

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende prudentiële voorschriften voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen**

(COM(2011) 452 definitief — 2011/0202 (COD))

(2012/C 68/07)

Rapporteur: **de heer MORGAN**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 17 en 30 november 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen*

COM(2011) 452 definitief — 2011/0202 (COD).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 december 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 januari 2012 gehouden 477e zitting (vergadering van 18 januari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 179 stemmen vóór en 2 tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC staat achter de strekking van de Richtlijn Kapitaalvereisten IV <sup>(1)</sup> (RKV IV) en het Bazel III-akkoord, waarop deze richtlijn is gebaseerd. RKV IV zal echter tot hogere bankkosten leiden, en dat is voor (met name kleine en middelgrote) ondernemingen in de EU een belangrijk aandachtspunt. Het Bazelraamwerk is opgezet voor internationaal actieve banken, die zich daar allemaal aan zouden moeten houden.

1.2 EU-richtlijnen inzake kapitaalvereisten hebben altijd gegolden voor alle banken, en dit is belangrijk vanwege de rol die regionale banken en banken die geen vennootschappen op aandelen zijn bij het ondersteunen van de economie vervullen. Middelgrote en kleine ondernemingen zijn sterk afhankelijk van financiering door banken. Voorzichtigheid is derhalve geboden, teneinde te voorkomen dat het mkb in de EU met kostennadelen te maken krijgt ten opzichte van de internationale concurrentie. Tegen deze achtergrond dringt het EESC er bij de Europese Commissie op aan de verdere ontwikkeling van ethisch en rentevrij bankieren te stimuleren. <sup>(2)</sup>

1.3 Volgens de impactstudie van de Commissie zal het mkb niet specifiek benadeeld worden door de nieuwe kapitaalvereisten, maar het EESC blijft in dit opzicht argwaan koesteren en dringt er bij de Commissie op aan om scherp in de gaten te houden hoe de kredietverlening aan het mkb en de bankkosten voor het mkb zich zullen ontwikkelen. Daarnaast vindt het EESC het een goede zaak dat de Commissie de risicorating voor kredietverlening aan het mkb zal herzien.

1.4 Het nieuwe raamwerk bevat zowel micro- als macroprudentiële elementen. Aan de microprudentiële kant zij gewezen op meer en beter kapitaal, betere risicodekking, invoering van

een hefboomwerkingsratio ter ondersteuning van de op risico gebaseerde regeling, en een nieuwe benadering van liquiditeit. Wat de macroprudentiële kant betreft, moeten er op grond van RKV IV in goede tijden kapitaalbuffers worden aangelegd die in tijden van crisis kunnen worden aangesproken, en zijn er nog andere maatregelen om systeemrisico's en de verwevenheid tussen instellingen aan te pakken. In theorie althans wordt met de voorstellen ingegaan op alle problemen die door de bankencrisis aan het licht zijn gekomen en waarop in het EESC-advies over RKV III is gewezen <sup>(3)</sup>.

1.5 Welk effect de wetgeving sorteert, hangt uiteindelijk af van de uitvoering ervan en van de betrokken actoren. Er was niet één enkele oorzaak voor de bankencrisis aan te wijzen: alle actoren hadden hieraan schuld. Bestuursdirecteuren van vele banken hebben duidelijk fouten gemaakt, maar dat geldt ook voor externe accountants, ratingbureaus, institutionele beleggers en analisten, regelgevende en toezichhoudende instanties van lidstaten, bewindspersonen van centrale banken, ministeries van financiën en politici, terwijl ook universiteitseconomen en mediacommentatoren niet doorhadden wat er gebeurde. Het EESC hoopt dat de betrokkenen lering hebben getrokken uit de vorige crisis, maar de manier waarop de staatsschuldencrisis wordt aangepakt doet anders vermoeden. In sommige gevallen is geen werk gemaakt van herkapitalisering van banken, stresstests zijn niet overtuigend gebleken (Dexia) en accountants hebben niet geëist rigoureuze voorzieningen te treffen i.v.m. de afwaardering van overheidsschulden, terwijl politici er verantwoordelijk voor zijn dat de crisis uit de hand is gelopen omdat zij economische problemen probeerden op te lossen met politieke middelen.

