

Brussel, 21 maart 2018
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0060 (COD)**

**7407/18
ADD 2**

**JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	14 maart 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2018) 74 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft minimale verliesdekking voor niet-renderende blootstellingen

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2018) 74 final.

Bijlage: SWD(2018) 74 final

Brussel, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft minimale verliesdekking
voor niet-renderende blootstellingen**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling bij een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft minimale verliesdekking voor niet-renderende blootstellingen

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

De financiële crisis heeft tot een ingrijpende wijziging van het regelgevingskader voor het bankwezen geleid. Wereldwijd zijn, en worden op het niveau van de G20 en het Bazelse Comité overeengekomen hervormingen doorgevoerd die het risico in de banksector moeten afbouwen en het financiële bestel stabiel en veerkrachtiger moeten maken. Niettemin zijn bepaalde risico's slechts lokaal aangepakt. Meer bepaald hebben belangrijke jurisdicties (zoals de Verenigde Staten of Japan, om er maar enkele te noemen) een aantal maatregelen genomen om het volume niet-renderende leningen (hierna "NPL's" genoemd) terug te dringen en de balansen van banken te herstellen, onder meer door voor NPL's verplichte regelingen voor het vormen van voorzieningen of de afschrijving ervan in te voeren of deze te versterken.

NPL's en andere niet-renderende blootstellingen (hierna "NPE's" genoemd)¹ zijn ook aangegroeid in delen van de banksector in de EU in de nasleep van de financiële crisis en daarop volgende recessies. Dit hoge aandeel NPL's tast ook de financiële stabiliteit aan, omdat dit drukt op de winstgevendheid en de levensvatbaarheid van de getroffen kredietinstellingen en het - door de verminderde bancaire kredietverschaffing - een impact heeft op de economische groei. Als verdere reactie op de uitdaging van het hoge volume NPL's in de EU, roept de Raad Ecofin in zijn Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa diverse instellingen en instanties op om passende maatregelen te treffen.

Met name om het risico te beperken dat in de toekomst nieuwe problemen met NPL's ontstaan, bestaat een van de sleutelaspecten van het beleid erin om ervoor te zorgen dat NPL's tijdig worden opgenomen en afdoende worden gedekt, om respijtmateregelen te voorkomen en de afwikkeling van NPL's te versterken. Ontoereikende voorzieningen en respijt voor verliezen zijn belangrijke obstakels voor schuldherstructurering of de verkoop van activa, omdat banken herstructurering of deleveraging misschien uitstellen om de opname van verliezen te voorkomen (de zogeheten "wait-and-see"-benadering). Uitstel van de opname van verliezen blijkt te hebben bijgedragen tot verminderde kredietverlening, omdat uitstel banken nog meer onder druk zet om meer voorzieningen aan te leggen in tijden van stress (d.w.z. wanneer verliezen zich voordoen en wettelijke kapitaalvereisten het meest bindend worden). Deze procyclische vorming van voorzieningen leidt tot procyclische bancaire kredietverlening en bredere uitschieters in de conjunctuurcyclus (d.w.z. boom-bust-kredietcyclus).

Het aanpakken van hoge volumes NPE's, maar ook de mogelijke accumulatie ervan in de toekomst is een belangrijk onderdeel van de inspanningen van de Unie om de risico's in het bankbestel verder af te bouwen en banken in staat te stellen zich te concentreren op de kredietverschaffing aan bedrijven en burgers. Het lopende overleg binnen de Raad bevestigt dat meer vooruitgang bij het aanpakken van NPL's van cruciaal belang is om de bankunie af te bouwen. Dit staat bovenaan de prioriteitenlijst van de Leidersagenda.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

De algemene doelstellingen van dit initiatief, dat deel uitmaakt van een ruimer pakket maatregelen om de kwestie van NPE's in de EU aan te pakken, zijn tweevoudig en versterken elkaar onderling: de eerste algemene doelstelling is het beperken van risico's die hoge niveaus NPE's inhouden voor de financiële stabiliteit, door te vermijden dat in het bancaire bestel van de EU onvoldoende gedekte NPE's ontstaan of buitensporig toenemen; in de tweede plaats wil dit initiatief ervoor zorgen dat EU-banken over voldoende verliesdekking voor NPE's beschikken, zodat hun winstgevendheid, kapitaal en fundingkosten in tijden van stress beschermd worden. Dit is van bijzonder belang in de EU waar financiële intermediatie nog steeds grotendeels door bankinstellingen wordt gedomineerd. Gekoppeld met kapitaalmarkten die dankzij het KMU-initiatief hechter en sterker zijn geworden, moet een en ander ervoor zorgen dat stabiele, minder procyclische financiering beschikbaar is voor huishoudens en bedrijven in de EU, en zo investeringen, groei en banen ondersteunen.

