



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2011
SEC(2011) 950 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een verordening

betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen

{COM(2011) 452 definitief}
{SEC(2011) 949 definitief}

1. ACHTERGROND

Door de omvang van de financiële crisis zijn onaanvaardbare risico's met betrekking tot de huidige regelgeving inzake de financiële instellingen aan het licht gekomen. Volgens schattingen van het IMF hebben de Europese banken van 2007 tot 2010 als gevolg van de crisis bijna 1 biljoen EUR verliezen geleden, hetgeen 8% van het bbp van de EU vertegenwoordigt.

Om de stabiliteit in de banksector te herstellen en ervoor te zorgen dat krediet naar de reële economie blijft stromen, hebben zowel de EU als haar lidstaten een brede waaier van ongekende maatregelen genomen, die uiteindelijk ten laste kwamen van de belastingbetaler. In die context had de Europese Commissie (Commissie) tegen oktober 2010 4,6 biljoen EUR aan staatssteunmaatregelen voor financiële instellingen goedgekeurd, waarvan in 2008 en 2009 meer dan 2 biljoen EUR daadwerkelijk is gebruikt.

Tegenover de aanzienlijke begrotingssteun die aan de banken is verstrekt, moet een ingrijpende hervorming staan waarmee de tijdens de crisis blootgelegde regelgevingstekortkomingen worden aangepakt. In dat verband heeft de Commissie in oktober 2008 (RKV¹ II) en juli 2009 (RKV III) reeds een aantal wijzigingen van de bankwetgeving voorgesteld. Het wetgevingspakket waarvan dit verslag vergezeld gaat, bevat wereldbreed ontwikkelde en overeengekomen elementen van kapitaals- en liquiditeitsstandaarden voor banken, bekend onder de naam Bazil III. De diensten van de Commissie hebben namens alle EU-lidstaten actief deelgenomen aan het proces van de ontwikkeling ervan. Het pakket wordt uitgebreid tot een voorstel voor harmonisatie van andere RKV-bepalingen met het oog op verdieping van de interne markt en versterking van de doeltreffendheid van het toezicht. Voorliggend verslag heeft alleen betrekking op de beoordeling van de effecten van de maatregelen, die hieronder worden beschreven.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Gedurende het project hebben de diensten van de Commissie deelgenomen aan de werkzaamheden van internationale fora, in het bijzonder het Bazils Comité voor het banktoezicht (BCBS), dat verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van nieuwe beleidsmaatregelen op het gebied van liquiditeit en tegenpartijkredietrisico, de definitie van toetsingsvermogen en procycliciteit. Het Europees Comité voor het bankwezen en het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT) zijn daarbij uitvoerig betrokken en geraadpleegd.

Ter ondersteuning van de analyse van de effecten van dit wetgevingspakket op de EU-banksector, heeft het CEBT een kwantitatieve effectstudie uitgevoerd. 246 banken uit 21 lidstaten van het CEBT hebben aan de studie deelgenomen, waaronder 50 banken van groep 1² en 196 banken van groep 2, samen goed voor ongeveer 70% van de geconsolideerde EU-banksector in termen van kapitaal. Het CEBT heeft aan de Commissie ook een technisch advies uitgebracht inzake harmonisatie van nationale keuzevrijheid en speelruimte.

¹ Richtlijn kapitaalvereisten.

² Banken van groep 1 zijn banken met tier 1-kapitaal van meer dan 3 miljard EUR, goed gediversifieerd en internationaal actief. Alle andere banken worden als banken van groep 2 beschouwd.

De diensten van de Commissie hebben in april 2010 een openbare hoorzitting georganiseerd en in 2009-2011 vier openbare raadplegingen gehouden over de beleidsmaatregelen waaruit het wetgevingspakket bestaat³. De reacties op de raadplegingen vormen een belangrijke bron van gegevens en standpunten van belanghebbenden ten aanzien van effecten en doeltreffendheid van de potentiële maatregelen. Voorts hebben de diensten van de Commissie afzonderlijke uitvoerige raadplegingen met de sector gehouden, onder meer met de deskundigengroep bankkwesties, diverse verenigingen van de banksector in de EU en individuele banken.

