

Brussel, 28 oktober 2021
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2021/0341 (COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 oktober 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 321 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's, en tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 321 final.

Bijlage: SWD(2021) 321 final

Brussel, 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's, en tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2013/36/EU

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Als reactie op de financiële crisis is de EU begonnen met een ingrijpende hervorming van het prudentiële kader voor banken om de veerkracht van de bankensector in de EU te vergroten. Een van de belangrijkste elementen van de hervorming was de **uitvoering van de internationale normen die waren overeengekomen door het Bazels Comité voor banktoezicht**, met name de zogenaamde “Bazel III-hervorming”. Dankzij deze hervorming kwam de EU-bankensector in de COVID-19-crisis beslagen ten ijs. Hoewel het totale kapitaalniveau van de EU-banken nu door de band genomen bevredigend is, zijn sommige van de problemen die naar aanleiding van de financiële crisis zijn vastgesteld, nog niet aangepakt. Met name zijn er nog twee belangrijke problemen. Om te beginnen houden de standaardmethodes die de banken gebruiken om hun kapitaalvereisten te berekenen (de zogenoemde “standaardbenaderingen”), onvoldoende rekening met de risico’s waaraan ze zijn blootgesteld (m.a.w. zij zijn niet risicogevoelig genoeg), wat leidt tot ontoereikende (te hoge of te lage) kapitaalvereisten. Dit kan op zijn beurt een negatief effect hebben op de activiteiten van de banken. Ten tweede leiden de geavanceerde methoden die meestal grote banken mogen toepassen (zogenaamde “internemodelbenaderingen”), tot zeer uiteenlopende kapitaalvereisten voor vergelijkbare of zelfs identieke risico’s. Dat maakt het moeilijk om de kapitaalratio’s van banken te vergelijken en ondermijnt het vertrouwen in deze ratio’s en dus in de banken die interne modellen gebruiken. Bovendien zijn er voor bepaalde soorten activa niet genoeg gegevens van voldoende kwaliteit om een betrouwbare en robuuste modellering van kapitaalvereisten mogelijk te maken. Banken die interne modellen voor deze activa gebruiken, hebben dus mogelijk niet genoeg kapitaal om de bijbehorende risico’s te dekken.

Deze tekortkomingen moeten nog worden aangepakt door de na de crisis op internationaal niveau overeengekomen hervorming te voltooien; daarnaast zal de transitie naar een duurzamere economie voor banken risico’s met zich meebrengen die zij naar behoren zullen moeten beheeren om de financiële stabiliteit te waarborgen. De strategie voor duurzame financiering wijst erop dat klimaat- en milieurisico’s beter in het prudentiële kader van de EU moeten worden geïntegreerd. De huidige wettelijke vereisten alleen volstaan niet om stimulansen te bieden voor een **systematisch en consistent beheer van milieu-, sociale en governancerisico’s (ESG-risico’s)** door banken.

Een ander aandachtsgebied is de correcte handhaving van de prudentiële regels. Toezichthouders spelen in dit opzicht een cruciale rol. Zij moeten daartoe over de nodige instrumenten en bevoegdheden beschikken (bv. de bevoegdheden om banken en hun activiteiten te machtigen, de geschiktheid van hun management te controleren of hen sancties op te leggen als zij de regels overtreden). De EU-regelgeving waarborgt een minimum aan harmonisatie, maar de toezichtinstrumenten en -procedures lopen sterk uiteen in de verschillende lidstaten. Dit **versnipperde regelgevingslandschap wat betreft de definitie van bepaalde bevoegdheden en instrumenten waarover toezichthouders beschikken en de toepassing ervan** in de lidstaten ondermijnt het gelijke speelveld op de eengemaakte markt en doet twijfels rijzen over het gezonde en voorzichtige beheer van EU-banken en het toezicht erop. In het kader van de bankenunie is dit probleem bijzonder acuut. Door de verschillen tussen 19 verschillende rechtsstelsels kan het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme zijn toezichtfuncties niet doeltreffend verrichten. Bovendien hebben grensoverschrijdende bankgroepen te maken met verschillende procedures voor dezelfde prudentiële kwestie, zodat hun administratieve kosten onnodig stijgen.

