de conjunctuurencyclus, zijn de wettelijke voorschriften die het gebruik van met economisch moeilijke tijden overeenstemmende LGD-waarden voorschrijven.

dwingen hun kapitaal op te trekken, zelfs wanneer zij al aan de wettelijke eisen voldoen.

17. Uit de resultaten van de enquêtes van de ECB is gebleken dat ratingbureaus de grootste rol spelen in de bepaling van het gewenste kapitaal en dat zij voor grote, internationale banken mogelijk zelfs belangrijker zijn dan de wettelijke kapitaalvereisten. Dit doet vermoeden dat de veranderingen in de omvang van de gewenste kapitaalbasis van banken en het daarmee verband houdende effect op hun kredietverlening hoofdzakelijk beïnvloed worden door de ambitie van individuele instellingen om bepaalde ratings van ratingbureaus te verkrijgen. Evenzo zouden economische kapitaalmodellen in de besluitvorming van grote banken inzake kapitaaltoewijzing zwaarder kunnen wegen dan de wettelijke vereisten²⁵. De recente financiële crisis heeft gewezen op het belang van de verwachtingen van de marktdeelnemers voor de bepaling van de kapitaalpositie van banken. Het lijkt erop dat de druk op banken om hun kapitaalbuffers niet te verlagen, gevoed werd door de bezorgdheid van de marktdeelnemers over de gepastheid van de kwaliteit en het niveau van het aangehouden kapitaal in de moeilijke periode, veeleer dan door de cyclische volatiliteit van het MRC.
18. Kapitaalvereisten kunnen pas effect op de kredietverlening door banken sorteren indien deze kredietverlening veeleer door het kredietaanbod dan door de kredietvraag wordt gestuurd. Daarenboven dienen kapitaalvereisten in vergelijking met andere factoren inzake kredietaanbod en -vraag ook een belangrijke determinant van de cycliciteit van de kredietverlening te zijn. Factoren aan de vraagzijde die de kredietgroei beïnvloeden, zijn onder meer de verwachtingen van de consumenten, inflatie en werkloosheidscijfers.
19. De enquête van de ECB over kredietverlening (Bank Lending Survey of BLS)²⁶ doet vermoeden dat de RKV het kredietbeleid van banken enigszins heeft beïnvloed. Bevraagde banken meldden dat het effect van de RKV op de kredietvoorwaarden duidelijker merkbaar was bij bedrijfsleningen (zowel het midden- en kleinbedrijf (mkb) als grote ondernemingen) dan bij gezinsleningen (zie grafiek 2). Het effect van de RKV varieert echter aanzienlijk tussen banken: hoewel op het niveau van de eurozone het merendeel van de banken heeft verklaard dat de RKV tot nu toe eigenlijk geen effect op hun kredietvoorwaarden heeft gehad, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de verschillende landen (zie grafiek 3). Terwijl in bepaalde landen banken hebben gemeld dat de RKV weinig of geen invloed heeft gehad op hun beleid inzake bedrijfsleningen, verklaarde in andere landen tot wel 80% van de banken dat de RKV tot een duidelijke aanscherping van de kredietvoorwaarden heeft geleid. Evenzo meldde een aantal landen dat de RKV tot een duidelijke versoepeling van de kredietvoorwaarden voor gezinsleningen heeft geleid, terwijl de meeste

²⁵ De antwoorden van de banken op de vragenlijst van de Commissie geven evenwel aan dat de wettelijke kapitaalvereisten de belangrijkste benadering vormen voor de berekening van het streefniveau voor hun kapitaalpositie, zowel bij banken die de standaardbenadering toepassen als bij die welke de interne-ratingbenadering volgen.

²⁶ De BLS van juli 2009, waaraan meer dan 100 banken uit de eurozone hebben deelgenomen, bevatte vragen over het effect van de RKV op het kredietbeleid van banken (gemeten naar hun kredietvoorwaarden) in de periode van het eerste kwartaal van 2008 tot en met het tweede kwartaal van 2009.

landen net aangaven dat de voorwaarden door de richtlijn aanzienlijk strenger zijn geworden.

