

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.7.2009
SEC(2009) 975 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van de Richtlijn Kapitaalvereisten wat betreft de handelsportefeuille,
securitisatiekwesties en het beloningsbeleid**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

[COM(2009) 362 final]
[SEC(2009) 974 final]

1. ACHTERGROND

De financiële crisis heeft tot een brede communautaire en internationale (G20, het Forum voor financiële stabiliteit, het Bazels Comité) inspanning aangezet om de oorzaken van de problemen te achterhalen en effectief beleid te ontwikkelen om deze rechtstreeks aan te pakken. Tijdens de haussejaren die aan de onrust voorafgingen, hebben kredietinstellingen agressief risico's, inclusief risico's in de handelsportefeuille, genomen waarop de kapitaalvereisten niet berekend bleken te zijn. Om het eigen vermogen in verhouding tot de totale activa te verhogen tot een niveau dat de marktdeelnemers geschikt achtten, dienden de banken in een moeilijke economische omgeving vers kapitaal aan te trekken, hetgeen op zijn beurt tot een aanscherping van hun kredietverleningsnormen leidde en de negatieve conjuncturele trends in de reële economie intensiverde.

Met het oog op het aanpakken van een ander aspect van de sterke neiging om agressief risico's te nemen, is de Commissie al met een aanbeveling betreffende het beloningsbeleid in de financiële sector gekomen, waarin de rol van de beloningsregelingen in het versnellen van de financiële crisis is uiteengezet¹. In de mededeling van de Commissie² waarvan de aanbeveling vergezeld ging, zijn toen aanvullende stappen beschreven die nodig waren voor een effectievere uitvoering van de genoemde regelingen en is gesteld dat wijziging van de Richtlijn Kapitaalvereisten³ (RKV) nodig was om het beloningsbeleid van banken en beleggingsondernemingen en de link ervan met het risicobeheer duidelijk binnen het overeenkomstig de richtlijn vormgegeven prudentieel toezicht te brengen.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

- De Commissie heeft in het voorjaar van 2009 driemaal mogelijke verbeteringen van de huidige wettekst besproken in de RKV-werkgroep, waarvan de leden door het Europees Comité voor het bankwezen worden voorgedragen.

Tussen 25 maart en 29 april 2009 heeft een onlinepublieksraadpleging over de voorgestelde ontwerpherzieningen van de handelsportefeuille- en securitisatiebepalingen plaatsgevonden. In de reacties werden de doelstellingen van de ontwerpvoorstellen van de Commissie doorgaans onderschreven. Wat de voorgestelde behandeling van de handelsportefeuille- en securitisatieactiviteiten betreft, heeft de Commissie gedurende het gehele verloop van het project de werkzaamheden van internationale fora, en met name van het Bazels Comité, gevolgd en eraan deelgenomen.

Tussen 29 april en 6 mei 2009 is een afzonderlijke onlinepublieksraadpleging over de voorgestelde ontwerp-beloningsbeleidbepalingen gehouden. Er zijn drieëntwintig antwoorden ontvangen van een grote verscheidenheid van belanghebbenden, inclusief de bank-, verzekerings- en vermogensbeheersector, nationale toezichthoudende en regelgevende autoriteiten alsook de vakbonden.

¹ Aanbeveling van de Commissie over het beloningsbeleid in de financiële sector (C(2009) 3159/2).

² Mededeling van de Commissie ter begeleiding van de Aanbeveling van de Commissie ter aanvulling van Aanbevelingen 2004/913/EG en 2005/162/EG met betrekking tot de regeling voor de beloning van bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en Aanbeveling van de Commissie betreffende het beloningsbeleid in de financiële-dienstensector (COM(2009) 211/2).

³ Bestaande uit Richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 2006/49/EG inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen.

3. PROBLEEMSTELLING

3.1. Kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille

Kredietinstellingen en beleggingsondernemingen ("instellingen") kunnen hun kapitaalvereisten voor het marktrisico overeenkomstig bijlage V bij Richtlijn 2006/49/EG berekenen door middel van hun interne VaR ("value-at-risk")-modellen. Het marktrisico is het risico op verliezen als gevolg van prijsschommelingen van financiële instrumenten in de handelsportefeuille, die bestaat uit de instrumenten die worden aangehouden met het oog op wederverkoop op de korte termijn of om andere financiële instrumenten af te dekken die worden aangehouden met het oog op wederverkoop op de korte termijn. Volgens de huidige bepalingen moeten de VaR-modellen van instellingen het mogelijk maken met een betrouwbaarheidsniveau van 99% in te schatten welk verlies niet zal worden overschreden als de instelling haar portefeuille tien dagen aanhoudt.