1.6 Als tegenwicht tegen de nieuwe verordening moeten er herstel- en afwikkelingsplannen worden uitgevoerd op basis van instrumenten zoals „banktestamenten”. De staat zal garant moeten blijven staan voor kleine deposito's, terwijl een eind moet

<sup>(1)</sup> PB L 329 van 14.12.2010, blz. 3-35, EESC-advies in PB C 339 van 14.12.2010, blz. 24-28.

<sup>(2)</sup> PB C 48 van 15.02.2011, blz. 33.

<sup>(3)</sup> PB C 228 van 22.09.2009, blz. 62-65.

worden gemaakt aan het moreel risico dat voortvloeit uit beperkte overheidssteun aan failliete banken. Is de situatie duidelijk genoeg, dan zullen beleggers, schuldeisers en directeuren de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de toekomstige gezondheid van iedere kredietinstelling op zich moeten nemen.

1.7 Om de stabiliteit en het vertrouwen in de markten te herstellen, spraken de EU-staatshoofden en -regeringsleiders af - in hun van 26 oktober 2011 daterende plan om uit de crisis te raken - om een aantal banken op te dragen uiterlijk in juni 2012 een ratio van kapitaal van de hoogste kwaliteit van 9 % te hebben, m.i.v. een uitzonderlijke en tijdelijke buffer voor risicoposities in staatsschuld. Dat was nodig omdat het verordeningvoorstel erin voorzag dat de overgang naar de nieuwe kapitaalvereisten enkele jaren zou duren. Als gevolg van deze beslissing zal het voor sommige banken erg moeilijk worden om aan nieuw kapitaal te komen, temeer daar ze tevens bestaande schuld moeten herfinancieren, wat op zich al zeer lastig is omdat de financieringsbronnen in het tweede halfjaar van 2011 zijn opgedroogd. Het EESC beseft dat deze maatregelen uitzonderlijk zijn. Ze hebben echter onmiddellijk effect, wat voor oplossingen er later ook wellicht voorhanden zullen zijn.

1.7.1 Als de kapitaalvereisten van toepassing zouden zijn, zou dat enorme gevolgen kunnen hebben voor kleinere en lokale banken. Juist deze banken hebben meestal meer dan internationale banken oog voor de belangen van het mkb en micro-ondernemingen. Mochten kleinere banken problemen ondervinden om nieuw kapitaal aan te trekken, dan zou het voor het mkb moeilijker worden om financiering te krijgen.

1.8 Bovengenoemd besluit wekt in tweeërlei opzicht bezorgdheid indien de huidige financieringscrisis aanhoudt. Voor banken die op korte termijn geen nieuw tier 1-aandelenkapitaal kunnen of willen aantrekken (wat het bestaande aandeelhoudersbestand zou kunnen uitdunnen), is het alternatief om hun balanstotaal te verkleinen door hun leningportefeuilles zodanig te reduceren dat ze in overeenstemming zijn met hun kapitaalreserves. Nu alle lidstaten proberen om hun economie nieuw leven in te blazen, zou het een ramp zijn als banken de kredietkraan dichtdraaien. Om dit te vermijden zouden de autoriteiten van de lidstaten en van de EU moeten trachten om met de banksector samen te werken in plaats van steeds de degens te kruisen. Ze zouden ook alomvattende maatregelen moeten nemen ter bevordering van alternatieve financieringsmethoden, zoals rentevrij bankieren, hetgeen al in een eerder EESC-advies is voorgesteld. <sup>(4)</sup>

1.9 Het tweede punt van zorg betreft banken die wel aanvullend vermogen aantrekken op de markten. Het beschikbare kapitaal is meestal afkomstig van staatsinvesteringsfondsen of van banken uit Azië en het Midden-Oosten. Er is een reëel gevaar dat de EU-lidstaten de controle over het EU-banksysteem zullen verliezen.

1.10 Tijdens de staatsschuldcrisis is met name het probleem gerezen dat schulden van de overheid - niettegenstaande de richtsnoeren in zowel het Bazelakkoord als de serie RKV's - allesbehalve risicovrij zijn. Dit is een belangrijke zwakte in de bepalingen over kapitaal kwaliteit uit de verordening. Het heeft

ingrijpende gevolgen voor banken, die door de regelgeving haast geen andere keuze hebben dan een steeds grotere staatsschuldportefeuille te nemen. Automatische bestempeling van schuld papier als „risicovrij” moet door de regelgevers heroverwogen worden, terwijl banken hun interne methoden voor risicobeoordeling zullen moeten herzien.