3. PROBLEEMSTELLING

3.1. Beheer van het liquiditeitsrisico

De wereldwijde financiële crisis heeft tekortkomingen in het huidige liquiditeitsrisicomanagement van de instellingen aan het licht gebracht, inclusief stresstestexercities en looptijd mismatch tussen activa en passiva. De crisis heeft met name aangetoond dat de bestaande praktijken inzake het beheer van het liquiditeitsrisico ontoereikend bleken te zijn om ten volle in te spelen op de risico's in verband met de originate-to-distribute-securitatisatie, het gebruik van complexe financiële instrumenten en de afhankelijkheid van wholesale funding met kortlopende instrumenten. Aannames met betrekking tot activamarktliquiditeit en interactie tussen marktliquiditeit en fundingliquiditeit bleken foutief, terwijl gedragsmatige aspecten van de financiële instellingen eveneens een zeer grote rol speelden in de loop van de crisis. Deze factoren hebben ertoe bijgedragen dat verschillende financiële instellingen⁴ ten onder zijn gegaan en heeft de gezondheid van vele andere sterk ondermijnd, waardoor de financiële stabiliteit in gevaar werd gebracht en ongekende niveaus van liquiditeitsondersteuning door overheid en centrale bank nodig werden. Tussen september en december 2008 zijn de ECB-leningen aan de kredietinstellingen van het eurogebied met ongeveer 70% tot meer dan 800 miljard EUR toegenomen.

Terwijl een aantal lidstaten momenteel de een of andere vorm van kwantitatieve regelgevingsstandaard voor liquiditeit oplegt, bestaat op EU-niveau geen geharmoniseerde, voldoende expliciete regelgevingsbehandeling inzake de passende niveaus van kortetermijn- en langetermijnliquiditeit. De huidige diversiteit aan nationale normen hindert de communicatie tussen toezichthouders en brengt extra rapportagekosten met zich mee voor grensoverschrijdende instellingen.

3.2. Definitie van kapitaal

Toen de crisis begon, was het kapitaal van het EU-banksysteem kwantitatief en kwalitatief ontoereikend. Met name bepaalde kapitaalinstrumenten, en in het bijzonder hybride kapitaalinstrumenten⁵ (hybriden), voldeden niet aan de verwachtingen van de markten en toezichthouders met betrekking tot het vermogen op het gebied van verliesopvang⁶,

³ Zie http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

⁴ Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford en Bingley.

⁵ Hybriden zijn effecten met kenmerken van zowel eigen als vreemd vermogen.

⁶ Het instrument moet beschikbaar zijn om, zowel op going concern-basis als in liquidatie, verliezen op te vangen en deposito's te ondersteunen.

permanentie⁷ en betalingsflexibiliteit⁸. In feite werd de conformiteit van de hybriden met de bovenstaande drie criteria in de EU versterkt middels het beleid van 'lastendeling' van de Commissie bij de beoordeling van nationale maatregelen voor herkapitalisatie van de banken.

Ook bleek de lijst van aanpassingen van het toetsingsvermogen onvolledig aangezien een aantal balansposten zoals minderheidsbelangen en uitgestelde belastingactiva, waarvan in stressvolle perioden het verliesopvangpotentieel op going-concern-basis minder zeker is, door de marktdeelnemers in feite uit de door de instellingen gerapporteerde kapitaalratio's werden verwijderd. Verschillen in toepassing van de regelgevingsaanpassingen in de lidstaten hebben de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de tier 1-kapitaalmaatstaf verder belemmerd. Het gevolg was dat de gerapporteerde tier 1-kapitaalratio's het vermogen van de instellingen om stijgende verliezen op te vangen niet weerspiegelden. Daardoor waren in veel landen de overheden genoodzaakt de banksector massaal te ondersteunen.

3.3. Tegenpartijkredietrisico

De crisis heeft een aantal tekortkomingen in de huidige regelgevingsbehandeling van tegenpartijkredietrisico⁹ als gevolg van derivaten, repo's¹⁰ en effectenfinancieringsactiviteiten¹¹ aan het licht gebracht. Zij toonde aan dat de bestaande bepalingen geen passend beheer en toereikende kapitalisatie voor dit soort risico garandeerden. De huidige regels gaven evenmin voldoende prikkels voor de overstap van bilaterale clearing van otc-derivatencontracten naar multilaterale clearing via centrale tegenpartijen¹².

3.4. Procycliteit van de kredietverlening

Onder procyclische effecten wordt verstaan effecten die meestal de richting van de economische cyclus volgen en deze versterken. Het cyclische karakter van de kredietverlening door banken heeft een aantal onderling verband houdende oorzaken, waaronder zowel markt- als regelgevingstekortkomingen.