20. De enquête die de Commissie onder banken heeft gehouden, had betrekking op de factoren die hen er tussen oktober 2008 en april 2009 toe hebben aangezet hun kredietverlening te beperken (zie grafiek 4). Hoewel 47% van de respondenten veranderingen in het verplichte kapitaal als reden opgaf, kwamen andere factoren nog vaker voor, namelijk de algemene economische en/of sectorspecifieke vooruitzichten (95%), de vooruitzichten van de afzonderlijke kredietnemers (79%) en de beschikbaarheid van zekerheden voor startende ondernemingen (63%). Uit recente onderzoeken van de ECB in de eurozone is gebleken dat de kapitaalpositie van banken (in de ruime zin van het woord, dus meer dan alleen maar het MRC) in de afgelopen twee jaar van invloed is geweest op de kredietverlening aan gezinnen en ondernemingen, hoewel de invloed ervan minder uitgesproken was dan die van factoren uit de "risicoperceptie categorie" (zie grafieken 5 en 6).
21. De recente gebeurtenissen hebben aangetoond dat bepaalde zwakke punten in wettelijke kapitaalvereisten ook procyclisch kunnen werken. In de voorspoedige jaren voorafgaand aan de crisis hebben heel wat grote banken hun hefboomfinanciering fors opgetrokken. De risico's, met inbegrip van de risico's in de handelsportefeuille, namen daardoor danig toe, maar werden onvoldoende in aanmerking genomen voor het verplicht aan te houden kapitaal. Door de crisis groeide de bezorgdheid over de toereikendheid van het kapitaal van banken en om de hogere, door de marktspelers passend geachte kapitaalratio's te halen, zagen banken zich genoodzaakt de hefboomwerking in hun activiteiten snel af te bouwen en kapitaal op te halen onder moeilijke marktomstandigheden, wat de druk nog verder opdreef. Tot wel 50% van de banken heeft aan de ECB gemeld dat de financiële crisis een negatieve invloed heeft gehad op zowel hun kapitaalpositie (aanzienlijke afwaarderingen en verliezen op handelsportefeuilles²⁷ en onderbrekingen in de toegang tot wholesale funding) als hun kredietbeslissingen (zie grafiek 7).
22. Toch concludeert de ECB in haar analyse dat de recente daling van de kredietgroei in ruime mate het gevolg is van een dalende vraag naar leningen. De langetermijntendensen van de totale kredietgroei en de economische activiteit in de eurozone (zie grafiek 8) duiden erop dat de kredietverlening zich in het verleden gewoonlijk procyclisch ontwikkelde ten aanzien van de conjunctuurcyclus. Niettegenstaande de druk waaronder de banken van de eurozone tijdens de financiële crisis stonden en de overgang naar de RKV, sluit de totale kredietgroei sinds kort weer min of meer aan bij het historische patroon. De groei van de gezinsleningen daalde over het algemeen parallel met de vertraging van de economische activiteit, terwijl de groei van leningen aan niet-financiële ondernemingen met enige vertraging is begonnen te dalen, zoals in het verleden ook al werd waargenomen.

²⁷ Na in 2007 op hun handelsportefeuille een winst van 82 miljard EUR te hebben behaald (met inbegrip van niet-gerealiseerde winsten en verliezen), boekten 105 Europese banken in 2008 samen een verlies van 94 miljard EUR op hun handelsportefeuille. Bronnen: Orbis en Bloomberg.

23. **Over het algemeen is het nog steeds moeilijk te beoordelen in hoeverre de tenuitvoerlegging van de RKV de procycliciteit van de kredietverlening door banken heeft versterkt. Hoewel de in dit deel aangehaalde ondersteunende gegevens op mogelijke verbanden tussen de RKV en de kredietverlening door banken wijzen, dient gedurende een langere periode onderzoek te worden gedaan om duidelijker conclusies te kunnen trekken. Bovendien dient er met klem op te worden gewezen dat de tenuitvoerlegging van het Bazel II-kader samenviel met het begin van de financiële crisis, waardoor het bijzonder moeilijk is de effecten van beide gebeurtenissen van elkaar te onderscheiden.**

5. EFFECT VAN DE KREDIETBESCHIKBAARHEID OP DE CONJUNCTUURCYCLUS

24. De laatste stap van de analyse heeft betrekking op de mate waarin de door de RKV veroorzaakte veranderingen in de kredietverlening door banken de conjunctuurcyclus beïnvloeden.
25. Van de RKV kan pas een versterkend effect op de reële economie uitgaan indien een aanzienlijk aantal kredietnemers van hun bank afhankelijk zijn, wat inhoudt dat zij hun bankleningen niet kunnen inruilen voor alternatieve financieringsbronnen. Uit de gegevens van de ECB blijkt dat bij de nieuwe, aan niet-financiële ondernemingen toegekende bedrijfsleningen (zie grafiek 9) leningen aan het mkb medio 2008 een hoogtepunt hebben bereikt en sindsdien met ongeveer 15% zijn gedaald. Grote leningen bereikten hun hoogtepunt pas begin 2009 en waren in september 2009 met ongeveer 10% gedaald. Hoewel deze cijfers erop wijzen dat de kredietverlening aan het mkb sterker door de economische neergang werd beïnvloed, zijn in de afgelopen maanden ook minder leningen aan grote ondernemingen toegekend. Het volume van kleine leningen is evenwel sterker gedaald dan dat van grote leningen en het verschil tussen de rentetarieven op kleine en grote leningen gaat sinds het begin van 2008 in stijgende lijn (zie grafiek 10).
26. Volgens een recent onderzoek²⁸ lijken de meeste Europese kleine en middelgrote ondernemingen ondanks de minder aantrekkelijke kredietvoorwaarden nog steeds toegang te hebben tot bankkredieten. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de meeste leningaansvragen een positief gevolg hebben gekregen: 60% van de kleine en middelgrote ondernemingen van de eurozone meldde in de eerste helft van 2009 het volledige gevraagde leningbedrag te hebben ontvangen terwijl nog eens 17% een deel van het gevraagde bedrag heeft gekregen; slechts 12%²⁹ van de leningaansvragen werd geweigerd (zie grafiek 11). De Commissie kwam in het kader van een andere enquête onder Europese ondernemingen over de beschikbaarheid van bankkredieten tot vergelijkbare schattingen³⁰.