1.11 Het cumulatieve effect op kapitaal, liquiditeit en hefboomwerking van RKV II, III en IV, de komende regelingen om uit de crisis te raken, de groeiende belangstelling voor Volcker-achtige voorstellen om te beperken dat banken voor eigen rekening handelen en voor de idee om een scheiding aan te brengen tussen retail- en beleggingsactiviteiten van banken, zal waarschijnlijk betekenen dat het bedrijfsmodel dat de grotere banken het voorbije decennium zoveel heeft opgeleverd, herzien zal moeten worden om het hoofd te kunnen bieden aan de zware omstandigheden van het huidige, door kapitaalschaarste gekenmerkte decennium. Alle betrokkenen (leners en leningverstrekkers, werknemers en beleggers) en de samenleving als geheel hebben er belang bij dat de banken een nieuw bedrijfsmodel kunnen vaststellen, dat weliswaar minder winstgevend, maar voor de toekomst hopelijk wel duurzamer zal zijn.

1.12 Het EESC vindt dat nieuwe bedrijfsmodellen ethisch en duurzaam dienen te zijn. Klantenrelaties moeten worden verbeterd, zakendoen moet strikt ethisch gebeuren en beloningssystemen moeten grondig worden herzien. Alle betrokken partijen konden verwijten worden gemaakt toen de crisis begon. Nu moeten zij de handen ineenslaan en kredietinstellingen opzetten die in staat zijn de economie van de EU in het komende, moeilijke decennium te ondersteunen.

## 2. Inleiding

2.1 De EU-richtlijnen over kapitaalvereisten zijn bedoeld om een raamwerk te creëren voor de banksector in de interne markt. Met deze richtlijnen worden de Bazelakkoorden omgezet in EU-wetgeving. Het Bazels Comité is in 1975 opgericht. In 1988 heeft het besloten een kapitaalmeetsysteem in te voeren dat ook wel het Bazels Kapitaalakkoord wordt genoemd. Met dit systeem is een kader geschapen om het kredietrisico van banken te meten. De EU heeft dit akkoord in maart 1993 omgezet in haar eerste Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV) <sup>(5)</sup> inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen.

2.2 In 2004 werd een tweede Bazelakkoord (Bazel II) gepubliceerd. De EU heeft dit akkoord omgezet in een nieuwe RKV, die in juni 2006 werd goedgekeurd en in december 2006 in werking is getreden. Het EESC heeft tijdens zijn zitting van maart 2005 advies <sup>(6)</sup> uitgebracht over de voorgestelde RKV.

2.3 In oktober 2008 heeft de Commissie een voorstel aangenomen waarmee in de RKV belangrijke wijzigingen worden aangebracht (RKV II). De herziening van de RKV was deels een reactie op de aanbevelingen van het Forum voor financiële stabiliteit (FSF) van de G7 en op de marktcrisis. De tekst werd gepubliceerd in juli 2009 met het oog op implementatie in december 2010.

<sup>(4)</sup> PB C 48 van 15.02.2011, blz. 33.

<sup>(5)</sup> PB L 141 van 11.06.1993, blz. 1-26.

<sup>(6)</sup> PB C 234 van 22.09.2005, blz. 8-13.

2.4 In aansluiting op de parallelle werkzaamheden van het Bazels Comité heeft de Commissie raadplegingen gehouden en voorstellen gedaan (in juli 2009) over het aanbrengen van wijzigingen wat betreft de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille en voor hersecuritisaties alsook de beloning van bankiers, als onderdeel van het RKV III-pakket. Het EESC heeft hierover advies (?) uitgebracht tijdens zijn zitting van januari 2010.