Eén kenmerk van de huidige risicogebaseerde minimumkapitaalvereisten is dat zij variëren gedurende de economische cyclus. Zolang de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen aan de vereisten kunnen voldoen, is er op grond van de regelgeving geen expliciete grens aan de hoeveelheid risico die zij kunnen nemen en bijgevolg op hun hefboomwerking. Het ontbreken van een dergelijke beperking en het feit dat de

⁷ Het instrument moet permanent beschikbaar zijn, zodat er geen twijfel aan kan bestaan dat het in stressvolle perioden depositohouders en andere crediteuren kan ondersteunen.

⁸ Het instrument moet van die aard zijn dat in stressvolle perioden niet-cumulatief uitstel of staking van uitkering van coupons of dividenden mogelijk is.

⁹ Het risico dat de tegenpartij bij een transactie in gebreke blijft voordat de definitieve afwikkeling van de met de transactie samenhangende kasstromen heeft plaatsgevonden.

¹⁰ Bij een repocontract (retrocessieovereenkomst) gaat de kredietnemer ermee akkoord een effect aan een kredietgever te verkopen en op een latere datum dit effect tegen een vastgestelde prijs weer van de kredietgever terug te kopen.

¹¹ Repotransacties worden afgesloten om de beschikking te krijgen over liquide middelen, maar in verband met de financiering van effecten worden repotransacties afgesloten om tijdelijk over effecten te kunnen beschikken voor andere doeleinden, zoals het voldoen aan een leveringsverplichting uit hoofde van een shortpositie.

¹² Een entiteit die als een tussenpartij fungeert tussen tegenpartijen bij contracten op een of meer financiële markten en koper van elke verkoper en verkoper van elke koper wordt.

kapitaalvereisten niet inspelen op de opbouw van risico's op macroniveau hebben geleid tot een opeenstapeling van financiële onevenwichtigheden die steile kredietgerelateerde verliezen hebben versneld en, zodra de economische cyclus keerde, een schadelijke deleveraging-spiraal op gang hebben gebracht.

3.5. Keuzevrijheid, speelruimte en minimumharmonisering

In 2000 zijn zeven bankrichtlijnen door de geconsolideerde bankrichtlijn vervangen. Deze richtlijn is in 2006 herschikt met de RKV, terwijl het Basel II-raamwerk in de EU werd ingevoerd. Als gevolg daarvan laten de huidige RKV-bepalingen een vrij grote keuzevrijheid¹³ en speelruimte¹⁴. De RKV is eveneens een minimumharmonisatierichtlijn, hetgeen betekent dat de lidstaten strengere prudentiële regels mogen invoeren, waardoor een als 'gold-plating' bekendstaande praktijk ontstaat.

Dit heeft tot een grote divergentie geleid in de wijze waarop de regels door de lidstaten worden geïmplementeerd en vervolgens door de nationale toezichhouders worden toegepast, die bijzonder hinderlijk is voor bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn. Een en ander gaat ook ten koste van de juridische duidelijkheid en leidt tot ongelijke spelregels.

4. DOELSTELLINGEN

De overkoepelende doelstelling van dit initiatief is te waarborgen dat de effectiviteit van de regelgeving betreffende het kapitaal en de liquiditeit van banken in de EU wordt versterkt en de negatieve gevolgen voor het vertrouwen in de banken en de procycliciteit van het financiële stelsel aan banden worden gelegd, terwijl de concurrentiepositie van de EU-banksector wordt behouden. Dit vertaalt zich in de volgende vier algemene beleidsdoelstellingen:

- vergroting van de financiële stabiliteit;
- een betere bescherming van de belangen van de depositohouders;
- waarborging van het internationale concurrentievermogen van het EU-bankwezen;
- vermindering van de procycliciteit van het financiële systeem.

5. BELEIDSOPTIES: ANALYSE EN VERGELIJKING

In totaal zijn 27 beleidsopties beoordeeld en vergeleken met het oog op het aanpakken van de verschillende vastgestelde kwesties. In deze sectie worden de verwachte effecten van de beleidsmaatregelen op elk gebied alsook de cumulatieve effecten van het gehele voorstel gepresenteerd.

¹³ Het feit dat de bevoegde autoriteiten of lidstaten uit een aantal alternatieven kunnen kiezen om aan een gegeven bepaling te voldoen.