²⁸ Enquête die de ECB in samenwerking met de Commissie tussen 17 juni en 23 juli 2009 heeft gehouden onder 6 000 kleine, middelgrote en grote ondernemingen in de eurozone.

²⁹ Hoe groter de ondernemingen, hoe gemakkelijker zij een lening konden krijgen, aangezien slechts 5% van de grote ondernemingen een lening geweigerd werd.

³⁰ Uit de antwoorden van 429 EU/EER-lidstaten is gebleken dat 13% van de ondernemingen die in de periode van oktober 2008 tot september 2009 een aanvraag voor een bankkrediet hebben ingediend, elke vorm van bankkrediet werd geweigerd. Dit percentage lag hoger bij het MKB (15%) dan bij grote ondernemingen (5%). De antwoorden gaven ook aan dat voor de groep ondernemingen die verklaarden

27. Wat de mate betreft waarin ondernemingen met kredietbehoeften erin slagen de gevolgen van de strengere kredietvoorwaarden naar aanleiding van de economische neergang het hoofd te bieden, wijzen gegevens erop dat de daling in de verlening van langlopende bankleningen die zich sinds eind 2008 heeft voorgedaan (zie grafiek 12), enigszins werd opgevangen met marktfinanciering, zoals de uitgifte van aandelen en schuldinstrumenten. In het mkb hebben de meeste ondernemingen die in de eerste helft van 2009 een handelskrediet of een andere vorm van externe financiering nodig hadden, het gewenste bedrag volledig gekregen. Toch meldde een aantal ondernemingen dat zij geen beroep hebben kunnen doen op deze alternatieve financieringsbronnen (respectievelijk 13% en 15%, zie grafiek 11).
28. **Ondanks de tekenen die erop wijzen dat steeds vaker de markt en niet de banken als financieringsbron wordt gebruikt, mag de belangrijke rol van de banken in de kredietverlening voor uitgaven en investeringen niet worden onderschat, vooral omdat bepaalde, voornamelijk kleinere ondernemingen via alternatieve kanalen maar moeilijk aan de nodige middelen kunnen komen. Bovendien is uit recente empirische gegevens gebleken dat schokken in de kredietverlening de economische activiteit in het hoofdzakelijk op banken gebaseerde financiële stelsel van de eurozone ongunstig kunnen beïnvloeden³¹.**

6. ONDERLIGGENDE RATIO VOOR DE BEREKENING VAN DE KAPITAALVEREISTEN

29. In het kader van de beslissingen van de G20 is de Commissie op 26 februari 2010 een openbare raadpleging gestart over een reeks wijzigingsmogelijkheden voor de RKV met betrekking tot liquiditeits- en tegenpartijkredietrisicobeheer, de definitie van kapitaal, een hefboomratio, anticyclische maatregelen, systeemkritische financiële instellingen en het ene "rule book". De evaluatie van deze potentiële voorschriften valt evenwel buiten het bestek van dit verslag³².
30. In de nasleep van de crisis wordt met betrekking tot procycliciteit bijzondere aandacht besteed aan twee problemen, namelijk het effect van ratingverlagingen en de kredietverlening aan het mkb. Er is in het bijzonder enige bezorgdheid over de negatieve gevolgen voor het mkb indien de kapitaalvereisten inderdaad tot een beperktere toegang tot krediet en hogere rentetarieven zouden leiden.

negatief te zijn beïnvloed door de beperktere beschikbaarheid van bankkrediet, het MKB meer moeite had dan grote ondernemingen om de nodige financiering uit andere bronnen te verkrijgen.