2.5 In reactie op de financiële crisis is in december 2010 het derde Bazelakkoord gepubliceerd. De voorgestelde kapitaal- en liquiditeitsbuffers zijn vele malen groter dan voorheen. Op grond van Bazel III geldt voor *common equity* (uit gewone aandelen bestaand kapitaal) een eis van 4,5 % van de naar risico gewogen activa van banken (was 2 % in Bazel II) en voor tier I-kapitaal een eis van 6 % (was 4 % in Bazel II). Met Bazel III worden ook aanvullende kapitaalbuffers ingevoerd, nl. (i) een verplichte kapitaalinstandhoudingsbuffer van 2,5 % van de risicogewogen activa, en (ii) een discretionaire anticyclische buffer, waarmee nationale regelgevende instanties kunnen eisen dat er in perioden van hoge kredietgroei nog eens 2,5 % kapitaal wordt aangehouden. Verder behelst Bazel III de invoering van een minimale hefboomratio van 3 % en van twee ratio's voor liquiditeitsvereisten. De liquiditeitsdekkingsratio vereist dat een bank voldoende liquide activa van hoge kwaliteit aanhoudt om de totale netto uitstroom van middelen gedurende 30 dagen te kunnen opvangen; de netto stabiele financieringsratio vereist dat banken over een hoeveelheid stabiel kapitaal beschikken die groter is dan de hoeveelheid die nodig is om een 1 jaar durende periode van aanhoudende stress te kunnen opvangen. De voorstellen die de Commissie in juli 2011 heeft ingediend om Bazel III om te zetten in RKV IV liggen ten grondslag aan dit advies.

### 3. Samenvatting van de voorstellen

3.1 De Commissie heeft voorstellen gepresenteerd om het gedrag te veranderen van de 8 000 banken die in Europa actief zijn. Het algemene doel van dit voorstel is om de veerkracht van de EU-banksector te vergroten en er tegelijkertijd voor te zorgen dat banken blijven doorgaan met het financieren van economische activiteiten en er groei wordt gegenereerd. De Commissievoorstellen kennen drie concrete doelstellingen:

- Op grond van het voorstel zullen banken meer en beter kapitaal moeten aanhouden om zelfstandig het hoofd te kunnen bieden aan toekomstige schokken. Financiële instellingen gingen de laatste crisis in met zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht onvoldoende kapitaal, waardoor nationale overheden ze met ongeziene bedragen moesten steunen. De Commissie vertaalt met haar voorstel op Europees niveau de internationale normen voor het kapitaal van banken die de G20 overeen is gekomen (het meest bekend onder de naam Bazel III-akkoord). Europa zal deze normen van toepassing verklaren op meer dan 8 000 banken (die goed zijn voor 53 % van de mondiale activa) en daarmee een voortrekkersrol vervullen.

- De Commissie wil ook een nieuw governancekader opzetten dat toezichthouders nieuwe bevoegdheden moet geven om

banken nauwlettender in de gaten te houden en in te grijpen als ze risico's waarnemen, bijv. kredietbeperking als het erop dat lijkt dat er een zeepbel ontstaat.

- De Commissie stelt voor alle wetgeving op dit vlak samen te voegen en zo één „rulebook” voor de regelgeving voor de banksector te creëren. Dat zou de transparantie en handhaving ten goede komen.

3.2 Het voorstel bestaat uit twee delen: een richtlijn inzake het in ontvangst nemen van deposito's en een verordening betreffende de uitvoering van de werkzaamheden van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen. Beide wetgevingsinstrumenten vormen één pakket en moeten dan ook samen in aanmerking worden genomen. Het voorstel gaat vergezeld van een effectbeoordeling die aantoont dat deze hervorming de kans op een systeemrelevante bankcrisis aanzienlijk zal verminderen.

3.3 De verordening omvat uitgebreide prudentiële voorschriften voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en heeft betrekking op:

- kapitaal: het Commissievoorstel verhoogt de hoeveelheid eigen vermogen dat banken moeten aanhouden en stelt strengere eisen aan de kwaliteit daarvan. Het harmoniseert ook de aftrek van het eigen vermogen, die is bedoeld om de nettohoeveelheid kapitaal te bepalen die veilig is om voor regelgevingsdoeleinden te erkennen;

- liquiditeit: om de kortetermijnveerkracht van het liquiditeitsrisicoprofiel van financiële instellingen te verbeteren, stelt de Commissie voor om een liquiditeitsdekkingsratio (LCR) in te voeren. De exacte samenstelling en kalibrering daarvan zullen na een waarnemings- en evaluatieperiode in 2015 worden vastgesteld;

- hefboomwerkingsratio: om de buitensporige toename van vreemd vermogen in de balansen van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen aan banden te leggen, stelt de Commissie ook voor dat de toezichthouders een hefboomwerkingsratio hanteren. De implicaties van zo'n ratio zullen nauwkeurig worden geëvalueerd voordat dit instrument eventueel op 1 januari 2018 zal worden omgezet in een bindend vereiste;