VaR-modellen steunen echter op korte perioden van historische gegevens die mogelijk niet representatief zijn voor relevante perioden van marktstress. Bovendien ging de aanname van de VaR-modellen wat betreft onafhankelijke rendementen niet op in perioden van marktstress, toen de correlaties tussen de risicofactoren toenamen. De met behulp van de VaR-modellen bepaalde kapitaalvereisten waren dan ook niet robuust genoeg om potentiële verliezen in de handelsportefeuille op te vangen en hebben tot een suboptimaal risicobeheer bijgedragen. De daaruit resulterende schommelingen in de kapitaalpositie hebben de procycliciteit van de kredietverlenings- en beleggingsactiviteiten van de banken geïntensiveerd, met alle negatieve van dien voor de reële economie.

Extra verliezen werden veroorzaakt doordat het kapitaalvereiste voor het wanbetalingsrisico in de handelsportefeuille het kredietratingmigratierisico⁴ niet omvatte en de instellingen niet over een robuuste interne modelleringsmethode voor het wanbetalings- en migratierisico van securitisatieposities in de handelsportefeuille beschikten.

3.2. Kapitaalvereisten voor hersecuritisatieposities

In bijlage IX, deel 4, van Richtlijn 2006/48/EG zijn de risicogewichten vastgesteld die de kapitaalvereisten voor securitisatieposities in de niet-handelsportefeuilles van banken bepalen. Meestal bepalen banken de kapitaalvereisten voor securitisatieposities aan de hand van de externe rating van de securitisatieposities. Tot dusver werd echter geen onderscheid gemaakt tussen normale securitisatieposities en hersecuritisatieposities met andere securitisatieposities als onderliggende activa. Dientengevolge geeft het kapitaalvereiste voor hersecuritisaties niet adequaat het hogere risico ervan weer in vergelijking met "normale" securitisaties.

In april 2008 schatte het IMF de tegen marktwaarde gewaardeerde verliezen op de collateralized debt obligations (cdo's) van Amerikaanse subprime- en alt-A-mortgage backed securities die door de banken uit de eurozone en het Verenigd Koninkrijk werden geleden, op in totaal 32 miljard EUR – de verliezen die door de banken mondiaal werden geleden bedroegen volgens het IMF 153 miljard EUR⁵ – en ging het Fonds ervan uit dat op deze instrumenten sinds het voorgaande jaar gemiddeld 60% verlies was geleden. De aan verliezen op hersecuritisaties te wijten achteruitgang van de bancaire kapitaalposities intensiverde de procycliciteit van de bancaire kredietverlening, hetgeen vervolgens negatieve implicaties had voor de reële economie.

⁴ Het risico op verliezen als gevolg van een ratingverlaging.

⁵ IMF, Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness, Global Financial Stability Report, april 2008.

3.3. Openbaarmaking van securitisatierisico's

In bijlage XII bij Richtlijn 2006/48/EG worden de openbaarmakingsvereisten uiteengezet die banken, onverminderd een materialiteitsdrempel, ten aanzien van hun risicoposities moeten naleven. De bijlage omvat een specifieke afdeling over securitisatierisico's, maar op grond daarvan moet momenteel alleen informatie over securitisatierisico's in de beleggingsportefeuille en niet over dergelijke risico's in de handelsportefeuille worden verstrekt.

Naarmate alsnog meer banken meer en meer verliezen in verband met securitisatieposities bleven bekendmaken, nam het vertrouwen van de markt in de stabiliteit van de banken steeds verder af.

3.4. Beloningsregelingen

In de effectbeoordeling ter begeleiding van de recente aanbeveling van de Commissie over het beloningsbeleid in de financiële sector werden in detail de tekortkomingen onderzocht van de beloningsregelingen die in de financiële-dienstensector gebruikelijk zijn en werd tevens de rol uitgelegd die deze regelingen hebben gespeeld in het veroorzaken van de financiële crisis⁶. Deze tekortkomingen hielden aantoonbaar verband met de structuur van het beloningsbeleid en ongeschikte corporate governance-systemen. Voorts waren de daaruit voortvloeiende instellingen zelf, en meer in het algemeen voor de financiële stabiliteit, voortvloeiende risico's niet aan adequate supervisie door de toezichthouders onderworpen.