³¹ Capiello et al. (2009) leveren empirisch bewijs dat de kredietverlening door banken een transmissiekanaal van het monetaire beleid in de eurozone vormt. De auteurs stellen vast dat veranderingen in de kredietverlening, zowel wat het volume als wat de voorwaarden voor bedrijfsleningen betreft, de activiteit in de reële economie aanzienlijk beïnvloeden. Voorschriften met betrekking tot de balans van banken, zoals bindende kapitaalvereisten, kunnen de groei van de reële economie dan ook afremmen omdat zij banken ertoe aanzetten hun kredietverlening terug te schroeven. Ciccarelli et al. (2009) gebruiken een VAR-panelbenadering voor de eurozone met bbp, prijzen, kortetermijnrentetarieven en vraag- en aanbodvoorwaarden in verband met krediet. Met behulp van impulsantwoordfuncties hebben de auteurs vastgesteld dat een verstrenging van kredietvoorwaarden een aanzienlijke daling van de reële bbp-groei tot gevolg heeft. Aangezien de RKV de kredietvoorwaarden van banken beïnvloedt, doet deze vaststelling dus vermoeden dat zij uiteindelijk ook de economische activiteit beïnvloedt.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

31. De correlatie van activa kan worden beschreven als de afhankelijkheid van de activawaarde van een kredietnemer van de algemene economische toestand. Alle kredietnemers zijn door deze ene risicofactor met elkaar verbonden, waardoor zij gewoonlijk een vergelijkbare ontwikkeling doormaken. Deze correlatie verschilt naargelang van de activacategorie – de diverse kredietnemers en activacategorieën hangen immers niet allemaal even sterk van de globale economie af – en beïnvloeden ook de risicogewichten. Een voorbeeld van een lage correlatie is de particuliere leningportefeuille, aangezien gevallen van wanbetaling door particulieren doorgaans losstaan van elkaar en minder afhankelijk zijn van de conjunctuurcyclus dan wanbetaling door ondernemingen. Bijgevolg is de verliescurve vrij vlak en zijn de kapitaalvereisten minder afhankelijk van de economische situatie. Het belang van het mkb voor de Europese economie wordt in het huidige RKV-kader erkend en leningen aan het mkb met een kredietvolume van minder dan één miljoen euro worden tot de activacategorie van de particuliere leningen gerekend. De kapitaalvereisten voor dergelijke leningen worden dan ook minder sterk door de conjunctuurcyclus beïnvloed en bieden het mkb aanzienlijke voordelen ten opzichte van Bazel I.
32. Het MRC voor securitisaties is eveneens belangrijk. De kapitaalvereisten worden voornamelijk gebaseerd op de externe rating van een ratingbureau³³. Externe ratings zijn een relatief gestandaardiseerde, gemakkelijk te begrijpen en onafhankelijke maatstaf die door de markt al voor de tenuitvoerlegging van het Bazel II-kader intensief werd gebruikt³⁴. Elke kredietrating van een securitisatietranche is gekoppeld aan een welbepaald risicogewogen kapitaalvereiste (zie grafiek 13). De kapitaalvereisten zijn fors hoger wanneer een securitisatie een rating van minder dan BBB- heeft en elk actief met een rating van minder dan B+ moet geheel worden gewaarborgd door verplicht aan te houden kapitaal, omdat:
- in geval van wanbetaling de verliezen bij achtergestelde tranches van securitisatieposities veel groter kunnen zijn dan bij gewone bedrijfsleningen met een soortgelijke PD; en
 - toezichthouders hebben voorzien in een prikkel die ervoor moet zorgen dat banken minder in risicovolle achtergestelde tranches met een lagere rating beleggen³⁵.

³³ Banktoezichthouders zijn er niet voor gewonnen banken voor de bepaling van hun kapitaalvereisten eigen kredietrisicomodellen te laten gebruiken wegens de onzekerheid van en het gebrek aan gegevens over de correlaties van activa. Zoals de recente gebeurtenissen hebben aangetoond, hebben de interne modellen van banken niet echt goed gewerkt.

³⁴ Overeenkomstig Richtlijn 2009/111/EG tot wijziging van de RKV dienen banken alle mogelijke voorzorgsmaatregelen te treffen, waaronder het aanhouden van 5% van de gesecuritiseerde activa. Het bestuur van de ratingbureaus zal worden geregeld door de verordening betreffende ratingbureaus.

³⁵ Er zijn echter belangrijke factoren die het effect van de hogere kapitaalvereisten in geval van ratingverlagingen kunnen beperken omdat: i) ratingverlagingen gepaard gaan met boekhoudkundige waarderingsverliezen. Aangezien de EU-regelgeving banken toelaat boekhoudkundige waarderingsverliezen in de kapitaalvereisten te verrekenen, hebben ratingverlagingen heel wat minder effect bij banken die een conservatief waarderingsbeleid op hun securitisatieposities toepassen; ii) banken die voor hun securitisatieposities overheidswaarborgen genieten of die deze posities op de markt of aan gespecialiseerde door de overheid gefinancierde vehikels ("bad banks") hebben verkocht, aangezien de stijging van de kapitaalvereisten geheel of gedeeltelijk geneutraliseerd zien.

Tijdens de financiële crisis werd de rating van securitisatietranches door de ratingbureaus fors verlaagd. Daardoor gelden niet alleen voor achtergestelde, maar ook voor niet-achtergestelde tranches met een oorspronkelijk hogere rating hogere kapitaalvereisten. Vanaf juni 2009 bedraagt het kapitaalvereiste voor securitisatieposities gemiddeld 6% van het MRC voor banken van groep 1 en 3,2% voor banken van groep 2³⁶. Het probleem zou kunnen worden opgelost door een verder doorgedreven differentiatie en verfijning van de kapitaalvereisten. Daarom worden de kapitaalvereisten voor securitisaties momenteel aan een diepgaand onderzoek onderworpen.