- tegenpartijkredietrisico: in lijn met het beleid van de Commissie t.a.v. otc- (over the counter) derivaten worden veranderingen doorgevoerd om banken aan te moedigen otc-derivaten via ctp's (centrale tegenpartijen) te laten clearen;

- één rulebook: de financiële crisis heeft het gevaar aangevoeld van uiteenlopende nationale regelgeving. De interne markt heeft één rulebook nodig. De verordening is rechtstreeks van toepassing en hoeft niet in nationale wetgeving te worden omgezet, wat de kans op uiteenlopende regelgeving verkleint. De verordening voorziet ook in één reeks vermogensregels.

(?) PB C 339 van 14.12.2010, blz. 24-28.

3.4 De richtlijn heeft betrekking op de onderdelen van de bestaande Richtlijn Kapitaalvereisten die erom vragen dat EU-bepalingen door de lidstaten worden omgezet op een wijze die bij hun eigen situatie past, bijv. de vereisten inzake de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van banken, de voorwaarden voor de uitoefening door banken van de vrijheid van vestiging en van het recht op het vrij verrichten van diensten, de aanwijzing van bevoegde autoriteiten en de definiëring van de beginselen van het prudentieel toezicht. Het volgende is nieuw in deze richtlijn:

- meer governance: het voorstel behelst strengere eisen voor regelingen en procedures inzake corporate governance en introduceert nieuwe regels om het risicotoezicht door bestuursraden doeltreffender te maken (verbetering van de status van de risicomanagerfunctie en waarborging van adequate monitoring door toezichthouders op risicobeheer);
- sancties: als financiële instellingen EU-regels schenden, zullen alle toezichthouders op grond van het voorstel echt afschrikkende, adequate en proportionele sancties kunnen opleggen, bijv. boetes tot maximaal 10 % van de jaarlijkse omzet van een instelling of tijdelijke uitsluiting van leden van het leidinggevende orgaan van de instelling;
- kapitaalbuffers: het voorstel introduceert twee kapitaalbuffers bovenop de minimale kapitaalvereisten: een kapitaalinstandhoudingsbuffer, die voor alle banken in de EU identiek is, en een anticyclische kapitaalbuffer, die op nationaal niveau moet worden vastgesteld;
- meer toezicht: de Commissie stelt voor om het toezichtstelsel aan te scherpen met een verplichte jaarlijkse opstelling van een toezichtprogramma voor iedere instelling onder toezicht op basis van een risicobeoordeling, met frequenter en systematischer inspecties door toezichthouders ter plaatse, met solidere normen en indringender en meer prospectieve beoordelingen door toezichthouders.

3.5 Tot slot beoogt het voorstel het vertrouwen van kredietinstellingen in externe kredietratings zoveel mogelijk te beperken door: a) te eisen dat banken hun investeringsbesluiten niet alleen baseren op ratings maar ook op hun eigen interne kredietopinie, en b) te eisen dat banken met een relevant aantal uitzettingen in een bepaalde portefeuille voor die portefeuille interne ratings ontwikkelen in plaats van te vertrouwen op externe ratings voor de berekening van hun kapitaalvereisten.

3.6 De Commissie verwacht dat:

- dit voorstel de risicogewogen activa van grote kredietinstellingen met 24,5 % en die van kleine kredietinstellingen met 4,1 % zal verhogen;

- ingevolge de nieuwe vereisten en de instandhoudingsbuffer het eigen vermogen tegen 2015 met 84 miljard euro en tegen 2019 met 460 miljard euro zal moeten worden opgetrokken.

#### 4. Standpunten van het EESC

4.1 De richtlijn is niet aan het EESC voorgelegd. Daarom beperkt het EESC-advies zich, op twee uitzonderingen na, tot de verordening.

4.2 RKV IV vormt een grote vooruitgang in de kapitaalregeling. Deze richtlijn scherpt de prudentiële vereisten flink aan, garandeert dat toetsingsvermogen verliezen echt kan opvangen en ontmoedigt een aantal risicovolle activiteiten waarvoor de regels van voor de crisis veel te weinig kapitaal verplicht stelden. Meer in het algemeen hebben de huidige en vorige crises aangetoond dat onvoldoende kapitaal van hoge kwaliteit en onvoldoende liquiditeit leiden tot hoge economische kosten voor de samenleving als banken in de problemen komen. Het is belangrijk dat hieraan wat wordt gedaan. Hoewel het EESC zich kan vinden in de algemene strekking van de verordening, heeft het op een aantal punten ook kritiek, die het in dit advies formuleert.