Aangezien een aanbeveling geen juridisch afdwingbaar instrument is, valt er veel voor te zeggen om in de context van het prudentieel toezicht een juridisch bindend EU-instrument in te voeren dat de rol van de toezichthouders versterkt en hen in staat stelt de beloningsregelingen van bepaalde onder toezicht staande financiële instellingen in een bredere context van gezond risicobeheer te beoordelen, zodat relevante beleidsdoelstellingen doeltreffender worden bereikt. Zonder bindende EU-wetgeving bestaat bovendien een kans op regelgevingsarbitrage als ondernemingen besluiten zich naar rechtsgebieden te verplaatsen waar de aanbeveling niet van toepassing is.

4. DOELSTELLINGEN

De overkoepelende doelstelling van dit initiatief is te waarborgen dat de effectiviteit van de bancaire kapitaalregelgeving in de EU, namelijk de Richtlijn Kapitaalvereisten, wordt versterkt, alle excessieve procyclische effecten ervan op de reële economie aan banden worden gelegd en 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 crediteuren;
- waarborging van het internationale concurrentievermogen van het EU-bankwezen;
- vermindering van de procycliciteit van het financiële systeem.

Voor de aanpak van de geschetste problemen zijn tien operationele doelen geformuleerd. De effectieve realisering van deze operationele doelen moet bijdragen tot het bereiken van de specifieke doelstellingen op langere termijn die gericht zijn op het bevorderen van de adequaatheid en het minimaliseren van de cycliciteit van kapitaalvereisten, het uitschakelen

⁶ Voor een diepgaandere beschrijving en analyse van de problemen, zie de effectbeoordeling ter begeleiding van de aanbeveling (SEC(2009) 580).

van gelegenheden tot regelgevingsarbitrage, het versterken van het bancaire risicobeheer, het voor beleggers inzichtelijker maken van het risicoprofiel van banken en het bevorderen van de juridische duidelijkheid. Dit moet het op zijn beurt gemakkelijker maken de algemene beleidsdoelstellingen te realiseren.

5. BELEIDSOPTIES, EFFECTANALYSE EN VERGELIJKING

Voor het aanpakken van de problemen die uit de analyse naar voren zijn gekomen, zijn in totaal veertien verschillende beleidsopties uitgewerkt, op hun effect beoordeeld en onderling vergeleken. In dit hoofdstuk worden de verwachte effecten van de beleidsmaatregelen op elk gebied beschreven.

5.1. Handelsportefeuille

Wat de kapitaalvereisten voor de bancaire handelsportefeuille betreft, zullen de volgende beoogde wijzigingen worden aangebracht om op de individuele problemen in te spelen:

- aan de gewone VaR wordt een extra kapitaalbuffer toegevoegd die gebaseerd is op een volgens een stressscenario verkregen VaR. Er mag worden verwacht dat deze wijziging gezien de huidige omgeving tot ruwweg een verdubbeling van de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille zal leiden;
- de huidige kapitaalvereisten voor het wanbetalingsrisico in de handelsportefeuille worden verhoogd om rekening te houden met verliezen zonder dat de emittent echt in gebreke blijft, bv. ratingverlagingen. Deze verhoging is bedoeld om rekening te houden met het feit dat verliezen op verhandelbare schuldinstrumenten meestal niet inhielden dat emittenten echt in gebreke bleven. Het totaaleffect van deze wijziging op de kapitaalvereisten zal afhangen van de wijze waarop de bancaire portefeuilles zich in termen van samenstelling aan de omgeving na de crisis zullen aanpassen;
- het kapitaalvereiste voor securitisatieposities in de handelsportefeuille wordt gebaseerd op de reeds voor de beleggingsportefeuille bestaande (eenvoudige) risicogewichten en de moeilijkheden met de modelleringsmethode worden aangepakt.

Een dergelijke verhoging van de adequaatheid van de bancaire kapitaalvereisten is van het grootste belang om de financiële stabiliteit te verhogen en excessieve procycliciteit van het financieel systeem te minimaliseren.

5.2. Hersecuritisaties

De kapitaalvereisten voor hersecuritisatieposities van banken zullen worden verscherpt. Conform de benadering die door het Bazels Comité is ontwikkeld, zou per kredietratingklasse aan hersecuritisatieposities een hoger risicogewicht dan aan andere securitisatieposities worden toegekend; die hogere risicogewichten zouden worden vastgesteld overeenkomstig een hoger risico op onverwachte bijzondere waardevermindervers verliezen.