33. Teneinde het totale effect van de mogelijke wijzigingen in het Bazel II-raamwerk op de omvang van het kapitaal in te schatten, zal het Bazelse Comité een kwantitatieve impactstudie uitvoeren. Om het effect van deze wijzigingen op Europese banken en de mogelijke gevolgen ervan voor de kredietverlening door banken te beoordelen, heeft de Commissie het CEBT verzocht voor de EU een soortgelijk onderzoek te verrichten. Belangrijk is daarbij dat het onderzoek van het CEBT ook betrekking zal hebben op kleine banken, waarvan de kredietverlening voor het mkb van bijzonder groot belang kan zijn.

7. MAATREGELEN OM DE PROCYCLICITEIT TE BEPERKEN

34. Aangezien het onmogelijk is de risicogevoeligheid van alle instellingen op een bepaald moment te verhogen zonder een lichte toename van de cycliciteit van het MRC op langere termijn, is een zekere mate van procycliciteit wellicht onvermijdelijk. Als antwoord op deze afruil werd in de RKV een aantal waarborgen ingevoerd om het potentiële procyclische effect te beperken, met inbegrip van stresstests (in het kader van de tweede pijler), overgangperiodes voor kapitaalniveaus, gunstiger risicogewichten voor minder conjunctuurgevoelige kredietnemers (mkb) en de verplichte berekening van de kapitaalvereisten op basis van gegevens die een ruime tijdsperiode beslaan (voor PD) en verliesramingen uitgaande van economisch moeilijke tijden (voor LGD).
35. De recente crisis heeft echter aangetoond dat marktdeelnemers ervan uitgaan dat het kapitaal wordt opgetrokken wanneer zij menen dat een instelling niet in staat is om verliezen op te vangen. Betere anticyclische maatregelen binnen het regelgevingskader voor kapitaalvereisten zouden het vertrouwen in de balans van de banken kunnen helpen herstellen en zodoende de kans verkleinen dat banken hun kapitaalvereisten moeten optrekken of de hefboomwerking van hun kredietportefeuilles drastisch moeten verlagen om aan de verwachtingen van de marktdeelnemers te voldoen. De Commissie is het met internationale instellingen als de FSB en het Bazelse Comité eens dat aanvullende maatregelen dienen te worden getroffen om buitensporige procycliciteit te voorkomen.

³⁶ Eind juni 2008 bedroegen deze gemiddelden 2,9% voor groep 1 en 4,5% voor groep 2.

7.1. Kapitaalbuffers en voorzieningen

36. De Commissie onderzoekt de invoering van kapitaalbuffers en/of een voorzieningenbeleid over de gehele duur van de cyclus. Beide soorten maatregelen hebben ten doel de procycliciteit te beperken. Een dynamisch voorzieningenbeleid houdt in dat voorzieningen worden aangelegd voor "verwachte" kredietverliezen op vorderingen, terwijl buffers bestemd zijn voor "onverwachte" verliezen.
37. Bovendien zijn er twee soorten anticyclische maatregelen, namelijk die welke worden toegepast op basis van de specifieke risicokenmerken van banken (microniveau) en die welke gebaseerd zijn op een of meerdere macroparameters en het ruimere systeemrisico aangeven (macroniveau). Een dynamisch voorzieningenbeleid, kapitaalbuffers en een voorstel van het CEBT om de cycliciteit van het MRC te beperken (zie hieronder), zijn bankspecifieke maatregelen die gericht zijn op specifieke risico's van individuele banken.
38. Voorzieningen voor verliezen op kredieten leiden in de financiële verslaglegging tot lagere netto-inkomsten in de periode waarin de voorzieningen in de boeken worden opgenomen alsook tot een lagere boekwaarde van de kredieten. De verslaggevingsstandaarden gaan momenteel uit van geleden verliezen, wat betekent dat verliezen slechts in de boeken kunnen worden opgenomen indien zij op de balansdatum daadwerkelijk geleden zijn. Volgens de huidige normen standaarden geen voorzieningen voor kredietverliezen worden geboekt op basis van gebeurtenissen waarvan wordt verwacht dat zij in de toekomst zullen plaatsvinden³⁷.
39. In de praktijk is het dus mogelijk dat er zich in een portefeuille van langetermijnleningen die in economisch gunstige tijden is opgebouwd geen enkele gebeurtenis voordoet die tot waardeverminderingen leidt, waardoor volgens de huidige internationale standaarden voor financiële verslaggeving (International Financial Reporting Standards of IFRS) geen voorzieningen voor kredietverliezen op