4.3 Banken moeten voldoende liquide activa hebben zodat ze eventuele liquiditeitsproblemen het hoofd kunnen bieden zonder bij de overheid voor steun te hoeven aankloppen. Alleen in extreme omstandigheden zou de centrale bank moeten overwegen op te treden als geldschietster in laatste instantie. De liquiditeitsdekkingsratio (LCR) heeft daarom haar nut. Banken moeten ook het looptijdverschil in hun balansen beperken. Het financieren van langlopende activa met kortlopende schulden houdt niet alleen voor de banken zelf maar ook voor de economie in het algemeen risico's in. Het EESC kan zich dan ook vinden in het voorstel om te zijner tijd een netto stabiele financieringsratio (NSFR) te ontwikkelen en in te voeren.

4.4 Toch moeten de liquiditeitsvereisten zeer zorgvuldig worden gekalibreerd om de banksector niet zwaar te ontwrichten. Het EESC is verheugd dat de voorstellen de mogelijkheid bieden om de NSFR en LCR te wijzigen wanneer de toezichthouders hebben ervaren welke impact deze ratio's hebben. Banken houden zich traditioneel gezien bezig met looptijdinzetting (*maturity transformation*), d.w.z. kortlopend ontlenen en langlopend uitlenen. Die praktijk teveel aan banden leggen zou slecht zijn voor de economie. Het EESC staat terughoudend tegenover het idee van looptijdconforme bankbalansen.

4.5 De manier waarop het financiële stelsel functioneert heeft een inherent procyclisch aspect. In tijden van economische groei is de markt geneigd risico's te onderschatten en in tijden van crisis worden risico's vaak overdreven. Maar de crisis die volgde na het Lehman-fiasco laat zien hoe extreem fluctuaties kunnen worden. In aanvulling op de kapitaal- en liquiditeitsvereisten uit

de verordening zal de richtlijn ook een kapitaalinstandhoudingsbuffer en een anticyclische kapitaalbuffer introduceren. Het EESC staat hierachter. Het resultaat zou meer financiële stabiliteit op lange termijn moeten zijn, hetgeen op haar beurt de economische groei ten goede zou komen.

4.5.1 Toch kunnen door de toepassing van de Bazelregels op alle banken (systeem- of andere banken) de kleinere, lokaal opererende banken gemeenschapsbanken in ernstige problemen komen. Het EESC roept de Commissie, de EBA en de nationale toezichthouders dan ook op de kapitaalbuffers voor kleinere banken af te stemmen op de bedrijfsmodellen van die banken.

4.6 Hoe de kapitaalvereisten worden berekend, hangt af van de gehanteerde boekhoudregels. Het Britse Hogerhuis heeft tijdens zijn onderzoek naar de rol van externe accountants in de financiële crisis vastgesteld dat de toepassing van internationale standaarden voor financiële verslaggeving (IFRS) een belangrijke belemmering vormde voor waarachtige bankbalansen. De afgelopen maanden is duidelijk geworden dat banken in één of meer lidstaten in verslagen voor aandeelhouders staatsobligaties niet tegen marktprijzen hebben vermeld, hetgeen tot een inconsistente toepassing van de IFRS leidde. In aanmerking nemend dat de IFRS een op beginselen gebaseerd systeem vormen, verzoekt het EESC de Commissie om samen met de instanties voor boekhoudnormen, de auditwereld en de nationale toezichthouders ervoor te zorgen dat de geharmoniseerde regelgeving inzake kapitaalvereikendheid wordt geschraagd door uniforme en nauwkeurige boekhoudpraktijken. Hierbij zou een belangrijke coördinerende rol moeten zijn weggelegd voor de EAEM. Dit alles is een essentiële voorwaarde voor een geharmoniseerde implementatie van het nieuwe prudentiële kader.