¹⁴ Het feit dat bevoegde autoriteiten of lidstaten kunnen kiezen of zij een gegeven bepaling toepassen.

5.1. Liquiditeitsrisico

Om de kortetermijnveerkracht van het liquiditeitsrisicoprofiel van financiële instellingen te verbeteren, wordt, na een waarnemingsperiode en een evaluatie om noodzakelijke verfijningen van zowel de samenstelling als de kalibratie ervan toe te passen en na te gaan of er ongewenste effecten zijn voor de sector, de financiële markten en de economie, vanaf 2015 een liquiditeitsdekkingsratio (LCR) ingevoerd. Op basis van de in Bazel III vermelde definitie van LCR zou de naleving van dit voorschrift in de EU op termijn een voordeel opleveren van 0,1% à 0,5% van het netto jaarlijkse bbp, dankzij de vermindering van de verwachte frequentie van de systeemcrises.

Om de financieringsproblemen als gevolg van looptijd mismatch tussen activa en passiva te verhelpen, overweegt de Commissie een netto stabiele financieringsratio (NSFR) in te voeren. Alvorens te beslissen over de definitieve kalibratie en vanaf 2018 een minimumnorm in te stellen, zal een uitgebreide monitoring van de NSFR en de implicaties ervan plaatsvinden.

5.2. Definitie van kapitaal

De voorstellen verstrengen de criteria voor de toelaatbaarheid van kapitaalinstrumenten voor de verschillende lagen van het toetsingsvermogen en herzien de toepassing van de regelgevingsaanpassingen grondig. Door herziene regelgevingsaanpassingen wordt het in aanmerking komende uit gewone aandelen bestaande tier 1 (CET1)-kapitaal voor groep 1-banken met 42% en dat van groep 2-banken met 33% verminderd. Deze verminderingen zijn het gevolg van aanpassingen voor goodwill, materiële investeringen in andere financiële instellingen en uitgestelde belastingvorderingen.

De nieuwe CET1- en tier 1-minimumvereisten worden vanaf 2013 geleidelijk geïmplementeerd en zouden in 2015 4,5% respectievelijk 6% bereiken. De herzieningen van de regelgevingsaanpassingen worden in 2014 – 2019 ingevoerd. Er is eveneens voorzien in uitfaseringbepalingen voor kapitaalinstrumenten die niet langer aan de nieuwe toelatingsvereisten voldoen.

5.3. Tegenpartijkredietrisico

De vereisten voor het management en de kapitalisatie van het tegenpartijkredietrisico worden versterkt. Het voorstel vergroot ook de prikkels voor de clearing van otc-instrumenten via centrale tegenpartijen. Die voorstellen zullen naar verwachting vooral op de grootste EU-banken van invloed zijn.

De evaluatie van de behandeling van tegenpartijkredietrisico en met name het invoeren van strengere eigenvermogensvereisten voor bilaterale derivatencontracten om rekening te houden met het hogere risico dat dergelijke contracten voor het financiële stelsel inhouden, vormt een integrerend onderdeel van de inspanningen van de Commissie om te zorgen voor efficiënte, veilige en gezonde derivatenmarkten. Het is een aanvulling van andere wetgevingsinitiatieven van de Commissie op dit gebied, in het bijzonder de voorgestelde verordening inzake otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters, door de Commissie op 15 september 2010 aangenomen.

5.4. Anticyclische beleidsmaatregelen

De voorstellen voor kapitaalbuffers voorzien in een kapitaalinstandhoudingsbuffer en een anticyclische kapitaalbuffer. De (CET1)-kapitaalinstandhoudingsbuffer van 2,5% van de risicogewogen activa is erop gericht ervoor te zorgen dat de banken in staat zijn in stressvolle perioden die een aantal jaren kunnen duren verliezen op te vangen. De banken zouden deze kapitaalbuffer in economisch voorspoedige perioden moeten opbouwen. De banken die onder het streefpercentage dalen, krijgen met beperkingen inzake discretionaire winstuitkeringen (dat wil zeggen dividendbetalingen) te maken totdat het percentage is gehaald.

De anticyclische kapitaalbuffer is bedoeld om het bredere macroprudentiële doel te bereiken van bescherming van de banksector en de reële economie tegen de systeembrede risico's die voortvloeien uit de conjuncturele ontwikkelingen in de geaggregeerde kredietgroei. Hij zal worden toegepast door aanpassing van de middelen het kapitaalinstandhoudingsmechanisme bepaalde bandbreedte met 2,5%.