³⁷ De IASB heeft een grondige herziening van IAS 39 "financiële instrumenten" doorgevoerd, met inbegrip van het aanleggen van voorzieningen voor kredietverliezen, en heeft in november 2009 een afzonderlijke Exposure Draft (ED) gepubliceerd. Deze ED bevat vijf meetbeginselen op hoog niveau ("verwachte kasstroom"- of ECF-model) die verslaggevende entiteiten samen met de op beginselen gebaseerde toepassingsrichtsnoeren voor de berekening van de geamortiseerde kostprijs dienen toe te passen. Volgens de voorgestelde methode zouden banken:

- a) eerst de verwachte kasstroom voor de (resterende) looptijd van het financieel instrument ramen, inclusief de verwachte kredietverliezen (met inachtneming van de zekerheden);
- b) op basis van de verwachte kasstroom het "effectieve rentetarief" (interne opbrengstvoet) berekenen. Het effectieve rentetarief is lager dan het contractueel overeengekomen rentetarief omdat de geschatte kredietverliezen in aanmerking worden genomen;
- c) op elke balansdatum de initiële kasstroom en de verwachte kredietverliezen opnieuw onder de loep nemen en hen indien nodig aanpassen.

De ECF-benadering zou de voorzieningen voor kredietrisico's in vergelijking met het huidige op daadwerkelijk geleden verliezen gebaseerde model van IAS 39 kunnen verbeteren, omdat niet langer op daadwerkelijke wanbetaling moet worden gewacht en kredietverliezen vroeger in de boeken kunnen worden opgenomen. Met de ECF-benadering zouden de contractuele rente-inkomsten beter op de verwachte verliezen kunnen worden afgestemd. De ED bevat echter slechts weinig aanwijzingen over het gebruik van gegevens en modellen. Het document vereist in wezen ramingen van de kasstroom en van de verwachte kredietverliezen op een bepaald moment in de tijd. Net als het Bazelse Comité en andere belanghebbenden onderzoekt de Commissie momenteel het voorstel van de IASB en zal zij een bijdrage leveren om het te verbeteren in overeenstemming met de door de G20 vastgestelde doelstellingen.

individuele leningen zouden worden geboekt. Indien een dynamisch voorzieningenbeleid over de hele cyclus en het voorstel van de IASB ten uitvoer zouden worden gelegd, zouden banken voorzieningen voor verwachte kredietverliezen moeten aanleggen. Banken zouden bijgevolg tijdens een economische opleving voorzieningen aanleggen die als buffer zouden dienen in tijden van economische neergang.

40. Er worden momenteel meerdere opties in overweging genomen om het procycliciteitsprobleem aan te pakken, waaronder een verbetering van de regelgeving inzake voorzieningen. Meer toekomstgerichte oplossingen, zoals een dynamisch voorzieningenbeleid, bieden in deze context een aantal voordelen, waardoor banken verwachte verliezen sneller in hun boeken kunnen opnemen. De IASB werkt reeds aan een wijziging van de bestaande verslaggevingsregels wat het aanleggen van voorzieningen betreft. Het Bazelse Comité is voornemens een grondige bijdrage te leveren om de procycliciteit te beperken en het model van de IASB in de praktijk te helpen omzetten.
41. Op het gebied van kapitaalbuffers werden nog twee aanvullende elementen gesignaleerd. Het eerste element is een vaste buffer bovenop het wettelijk verplichte minimumkapitaal (kapitaalbeschermingsbuffer), die beschikbaar is om verliezen in moeilijke perioden op te vangen. De banken zouden deze kapitaalbuffer in economisch voorspoedige tijden moeten opbouwen. Banken waarvan het kapitaal onder de vaste doelstelling ligt, zouden beperkingen opgelegd krijgen met betrekking tot kapitaaluitkeringen (met name dividendbetalingen en het inkopen van eigen aandelen) tot de vaste bufferdoelstelling weer gehaald wordt. Zo wordt verzekerd dat banken in perioden waarin hun rendabiliteit dat mogelijk maakt, een kapitaalbuffer aanleggen die ze in economisch moeilijkerere tijden kunnen gebruiken. De verplichting voor banken om in perioden waarin sterke winstcijfers worden geboekt hun kapitaal op te trekken, zou buitensporige kredietgroei en hefboomfinanciering in de sector mee kunnen afremmen.
42. Het tweede element is een anticyclische kapitaalbuffer. Deze zou een breder macroprudentieel doel dienen, namelijk de bescherming van de banksector tegen perioden van buitensporige kredietgroei alsook de ondersteuning van de kredietverlening door banken in tijden van economische neergang. Het streefniveau voor de anticyclische kapitaalbuffer zou variëren in de tijd en een functie zijn van een of meerdere macroparameters die fungeren als indicator van toenemende risico's op macroniveau. Een afwijking van de macroparameters van het langetermijngemiddelde zou wijzen op een periode van toenemende macrorisico's, waardoor de aan te houden kapitaalbeschermingsbuffer zou stijgen.
43. De Commissie ziet een in de tijd variabele kapitaalbuffer als een mogelijkheid om het procycliciteitsprobleem op macroprudentieel niveau aan te pakken. Aangezien een dergelijke maatregel een globale economische, monetaire en macroprudentiële beoordeling zou inhouden, zal de Commissie samen met de ECB onderzoeken hoe deze maatregel in de nieuwe toezichtarchitectuur kan worden opgenomen.