Marktdiscipline is een ander belangrijk instrument. Beleggers moeten toegang hebben tot de nodige informatie om hun taak van toezicht op het gedrag van banken te kunnen uitoefenen. Door de huidige **moeilijkheden in verband met de toegang tot prudentiële informatie** beschikken marktdeelnemers niet over de informatie die zij nodig hebben over de prudentiële situatie van banken. Dit vermindert uiteindelijk de doeltreffendheid van het prudentiële kader voor banken en doet mogelijk twijfels rijzen over de schokbestendigheid van de banksector, met name in tijden van stress.

Wat is het doel?

Dit initiatief streeft twee algemene doelstellingen na: bijdragen tot financiële stabiliteit en bijdragen tot gestage financiering van de economie tijdens het herstel na de COVID-19-crisis. Deze kunnen worden uitgesplitst in specifiekere doelstellingen:

- i) versterking van het kader voor risicogebaseerd kapitaal zonder significante verhogingen van de kapitaalvereisten in het algemeen;
- ii) meer aandacht besteden aan ESG-risico's in het prudentiële kader;
- iii) verdere harmonisering van de toezichtbevoegdheden en -instrumenten en
- iv) vermindering van administratieve kosten van banken in verband met de openbaarmaking van informatie en verbetering van de toegang tot prudentiële gegevens van banken.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

De doelstellingen van de beoogde maatregelen kunnen beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt dan door verschillende nationale initiatieven, aangezien zij aanpassingen en actualiseringen van bestaande EU-regels inhouden. Deze problemen en de onderliggende oorzaken zijn in alle lidstaten dezelfde en potentiële verschillen hebben veeleer te maken met het gedrag en het bedrijfsmodel van individuele banken dan met de plaats in de Unie waar zij gevestigd zijn.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?

Basisscenario. Het basisscenario houdt in dat de bestaande regels ongewijzigd blijven.

Beleidsopties. In de effectbeoordeling worden de volgende beleidsopties overwogen:

- wat betreft de **verbetering van het huidige prudentiële kader voor de berekening van risicogebaseerde kapitaalvereisten**: 1) de laatste elementen van de Bazel III-herziening uitvoeren zoals zij letterlijk zijn overeengekomen op internationaal niveau; 2) deze elementen uitvoeren rekening houdend met specifieke kenmerken van de EU; en 3) deze elementen uitvoeren met de aanpassingen en overgangsregelingen die zijn opgezet naar aanleiding van de COVID-19-crisis (voorkeursoptie);
- wat betreft de **specifieke inaanmerkingneming van ESG-risico's in het prudentiële kader**: 1) maatregelen invoeren voor een beter beheer van ESG-risico's door banken (voorkeursoptie) en 2) minimumkapitaalvereisten aanpassen om ESG-risico's weer te geven;
- wat betreft de **verbetering van de samenhang in de toepassing van de toezichtbevoegdheden**: 1) een aantal bepalingen over toezichts- en sanctiebevoegdheden verduidelijken en aanvullen zonder de flexibiliteit van de lidstaten te beperken, en 2) zorgen voor een grotere harmonisatie van de bepalingen inzake toezichts- en sanctiebevoegdheden door de flexibiliteit van de lidstaten te beperken (voorkeursoptie); en
- wat betreft het **verminderen van de openbaarmakingskosten en het verbeteren van de**

markttoegang tot prudentiële informatie: van de Europese Bankautoriteit (EBA) eisen dat zij één enkele elektronische toegang verleent aan 1) alleen de kwantitatieve openbaarmakingen door EU-banken of 2) de kwantitatieve en kwalitatieve openbaarmakingen door EU-banken (voorkeursoptie).

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Over het algemeen zijn de belanghebbenden het erover eens dat de laatste elementen van de Bazel III-hervorming moeten worden uitgevoerd, maar zij verschillen van mening over de wijze waarop dit moet gebeuren. Toezichthouders kiezen voor een conservatieve aanpak en verkiezen een getrouwe uitvoering van die normen, terwijl de financiële sector pleit voor een aantal aanpassingen van die normen en voor een spreiding van de effecten van de hervorming over meerdere jaren.

De meeste belanghebbenden (banken, toezichthouders, maatschappelijke organisaties) erkennen dat prudentiële vereisten voor banken ESG-risico's moeten weerspiegelen en velen zijn het erover eens dat wijzigingen in de kapitaalvereisten gebaseerd moeten zijn op solide bewijs van risicoverschillen op basis van ESG-factoren, die momenteel volgens hen niet beschikbaar zijn.