4.7 De Commissie verwacht uiteraard dat het succes van RKV IV zal worden afgemeten aan de manier waarop de nieuwe kapitaal- en liquiditeitsregels tijdens toekomstige financiële crises zullen functioneren. Het EESC - dat zich bewust is van de omvang van de economische crisis die de EU momenteel doormaakt - hoopt dat niets in de nieuwe regels de kredietverlening aan de economie of de omvangrijke verstrekking van exportkredieten of handelsfinanciering zal beperken. Als banken alleen aan de voorgeschreven kapitaal- en liquiditeitsratio's kunnen voldoen door hun balansen te verkleinen en kredietverlening te beperken, heeft de verordening gefaald. Dat zou onaanvaardbaar zijn. Het EESC is niet overtuigd van de uitgevoerde effectbeoordeling en pleit voor een grondigere beoordeling. Het stelt voor om de beschikbaarheid van krediet continu te laten monitoren (wellicht door een waarnemingspost waarbij hetzelf ook is betrokken) totdat het tijdschema van RKV IV is afgelopen (2019) en de EU 2020-strategie is voltooid (waarvoor de steun van banken onmisbaar is).

4.8 Dus, hoewel de gedachte achter maximale harmonisatie heel begrijpelijk is, nopen de economische crisis en de behoefte aan omvangrijke kredietverlening wellicht tot een zorgvuldige

afstemming van ratio's en tijdschema's, teneinde de komende jaren te zorgen voor optimale prestaties en een optimaal herstel van iedere nationale economie.

4.9 In de verordening wordt voorgesteld dat het totale vermogen 8 % moet bedragen. Daarbinnen moet de ratio van het uit gewone aandelen bestaand kapitaal 4,5 % bedragen, die van het aanvullend tier 1-kapitaal 1,5 % en die van het tier 2-kapitaal 2 %. Bovendien moet de kapitaalinstandhoudingsbuffer van uit gewone aandelen bestaand tier 1-kapitaal 2,5 % bedragen. Als alle wijzigingen uiteindelijk in 2019 van kracht zullen zijn geworden, zullen het totale vermogen en de instandhoudingsbuffer tezamen 10,5 % moeten bedragen. De verordening vereist maximale harmonisatie, d.w.z. homogene prudentiële kapitaalvereisten in de hele EU, hetgeen moet worden bewerkstelligd met één rulebook (dat ook echt de enige set regels moet vormen). De redenering is dat als er in individuele lidstaten striktere vereisten zouden gelden die niet geschikt en niet gecoördineerd zijn, dit ertoe zou kunnen leiden dat de onderliggende uitzettingen en risico's naar het schaduwbankwezen of van de ene lidstaat naar de andere zouden worden verschoven. Mogelijk zullen enkele lidstaten, die van plan zijn met hogere percentages te komen, deze gedachtegang nog vóór de voltooiing van de verordening ter discussie stellen. Het EESC ziet dat liever niet gebeuren omdat hogere percentages nadelig zouden uitwerken voor kleinere banken en voor de mogelijkheden van het mkb om financiering te krijgen.

4.10 Het Bazelraamwerk is opgezet voor internationaal actieve banken. De EU laat haar Richtlijn Kapitaalvereisten gelden voor alle kredietinstellingen in de EU. In het Bazelraamwerk is de definitie van uit gewone aandelen bestaand tier 1-kapitaal min of meer beperkt tot alleen aandelen en ingehouden winsten. Dit kan een probleem vormen voor vennootschappen zonder aandelen, zoals coöperaties, onderlinge maatschappijen en spaarbanken. In artikel 25 van RKV III wordt erkend dat voor deze instellingen andere regels moeten gelden t.a.v. kernkapitaal. Het is fundamenteel dat de definitieve bepalingen van de verordening zijn afgestemd op de alternatieve bedrijfsmodellen van dit soort instellingen.

4.11 Hoewel onderhavig advies niet over de richtlijn gaat, vindt het EESC dat het moet reageren op het voorstel om het vertrouwen van kredietinstellingen in kredietratings te beperken (zie par. 3.5). In zijn advies van mei 2009 over de verordening inzake ratingbureaus<sup>(8)</sup> riep het EESC de Europese regelgevende instanties op niet te veel op ratings te vertrouwen, met name gelet op de ervaringen met door hypotheek gedekte waardepapieren, waarvan de ratings waardeloos bleken te zijn. Het EESC kan zich dan ook vinden in het huidige voorstel - ook al blijft het gebruik van externe kredietratings toegestaan - omdat dit de lidstaten dwingt ervoor te zorgen dat hun gereguleerde instellingen niet uitsluitend of automatisch op externe ratings vertrouwen en beschikken over interne methoden om de kredietwaardigheid te beoordelen. Het voorstel betekent ook dat als na toepassing van zo'n interne methode blijkt dat meer kapitaal is vereist dan op grond van de externe rating, de uitkomst van de interne methode doorslaggevend moet zijn.