7.2. Beperking van de cycliciteit van het MRC

44. Het CEBT heeft voorgesteld het pijler 2-proces te gebruiken ter correctie van de lagere PD-ramingen in tijden van gunstige kredietvoorwaarden. In de praktijk stoelt de methode op de toepassing van een correctie die overeenstemt met de kloof tussen de huidige PD-waarden en de PD-waarden in recessies of het langetermijngemiddelde. Volgens deze opzet daalt de correctiecoëfficiënt in tijden van recessie en stijgt hij in tijden van economische groei. De buffer zou dienovereenkomstig worden berekend en bijgevolg de conjuncturele schommelingen van het MRC kunnen opvangen en de procycliciteit beperken.

7.3. Hefboomwerking

45. In de aanloop naar de recente financiële crisis is de hefboomwerking in het financiële stelsel aanzienlijk toegenomen, zowel in de gereguleerde banksector als in de niet-gereguleerde sectoren, bij marktspelers als hedgefondsen en private-equitybedrijven. Hoewel een hogere hefboomwerking in goede tijden tot hogere opbrengsten kan leiden, zorgt deze ook voor grotere verliezen bij een economische neergang. Bovendien heeft de afbouw van de hefboomfinanciering door marktspelers in het hele financiële stelsel de financiële markten en de bredere economie nog meer schade berokkend.
46. De G20 stelden in hun verklaring van 2 april 2009³⁸ dat risicogebaseerde kapitaalvereisten moeten worden aangevuld met een eenvoudige, transparante, niet-
risicogebaseerde maatstaf die internationaal vergelijkbaar is, vorderingen buiten de balanstelling naar behoren in aanmerking neemt en buitensporige hefboomwerking in het bankstelsel helpt te beperken. In zijn openbare raadpleging heeft het Bazelse Comité de grote lijnen van een hefboomratio gekenschetst die in aanvulling op het risicogebaseerde Bazel II-raamwerk zou worden gebruikt, teneinde te evolueren naar een pijler 1-benadering op basis van adequate evaluatie en kalibratie. De Commissie overweegt net als het Bazelse Comité een hefboomratio in te voeren met het oog op de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:
- beperking van de stijging van de hefboomwerking in de banksector om zodoende het risico op destabiliserende maatregelen ter vermindering van de hefboomwerking, die het financiële stelsel en de economie kunnen schaden, te verkleinen; en
 - vaststelling van aanvullende voorzorgsmaatregelen tegen het modelrisico en foute metingen door de risicogebaseerde maatregel aan te vullen met een eenvoudige, transparante, onafhankelijke maatstaf voor risico's op basis van brutovorderingen.
47. Het is wenselijk de hefboomratio voor de toepassing ervan op internationaal niveau te harmoniseren en volledig te corrigeren voor eventuele resterende boekhoudkundige verschillen. De ratio dient te worden geïjkt zodat deze een geloofwaardige aanvullende maatstaf kan worden voor de risicogebaseerde vereisten, met inachtneming van de komende wijzigingen van het Bazel II-raamwerk.

³⁸ G20 (2009).

7.4. Reeds door de Commissie getroffen maatregelen

48. In de sterke groeiperiode van de financiële sector bevorderde de opzet van financiële-stimulansregelingen voor kaderpersoneel van financiële ondernemingen de procycliciteit. Doordat de regelingen op winstgevendheid op korte termijn gericht waren en onvoldoende op de risico's of prestaties op lange termijn werden afgestemd, zetten zij immers aan tot het nemen van buitensporige risico's³⁹.
49. Teneinde dit negatieve effect van slecht opgezette beloningsstructuren aan te pakken, heeft de Commissie voorgesteld de vereisten van de RKV aan te vullen met een uitdrukkelijke verplichting voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen om voor alle personeelscategorieën waarvan de beroepsactiviteit een wezenlijke invloed op hun risicoprofiel heeft, beloningsregelingen en -praktijken vast te stellen en in stand te houden die in overeenstemming zijn met doeltreffend risicobeheer⁴⁰.
50. Teneinde de toereikendheid van de bankkapitaalvereisten te verbeteren, heeft de Commissie tevens wijzigingen in de RKV voorgesteld om de wettelijke kapitaalvereisten voor handelsportefeuilleactiviteiten en hersecuritisaties uit de beleggingsportefeuille aan te scherpen⁴¹. Tijdens de financiële crisis leidden de zwakke punten van het MRC op deze gebieden tot extra druk op de kapitaalpositie van banken, wat op zijn beurt wellicht tot een verdere aanscherping van de kredietvoorwaarden door de banken heeft bijgedragen.
51. In 2009 heeft de Commissie ook voorgesteld een Europees Comité voor systeemrisico's (ECSR)⁴² in te stellen dat belast zou worden met het toezicht op de stabiliteit van het volledige financiële stelsel. Indien het ECSR overeenkomstig dat voorstel wordt opgericht, zal het systeemrisico's op Europees niveau signaleren en risicowaarschuwingen afgeven. De toevoeging van een solide macroprudentieel niveau aan de bestaande microprudentiële aanpak zou de procyclische factoren, zoals beperkingen in de meting van risico's en inadequate reacties van marktdeelnemers op risico's, moeten helpen tegengaan⁴³. Hierdoor zouden cycli en de toename van risico's in het stelsel tijdig moeten kunnen worden gesignaleerd. Indien toezichthouders en beleidsmakers daarbij een belangrijke rol wordt toebedeeld, zou sneller actie kunnen worden ondernomen om buitensporige volatiliteit en procycliciteit in tijden van economische neergang te voorkomen.