Om het buitensporige gebruik van hefboomwerking in de balansen van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen aan banden te leggen en aldus de cycliciteit van de kredietverstrekking te helpen inperken, stelt de Commissie ook voor in het kader van de toezichthoudende toetsing een niet risicogebaseerde hefboomwerkingsratio in te voeren. De implicaties van de ratio zullen worden gemonitord voordat deze mogelijk algemeen wordt ingevoerd op 1 januari 2018.

5.5. Rulebook

De voorstellen harmoniseren de uiteenlopende nationale toezichtbenaderingen door de keuzevrijheid en speelruimte op te heffen. Sommige specifieke gebieden, waar gold-plating toe te schrijven is aan overwegingen inzake risicobeoordeling, specificiteit van markten of producten en juridische kaders van de lidstaten, blijven vrijgesteld.

5.6. Cumulatieve effecten van het pakket

Om haar eigen beoordeling van de effecten van Bazel III aan te vullen, heeft de Commissie een aantal studies bekeken die zowel door de overheids- als de marktsector zijn gemaakt.

Naar schatting zal dit voorstel in combinatie met RKV III de risicogewogen activa van groep 1-banken met 24,5% en van groep 2-banken met een bescheiden 4,1% verhogen. Om ten aanzien van CET1 aan het nieuwe minimumvereiste en de instandhoudingsbuffer te kunnen voldoen, is, uitgaande van het kapitaalniveau van de EU-banken in 2009, naar schatting in 2013 een niet materieel bedrag, in 2015 een bedrag van 84 miljard euro en in 2019 een bedrag van 460¹⁵ miljard euro nodig, hetgeen gelijk staat met 2,9 procent van de risicogewogen activa van de banksector.

Teneinde de banken de tijd te geven meer winst in te houden, de operationele efficiëntie te verbeteren, nieuwe aandelen uit te geven en andere maatregelen te nemen om zich aan te passen, is voor de invoering van de nieuwe kapitaalvereisten in een overgangsperiode van acht jaar voorzien. Op basis van de analyses van het Bazels Comité, de ECB en de diensten

¹⁵ Van dit bedrag is 37 miljard euro (gemeten in tier 1-kapitaal) aan het RKV III-voorstel toe te schrijven.

van de Commissie zal de overgang naar strengere kapitaals- en liquiditeitsstandaarden slechts een beperkte impact hebben op de totale output.

Wat de economische langetermijneffecten betreft, is de bevinding van analyse die het Bazels Comité heeft uitgevoerd dat Basel III duidelijke netto economische langetermijnvoordelen zal opleveren. Deze analyse impliceert netto economische voordelen van een jaarlijkse stijging van het bbp van de EU met 0,3% à 2%. Deze spruiten voort uit een vermindering van de verwachte frequentie van toekomstige systeemcrises en worden geoptimaliseerd wanneer CET1 wordt gekalibreerd in de bandbreedte 6%-9%.

De bevinding van een ander door de Commissie en academici ontwikkeld model is dat de voorstellen de kans op een systemische bankencrisis in zeven lidstaten met 29% à 89% zullen verminderen wanneer banken tot een totale kapitaalratio van ten minste 10,5% herkapitaliseren.

Voorts is uit analyse van het Bazels Comité gebleken dat door de strengere kapitaals-, inclusief de anticyclische kapitaalbuffer, en liquiditeitsvereisten ook de amplitude van de normale bedrijfscycli moet afnemen. Dit is in het bijzonder relevant voor kleine en middelgrote ondernemingen die tijdens de hele economische cyclus van bankfinanciering afhangen.

6. BEWAKING EN EVALUATIE

Verwacht wordt dat de voorgestelde wijzigingen in 2013 in werking zullen treden. Het meten van de voortgang van het bereiken van specifieke beleidsdoelstellingen zal worden ondersteund door de werkgroepen van het Bazels Comité en de Europese Bankautoriteit (EBA), die wereldwijd respectievelijk in de EU de dynamiek van de bancaire kapitaalposities bewaken. Door de EBA zullen speciale regelingen worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke gegevens voor de monitoring van de hefboomwerkingsratio en de nieuwe liquiditeitsvereisten worden verzameld teneinde het mogelijk te maken dat deze beleidsmaatregelen te gepasten tijde worden afgerond.