Op operationeel gebied wordt deze doelstelling nagestreefd door het verminderen van zowel de mogelijkheden als de prikkels voor banken om strategieën van "wait and see" en "extend and pretend"

¹ NPE's omvatten niet-renderende leningen (NPL's), niet-renderend schuldpapier en niet-renderende posten buiten de balansstelling. NPL's, een gangbare term die gewoonlijk wordt gebruikt in de beleidsdiscussies, vertegenwoordigen het grootste aandeel van de NPE's. Daarom worden de termen NPE(s) en NPL(s) door elkaar gebruikt in dit document.

(vooruitschuiven en ontkennen) toe te passen, waarmee banken de opname van voorzieningen voor NPL's uitstellen. Het initiatief zou dit doen door een verplichte prudentiële achtervang in te voeren die bestaat uit : i) een vereiste voor banken om de gelopen en verwachte verliezen op nieuw geïnitieerde leningen tot gemeenschappelijke minimumniveaus te dekken zodra deze leningen niet-renderend worden ("minimumdekkingsvereiste"), en ii) wanneer het minimumdekkingsvereiste niet is vervuld, een aftrekking van het saldo van het niveau van de daadwerkelijke dekking en de minimumdekking van tier 1-kernkapitaalbestanddelen. Het minimumdekkingsvereiste zou pas voluit gelden na een bepaalde termijn, die kan verschillen naargelang de lening (door zekerheden of garanties) is gedekt, of niet.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Het huidige prudentiële EU-raamwerk voorziet niet in een gemeenschappelijke minimumbehandeling voor gelopen/te verwachten verliezen voor NPL's. Toezichthouders belast met het toezicht op instellingen in de EU, hebben de bevoegdheid om invloed uit te oefenen op het voorzieningenbeleid van een bank en om in individuele gevallen specifieke aanpassingen te verlangen van de berekening van het eigen vermogen (de zogeheten tweede pijler van het raamwerk). Een geharmoniseerde (minimum)benadering die geldt voor alle lidstaten en banken, kan echter niet worden opgelegd.

Door het ontbreken van gemeenschappelijke prudentiële regels voor de vorming van voorzieningen voor NPL's, kan de daadwerkelijke verliesdekking voor NPL's in uiteenlopende jurisdicties verschillen tussen banken, ook al dragen zij hetzelfde onderliggende risico. Dit kan de vergelijkbaarheid tussen landen verminderen waar het gaat om kapitaalratio's en kan ten koste gaan van de betrouwbaarheid ervan. Banken met hetzelfde risicoprofiel en die dezelfde munt delen (voor de banken in eurozone), zouden te maken krijgen met verschillende financieringsvoorwaarden, afhankelijk van hun plaats van vestiging. Voorts kunnen, wat kredietnemers betreft, twee ondernemingen met identieke risicoprofielen en dezelfde valuta toch verschillende kredietvoorwaarden krijgen, afhankelijk van hun plaats van vestiging. Een en ander zorgt voor verdere financiële compartimentering die een domper zet op een van de belangrijkste voordelen van de financiële en monetaire unie: de diversificatie en het delen van risico's over de grenzen heen.