<sup>(8)</sup> PB C 54 van 19.02.2011, blz. 37-41.

4.12 Tijdens de staatsschuldcrisis is met name het probleem gerezen dat schulden van de overheid - niettegenstaande de richtsnoeren in zowel het Bazelakkoord als de serie RKV's - allesbehalve risicovrij zijn. Dit is een belangrijke zwakte in de bepalingen over kapitaal kwaliteit uit de verordening. Het heeft ingrijpende gevolgen voor banken, die door de regelgeving haast geen andere keuze hebben dan een steeds grotere staatsschuldportefeuille te nemen. Automatische bestempeling van schuld papier als „risicovrij” moet door de regelgevers heroverwogen worden, terwijl banken hun interne methoden voor risicobeoordeling zullen moeten herzien.

4.13 Het EESC aanvaardt dat de verordening de kapitaalvereisten voor leningen aan kleine en middelgrote ondernemingen op 75 % van de norm handhaaft, maar betwijfelt of dat in de huidige omstandigheden voldoende zal zijn. Volgens het EESC vormt een van de grootste problemen voor het mkb de risicobereidheid van banken. Van oudsher waren banken bereid met veelbelovende kleine en middelgrote ondernemingen samen te werken en hen te helpen groeien. Niet-afbetaalde leningen ten gevolge van de financiële crisis en de in het algemeen zwakke bankbalansen hebben ertoe geleid dat banken steeds minder risico's durven te nemen. Om deze risicoaversie te verkleinen, beveelt het EESC aan om de ratio voor kleine en middelgrote ondernemingen tot 50 % te verlagen. Het veronderstelt dat de Commissie van plan is dit punt nog verder te onderzoeken.

4.14 Tegen deze achtergrond dringt het EESC er bij de Commissie op aan de verdere ontwikkeling van ethisch en rentevrij bankieren te stimuleren. Deze vorm van bankieren heeft de test van de financiële crisis doorstaan, bleek weliswaar niet immuun voor de gevolgen van de crisis, maar heeft zijn veerkracht en

waarde zeker bewezen. Gelet op de druk die het banksysteem momenteel ondervindt, kan rentevrij bankieren een waardevolle, aanvullende financieringsbron voor kleine en middelgrote ondernemingen vormen. Het EESC pleit er bij de Commissie daarom voor met een richtlijn te komen over ethisch en rentevrij bankieren, zoals het al in een eerder advies heeft voorgesteld.<sup>(9)</sup>

4.15 Tezamen betekenen RKV II, III en IV veel extra werk bij het uitvoeren van bankverrichtingen. De talrijke regels leiden tot grotere administratieve lasten en hogere nalevingskosten en lagere rentabiliteit en winstgevendheid op lange termijn. Gelet op de rol van banken in de recente crisis en hun onbegrijpelijke bonuscultuur vinden de meeste Europese burgers dat de banken met alle nieuwe regels hun verdiende loon krijgen. Het EESC wil hier echter tegenin brengen dat het met de banksector goed moet gaan om de EU te laten floreren. Banken moeten rendabel zijn willen ze leningen kunnen verstrekken. Helaas is het met de banken in de EU nu niet zo goed gesteld en het is vooralsnog moeilijk in te schatten hoezeer de staatsschuldcrisis hun balansen en winstgevendheid op lange termijn nog zal aantasten.

4.16 In deze omstandigheden zal de wijze waarop het RKV IV-pakket uiteindelijk eruit komt te zien en vervolgens zal worden geïmplementeerd, cruciaal zijn voor het succes van dit project en met name voor de vraag in hoeverre banken in staat zullen zijn zowel de vereiste veranderingen door te voeren als zelf weer gezond te worden. Door de staatsschuldcrisis kunnen banken uit de verschillende EU-regio's wellicht niet allemaal even snel te werk gaan. Wetgevers en toezichthouders moeten daarop zijn voorbereid, ook al loopt de uitvoeringsperiode door tot 2019.

Brussel, 18 januari 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(9)</sup> PB C 48 van 15.02.2011, blz. 33.