Voor bijzonder complexe hersecuritisaties versterken de voorstellen zowel de zorgvuldigheidseisen als het toezichtproces om deze eisen te handhaven. De toezichthouders dienen periodiek na te gaan of de zorgvuldigheidseisen voor beleggingen in bepaalde types uiterst complexe hersecuritisaties – die van tevoren door het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT) zijn vastgesteld – adequaat zijn nageleefd. Voor deze instrumenten zou een algemene kapitaalaf trek worden toegepast, tenzij de bank aantoont dat aan de passende zorgvuldigheidseisen is voldaan. In gevallen waarin tot de bevinding wordt gekomen dat onvoldoende aan de zorgvuldigheidseisen is voldaan, zouden instellingen in de toekomst niet meer in dergelijke instrumenten mogen beleggen.

5.3. Openbaarmaking van securitisatierisico's

Op diverse terreinen, zoals securitisatieposities in de handelsportefeuille en sponsoring van buitenbalansvehikels, zouden de informatieverplichtingen worden aangescherpt.

Deze wijzigingen zullen in een beter inzicht van beleggers in het risicoprofiel van banken resulteren en, door de marktdeelnemers in staat te stellen een disciplinerende invloed uit te oefenen, de prikkels voor het risicobeheer door banken versterken. De extra administratieve lasten voor de EU-banksector worden op 1,3 miljoen EUR per jaar geraamd en zullen naar verwachting vooral op de schouders terechtkomen van grotere instellingen die geavanceerdere benaderingen voor het risicobeheer hanteren.

5.4. Bedrijfseconomisch toezicht op het beloningsbeleid

De voorgestelde wijzigingen zullen kredietinstellingen en beleggingsondernemingen een bindende verplichting opleggen om een beloningsbeleid te voeren dat consistent is met een doeltreffend risicobeheer. De relevante beginselen zullen in de RKV worden vastgelegd, maar zullen nauw aansluiten bij die welke in de aanbeveling over het beloningsbeleid in de financiële sector zijn vervat. Voor de praktische toepassing van deze bindende verplichting zullen de door het CEBT ontwikkelde richtsnoeren voor een goed beloningsbeleid eveneens in hoge mate relevant zijn. Alle nationale toezichthouders zullen zowel financiële als niet-financiële sancties kunnen opleggen aan ondernemingen die de toezichthouders er niet van kunnen overtuigen dat zij aan de relevante beginselen voldoen op een manier die aan hun interne structuur en bedrijfsmodel is aangepast.

Het bindend maken van de relevante beginselen van de aanbeveling zal de naleving ervan op ondernemingsniveau verbeteren; er kan bijgevolg een effect op het aantrekken of behouden van talent op algemeen sectorniveau van uitgaan dat negatieve kortetermijnimplicaties kan hebben voor de internationale concurrentiepositie van EU-ondernemingen. Het is echter van essentieel belang te onderstrepen dat een effectievere toepassing van de relevante beginselen van de aanbeveling ongetwijfeld een afruil inhoudt die op lange termijn voordelen voor de sector met zich meebrengt die uit verbeterde resultaten van het risicobeheer en, hetgeen belangrijker is, uit bredere voordelen in termen van een stabielere en minder procyclisch financieel systeem voortspruiten.

5.5. Cumulatief effect van de voorgestelde wijzigingen

Naar schatting 1,4 biljoen EUR zou als gevolg van de huidige crisis door de Europese banken aan afschrijvingen op de activa kunnen worden verloren. Deze verliezen alsook de eruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor de reële economie zullen – in verschillende mate – worden gedragen door verschillende groepen belanghebbenden, gaande van aandeelhouders van financiële instellingen tot belastingsbetalers. In het licht van de getrokken lessen is het van cruciaal belang bepaalde aspecten van de bankregelgeving te herzien, zodat het risico dat zich in de toekomst verliezen van dergelijke omvang voordoen aan banden wordt gelegd. Dit is de overkoepelende en belangrijkste gunstige invloed (of kostenbesparing) die van de voorgestelde wijzigingen wordt verwacht en die de daarmee gepaard gaande kosten ruimschoots compenseert.