Een wetgevingsinitiatief op EU-niveau zou automatisch EU-breed een rem zetten op de opbouw van nieuwe NPL's zonder afdoende voorzieningen voor verliezen op leningen, en zou zodoende de financiële soliditeit en de kredietverleningsmogelijkheden van banken versterken. Hiermee zou ook worden bijgedragen aan het goede functioneren van het monetaire transmissiemechanisme en aan een duurzamer financieel integratieproces in de EU. Voorts zou dit helpen bij het afbouwen van de bankunie door alle banken op voet van gelijkheid te stellen, door overbodige verschillen in praktijken van banken terug te dringen, de vergelijkbaarheid te doen toenemen, de marktdiscipline te stimuleren en het vertrouwen van de markt te bevorderen. EU-brede maatregelen zouden ook de potentiële overloopeffecten binnen de Unie verminderen. De sterke onderlinge verwevenheid binnen het financiële bestel van de EU (en met name binnen de eurozone) doet een aanzienlijk risico op overloopeffecten ontstaan in de vorm van stabiliteitsrisico's, die beter op EU-niveau worden aangepakt.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

De effectbeoordeling heeft de volgende beleidsopties onderzocht (naast het basisscenario, d.w.z. geen EU-initiatief):

- Optie 1 – volledige dekkingsvereisten voor niet-gedekte en gedekte NPL's aan het eind van specifieke termijnen zonder dekkingsvereiste vooraf;
- Optie 2 – stapsgewijs (lineair of progressief) toenemende dekkingsvereisten die ingaan na de classificatie als "niet-renderend" en die uitlopen op volledige dekking van niet-gedekte en gedekte NPE's aan het eind van specifieke termijnen;
- Optie 3 - voor gedekte NPL's: toepassing van reductiefactoren, afhankelijk van het soort zekerheden (niet-gedekte NPL's zouden worden behandeld net als onder optie 1 en 2).

Na evaluatie en onderzoek van de effecten bleek optie 2 (toepassen van een geleidelijk traject naar volledige dekking) de voorkeur te hebben, omdat hiermee de beleidsdoelstellingen worden bereikt met de beste kosten-batenverhouding. Deze optie biedt het juiste evenwicht tussen het voldoende tijd laten voor een eventueel herstel en het vermijden van abrupte kliffeffecten na afloop van deze periode.

Wie steunt welke optie?

Optie 1 kreeg tegenstand van de meeste stakeholders omdat volledige dekking van NPL's pas vereist is aan het eind van de specifieke termijnen, hetgeen kan leiden tot aanzienlijke kliffeffecten voor banken waarvoor een aftrekking van hun eigen vermogen zou gelden.