De standpunten van toezichthouders en banken ten aanzien van mogelijke wijzigingen in het toezichtinstrumentarium en het beoordelingskader voor deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen hangen grotendeels af van hun huidige praktijken, maar zijn over het geheel genomen positief.

De standpunten zijn al bij al ook positief over het initiatief om de toezichtrapportage en openbaarmaking te centraliseren: een meerderheid van de belanghebbenden uit de industrie steunde de aanpak terwijl de toezichthouders erop wezen dat het probleem moest worden aangepakt van verkeerde verwachtingen dat de Europese Bankautoriteit verantwoordelijk zou zijn voor de kwaliteit van de door de banken openbaar gemaakte informatie.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De uitvoering van de voorkeursoptie om de laatste elementen van de Bazel III-hervorming uit te voeren zou de betrouwbaarheid en robuustheid van het prudentiële kader voor banken vergroten en aldus de schokbestendigheid van de bankensector in de EU vergroten. Dit zou positieve effecten hebben om de economische groei in de EU op middellange tot lange termijn te stimuleren. Met name zouden de hervormingen de ernst van toekomstige economische neergang verminderen door zowel de waarschijnlijkheid als de intensiteit van toekomstige bankencrises te verminderen.

Bovendien zouden de andere aanpassingen van het prudentiële kader i) ertoe bijdragen dat de banken in de EU de transitie naar een duurzamere economie naar behoren beheren, ii) de toepassing van het gemeenschappelijke rulebook vergemakkelijken en iii) de administratieve en nalevingslasten voor banken en hun toezichthouders verminderen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de kosten van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie uitvoeren en rekening houden met alle maatregelen in het voorstel zal naar verwachting leiden tot een gewogen gemiddelde verhoging van de minimumkapitaalvereisten voor EU-banken van +6,4 % tot +8,4 % op lange termijn (tegen 2030), na de geplande overgangsperiode. Op middellange

termijn (in 2025) zal de stijging naar verwachting tussen +0,7 % en +2,7 % bedragen.

Volgens ramingen van de EBA zou dit effect ertoe leiden dat een beperkt aantal grote EU-banken (10 van de 99 banken in de steekproef) gezamenlijk aanvullend kapitaal aantrekken (minder dan 27 miljard EUR voor de 10 banken) om te voldoen aan de nieuwe minimumkapitaalvereisten van de voorkeursoptie. Dit bedrag kan worden gezien in het volgende perspectief: de 99 banken in de steekproef (goed voor 75 % van de bankactiva van de EU) bezaten eind 2019 in totaal 1414 miljard EUR aan toetsingsvermogen en hadden in 2019 samen een winst van 99,8 miljard EUR geboekt.

Hoewel banken eenmalige administratieve en operationele kosten zouden moeten maken om de wijzigingen in de regels door te voeren, zullen de vereenvoudigingen die voortvloeien uit de voorkeursopties (bv. het verdwijnen van intern gemodelleerde benaderingen), de terugkerende kosten doen dalen ten opzichte van de huidige situatie.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?

De voorkeursbeleidsopties bevestigen de bestaande maatregelen die erop gericht zijn de eventuele effecten voor kmo's te beperken. Zij bevatten ook geen maatregelen die een aanzienlijk negatief effect op de kredietverlening aan kmo's zouden hebben. Tot slot kunnen de voorkeursopties die maatregelen zouden inhouden om de nalevingskosten voor banken, met name voor kleinere en minder complexe banken, te verminderen, de kredietverleningskosten voor kmo's verminderen, indien de kostenverlagingen worden doorberekend.

Hoewel de hervorming de kosten voor sommige EU-banken op korte termijn kan verhogen, zal zij hen op middellange tot lange termijn beter bestand maken tegen economische schokken en bijgevolg het vertrouwen in de bankensector in de EU in de ogen van beleggers herstellen. Zo zouden de kosten van hun financiering verminderen, waardoor het concurrentievermogen van EU-banken ten opzichte van hun internationale peers vergroten.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er worden geen significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden verwacht.

Zijn er andere significante gevolgen?

Er worden geen andere significante gevolgen verwacht.

Evenredigheid

De voorkeursopties bevatten maatregelen die strikt noodzakelijk worden geacht om bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid herzien?

Het effect van dit pakket zal vijf jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving worden beoordeeld, wat consistent is met de methodiek die vóór de start van de evaluatie is afgesproken.