De verbeteringen die thans worden voorgesteld, zijn erop gericht het RKV-kader robuuster te maken, hetgeen moet leiden tot effectievere risicobeheersprikkels en –werkmethoden, adequatere en minder volatiele bancaire kapitaalvereisten en uitgebreidere informatieverstrekking over bancaire risicoposities aan de marktdeelnemers. Op het niveau van individuele groepen belanghebbenden en vanuit systeemooptpunt worden van de voorstellen de volgende voordelen verwacht:

- versterkingen van het regelgevingskader voor kapitaalvereisten – in termen van adequatere en minder cyclische kapitaalvereisten en aangescherpte eisen inzake openbaarmaking – moeten EU-banken op de juiste wijze motiveren om hun risicobeheer alsook hun interne governance- en controlesystemen en –procedures te verbeteren. Dientengevolge zou niet alleen de levensvatbaarheid van de EU-banken op lange termijn, maar ook hun concurrentiepositie ten opzichte van hun internationale collega's worden versterkt;
- de voorgestelde herzieningen zullen de effectiviteit van de monitoring door de toezichthouders van de risico's waaraan financiële instellingen zijn blootgesteld, verhogen door het verschaffen van meer juridische duidelijkheid over de verplichtingen van banken met betrekking tot het beheren van risico's die uit ongeschikt beloningsbeleid voortvloeien, door het uitschakelen van gelegenheden tot regelgevingsarbitrage waardoor banken de minst strenge kapitaalvereisten voor de beleggingsportefeuille of de handelsportefeuille kunnen toepassen en door het stroomlijnen van de regelgevende behandeling van securitisatieposities in de bancaire handelsportefeuilles;
- de bescherming van de bancaire crediteurs, inclusief depositogevers, zal worden verhoogd omdat de verbeterde effectiviteit van het kader en het toezicht erop zal leiden tot een vermindering van het risico dat een bank in gebreke blijft;
- kredietnemers, inclusief kleine en middelgrote ondernemingen, zullen er baat bij hebben dat de bancaire financiering minder cyclisch wordt: zij zullen projecten kunnen aanvatten die winstgevend zijn en tevens van vitaal belang zijn voor de economische groei en welvaart;
- belangrijk is ook dat de voorgestelde wijzigingen, door het verbeteren van de adequaatheid en het verminderen van de cycliciteit van het regelgevingskader voor kapitaalvereisten alsook het vergroten van de risicobeheerprikkels voor de EU-bankinstellingen, de financiële stabiliteit zullen verhogen, alle excessieve procyclische effecten van de bankregelgeving zullen inperken en indirect substantiële voordelen zullen opleveren voor de brede verscheidenheid van sociale belanghebbenden, inclusief bankbedienden (door een verbeterde financiële gezondheid van hun werkgever), huishoudens (bv. door de minder cyclische beschikbaarheid van krediet en het hersteld vertrouwen in hun bank) en belastingbetalers (door een verlaagde kans dat banken in de toekomst financieel gered moeten worden).

Het grootste totale cumulatieve effect op de compliancekosten voor de sector zal naar verwachting uitgaan van de kosten van het kapitaal dat bijeengebracht moet worden om aan de herziene regels te voldoen. In zoverre banken als gevolg van hun interne kapitaalplanning of eisen van ratingbureaus meer kapitaal aanhouden dan volgens de regelgeving verplicht is, kunnen de daaruit resulterende kapitaalbuffers dat effect voor een deel beperken.

De invoering van voorstellen die een directe weerslag hebben op de hoeveelheid kapitaal die banken moeten aanhouden, moet zorgvuldig worden getimed zodat onbedoelde procyclische effecten op de kredietvoorziening en derhalve op de reële economie op korte termijn worden vermeden of verzacht.

6. MONITORING EN EVALUATIE

De voorgestelde wijzigingen zullen naar verwachting in 2011 in werking treden. De wijzigingen hangen nauw samen met andere bepalingen van de RKV die al sinds 2007-2008 van kracht zijn of die van kracht zullen worden ingevolge de RKV-herzieningen die in 2009 al door de Raad en het Europees Parlement zijn aangenomen of die de Commissie van plan is later in 2009 aan te nemen.

Het meten van de bij het bereiken van specifieke beleidsdoelstellingen geboekte vooruitgang zal worden vergemakkelijkt door de deelname van de Commissie aan de werkgroep van het Bazels Comité en aan de door de ECB en het CEBT opgerichte gezamenlijke taskforce inzake de impact van het nieuwe kader voor kapitaalvereisten, die respectievelijk mondiaal en in de EU de dynamiek van de bankkapitaalposities in het kader van het Bazel II-raamwerk monitoren.