Optie 2 (stapsgewijze benadering) kreeg de steun van een aantal banken en van de meeste publieke stakeholders. Banken hadden een voorkeur voor een progressief traject - boven een lineair traject - omdat dit laatste in de eerste jaren te voorzichtig zou zijn, waarin de kansen op het invorderen van de lening of de zekerheid hoger zijn dan aan het eind van de termijn. Optie 3 (benadering op basis van reductiefactoren) kreeg kritiek van de meeste particuliere en publieke stakeholders wegens te complex. De meerderheid van de stakeholders zag de toegevoegde waarde er niet van in, omdat de complexiteit en de extra uitvoeringskosten zwaarder zouden wegen dan de beperkte baten voor banken in termen van grotere risicogevoeligheid.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)? In optie 2 (stapsgewijze benadering) zouden banken hun NPL's in een vroeg stadium moeten beginnen te dekken, waardoor zowel hun mogelijkheden als hun prikkels voor een "wait and see"- en "extend and pretend"- benadering sterk zouden worden beperkt. Deze doelstelling zou snel worden bereikt, omdat het dekkingsvereiste, door de vormgeving ervan, zou beginnen te functioneren zodra de blootstelling niet-renderend wordt. Banken zouden niet de mogelijkheid hebben om te wachten tot het eind van de periode om hun voorzieningen op te trekken. Daarom zijn de belangrijkste baten van deze optie dat een te abrupt en potentieel schadelijk effect aan het eind van de vastgestelde termijn wordt voorkomen. Optie 2 zou ook aansluiten bij en sporen met andere EU-beleidslijnen. Toezichthouders zouden, in vergelijking met optie 1, de eerste jaren met minder zaken te maken krijgen waarin zij specifieke pijler 2-maatregelen moeten opleggen of handhaven. Dit zou helpen te zorgen voor een doelmatig gebruik van de middelen en zou een EU-brede harmonisering voor het aanpakken van NPE's ondersteunen. Door voor een progressief traject te kiezen zou de vormgeving van de achtervang worden afgestemd op een ander voorgenomen initiatief van de Commissie dat het versnellen van buitengerechtelijke procedures voor de uitwinning van zekerheden betreft. Het zou lagere dekkingsniveaus vergen tijdens de eerste jaren waarin de kans groter is dat de zekerheden worden uitgewonnen.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)? In vergelijking met het basisscenario zou optie 2 hogere kosten met zich meebrengen in termen van kapitaalvereisten en uitvoeringskosten voor banken die momenteel niet onderworpen zijn aan pijler 2-maatregelen voor het optrekken van hun voorzieningen voor NPL's. Ook zouden er extra kosten zijn voor banken die aan pijler 2-maatregelen onderworpen zijn, wanneer deze maatregelen ontoereikend zijn om een volledig antwoord te bieden op de ontoereikende voorzieningen voor NPL's. Op de korte termijn zou optie 2 potentieel duurder zijn dan de opties 1 en 3, omdat de potentiële aftrekking al zou gelden vanaf het eerste jaar na de classificatie als NPL en minder risicogevoelig zou zijn dan onder optie 3. Door echter te kiezen voor een progressief traject zou dit bezwaar kunnen worden verholpen omdat het te dekken bedrag tijdens de eerste jaren lager zou zijn, zodat banken meer tijd krijgen om de lening terug te vorderen of de zekerheid bij de aanvang te realiseren.
Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen? De toepassing van minimumdekkingsvereisten zou voor banken de prikkels en mogelijkheden beperken om een wait-and-see-benadering te hanteren. Door de balansen van banken te versterken dankzij een sneller en doeltreffender beheer van NPE's zal deze optie een kredietaanbod ondersteunen dat stabiel is, in termen van zowel kredietvolume als prijs. Het positieve effect zou inzonderheid spelen voor het mkb, omdat deze bedrijven afhankelijker zijn van bancaire krediet dan grote bedrijven, die dan misschien makkelijker toegang hebben tot financiële markten.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden? Significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden worden niet verwacht. De invoering van een pijler 1-maatregel zou de behoefte aan pijler 2-maatregelen (die op individuele basis worden beoordeeld) verminderen. Zo zouden menselijke en financiële hulpbronnen gericht kunnen worden ingezet, hetgeen de doelmatigheid zou vergroten.
Zijn er nog andere significante gevolgen? Op de korte termijn zou het eigen vermogen van banken die niet voldoen aan het toepasselijke minimumdekkingsniveau (en die dus onderworpen zouden zijn aan de geleidelijke aftrekking) afnemen ten

opzichte van het basisscenario. Evenwel zou voor alle banken op ieder tijdstip een gemeenschappelijke maatstaf worden gehanteerd, hetgeen banken beter onderling vergelijkbaar maakt en bijdraagt aan een gelijk speelveld in de hele interne markt. Door de progressief toenemende dekkingsvereisten zouden eventuele kliffeffecten als gevolg van uitgestelde verliezen met mogelijkerwijs zware effecten op het kapitaal van banken worden vermeden. De prudentiële achtervang zou namelijk niet de kapitaalvereisten voor NPE's doen toenemen, maar alleen zorgen voor een andere spreiding van kapitaalbehoeften om verliezen op NPE's in de loop van de tijd te dekken (zonder dat de totale omvang ervan zou toenemen).

Op de lange termijn zouden de effecten voor banken gunstig zijn omdat de achtervang, doordat wordt vermeden dat NPE's met onvoldoende voorzieningen zich opstapelen en een onhoudbaar niveau bereiken, de veerkracht van banken helpt te versterken in tijden van stress en economische crisis, waardoor hun fundingkosten en administratieve kosten zouden dalen en hun winstgevendheid wordt beschermd. De prudentiële achtervang zou namelijk niet de kapitaalvereisten voor NPE's doen toenemen, maar alleen zorgen voor een andere spreiding van kapitaalbehoeften om verliezen op NPE's gelijk in de loop van de tijd te dekken (zonder dat de totale omvang ervan zou toenemen).

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Zes tot acht jaar (afhankelijk van de uiteindelijke kalibratie van de periode vanaf wanneer een volledige dekking van NPL's verplicht is) na de datum van toepassing van dit initiatief zal de Commissie een evaluatie uitvoeren. De doelstelling van de evaluatie zal zijn om onder meer na te gaan hoe effectief en efficiënt de maatregel is geweest, met andere woorden in hoeverre de in deze effectbeoordeling gepresenteerde doelstellingen zijn bereikt, en of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.