³⁹ Zie deel 5 voor meer informatie over inadequate reacties van marktdeelnemers op veranderingen in de economische toestand.

⁴⁰ COM(2009) 362 definitief.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Zie COM(2009) 499 definitief.

⁴³ Zie deel 5 voor meer informatie hierover.

7.5. Conclusies

52. Er zij benadrukt dat de gepresenteerde analyse een indicatief karakter heeft omdat de voorschriften van RKV II pas in 2009 zijn aangenomen.
53. De Commissie merkt op dat vele internationale instellingen en comités hebben onderstreept dat het belangrijk is anticyclische maatregelen in het prudentiële kader op te nemen om excessieve procycliciteit in het financiële stelsel te beperken. Parallel met de werkzaamheden van het Bazelse Comité zal de Commissie met name de opties onderzoeken die het systeemrisico en de procycliciteit op de meest doeltreffende wijze aanpakken. De Commissie is van mening dat deze maatregelen het nemen van buitensporige risico's in tijden van economische groei moeten beperken, maar ook zodanig moeten worden opgevat dat zij in geval van economische neergang kunnen worden teruggeschroefd om de weerbaarheid van de banksector te bevorderen en de kredietstroom naar de economie te ondersteunen.
54. De Commissie herinnert aan de conclusies van de Raad (Ecofin)⁴⁴, waarin wordt opgeroepen tot de invoering van een "vooruitziend [voorzieningenbeleid], hierin bestaande dat in goede tijden uit de winsten [voorzieningen] worden aangelegd voor verwachte verliezen op de leningenportefeuille, (...) dat een temperende werking op de procycliciteit [uitoefent]". De Commissie herinnert ook aan de aanbeveling van de G20, die de opstellers van verslaggevingsstandaarden ertoe heeft aangespoord op korte termijn met toezichthouders en regelgevende instanties samen te werken om de standaarden inzake waardering en voorzieningen te verbeteren en tot één enkel stelsel van mondiale verslaggevingsstandaarden van hoge kwaliteit te komen". De Commissie zal in een eventueel wetgevingsvoorstel rekening houden met de lopende werkzaamheden van de voor het opstellen van de internationale verslaggevingsstandaarden bevoegde instantie (IASB) en van de prudentiële toezichthouders (met name het Bazelse Comité).

⁴⁴ Raad (Ecofin) (2009).

8. REFERENTIES

BIS (2008), "Addressing financial system procyclicality: a possible framework", notitie bestemd voor de werkgroep Market and Institutional Resilience van het FSF, september 2008, beschikbaar op http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1

Borio, C., C. Furfine en P. Lowe (2001), "Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options", BIS Paper No 1

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen en M. Protopapa (2009), "Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area", ECB Working Paper (verschijnt binnenkort)

Ciccarelli, M., A. Maddaloni en J.-L. Peydró (2009), "Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission", document voorgesteld op de CREDIT-conferentie van 2009 over kredietrisico, financiële crises en de macro-economie, Venetië

COM(2009) 362 definitief, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille en voor hersecuritisaties, alsook het bedrijfseconomisch toezicht op het beloningsbeleid, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0362:FIN:NL:PDF>

COM(2009) 499 definitief, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautair macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's, 23 september 2009, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0499:FIN:NL:PDF>

Raad (Ecofin) (2009), Conclusies van de Raad over procycliciteit, 2954e zitting van de Raad Economische en Financiële Zaken, Brussel, 7 juli 2009, beschikbaar op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ecofin/109827.pdf

G20 (2009), "Declaration on strengthening the financial system", Londen, 2 april 2009, beschikbaar op http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf

Masschelein, N. (2007), "Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework", NBB Working Paper 120