

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 575/2013 en (EU) 2019/876 wat betreft aanpassingen in respons op de COVID-19-pandemie

(COM(2020) 310 final — 2020/0066 (COD))

(2020/C 311/10)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 6.5.2020 Europees Parlement, 13.5.2020
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Besluit van het bureau	30.4.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	10.6.2020
Zitting nr.	552
Stemuitslag	208/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 575/2013 en (EU) 2019/876 wat betreft aanpassingen in respons op de COVID-19-pandemie.

1.2. De EU wordt met een ongeziene crisis geconfronteerd en de respons moet even buitengewoon zijn. Het voorstel moet zo snel mogelijk worden aangenomen zodat de vrijgemaakte middelen zo effectief mogelijk kunnen worden gebruikt voor het aanpakken van de huidige en toekomstige impact van COVID-19.

1.3. Het EESC deelt de keuze voor uitstel van de implementatie van het Bazel III+-raamwerk, dat is geïntroduceerd door het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBS) en is bekrachtigd door de Europese Commissie. Het uitstel zou echter niet simpelweg mogen betekenen dat de huidige regelgeving wordt bevestigd. Het voorstel om de richtlijnen en verordeningen te herzien is dan ook gepast.

1.4. Daarnaast stelt het EESC voor de veranderingen die de economische en financiële instellingen in deze moeilijke periode zullen ondergaan, zorgvuldig te evalueren, alvorens het implementatieproces opnieuw in gang te zetten. Dit is van doorslaggevend belang voor een aanpassing van het Europese regelgevingssysteem. Mogelijk zijn er ook nieuwe effectbeoordelingen nodig.

1.5. Gezien de operationele uitdagingen waarmee banken (en overheden) worden geconfronteerd, is het EESC eveneens bezorgd over de reële mogelijkheid dat in dit stadium niet aan andere vastgestelde termijnen kan worden voldaan. Dit is duidelijk het geval met het nieuwe kader voor het renterisico in het bankboek (IRRBB), dat met ingang van juni 2021 moet worden toegepast, terwijl de bijbehorende uitvoeringshandelingen nog niet beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor de NSFR (die moet worden toegepast met ingang van juni 2021).

1.6. Daarom kan het nuttig zijn om een redelijk uitstel vast te stellen voor deze delen van de tweede verordening kapitaalvereisten (VKV 2) en de vijfde richtlijn kapitaalvereisten (RKV 5), evenals voor de richtsnoeren van de EBA over de oorsprong van en het toezicht op leningen, en de richtsnoeren voor de nieuwe definitie van wanbetaling. Als alternatief kan, zoals in het geval van de NSFR, worden voorzien in een overgangperiode van drie jaar (vergelijkbaar met de LCR), waarbij de oorspronkelijke bedoeling van de wetgevers om banken vanaf de vaststelling een jaar de tijd te geven om de nieuwe regelgeving toe te passen, wordt behouden.

1.7. Ten aanzien van de naleving van de verplichtingen die zijn vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/879 van het Parlement en de Raad en bij Verordening (EU) 2019/877 met betrekking tot de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van kredietinstellingen, moeten vergelijkbare overwegingen worden gemaakt. Gezien de druk op de kredietactiviteit en de verzoeken van de toezichhoudende instanties zelf om kapitaalreserves te gebruiken om kredietschaarste te voorkomen, moeten de in de bovengenoemde richtlijn en verordening vastgestelde termijnen worden herzien en uitgesteld om aan de bindende MREL's te voldoen.

1.8. Het EESC is het eens met het voorstel van de Commissie om de overgangsbepalingen aan te passen zodat kredietinstellingen de impact op hun eigen vermogen van voorzieningen en aanpassingen voor het kredietrisico (de te verwachten kredietverliezen) in de zin van de negende internationale standaard voor financiële verslaglegging (IFRS 9) kunnen beperken. Het EESC ziet het voorstel echter slechts als een eerste stap in de richting van het uiteindelijke doel: de gevolgen van de recessie verzachten. Voor het handhaven van een gelijk speelveld tussen Europese intermediairs is het voorstel onvoldoende doeltreffend en geschikt. Het voorstel zou volgens het EESC daarom moeten worden aangevuld met de volgende maatregelen:

- de uitbreiding van de “nieuwe” dynamische component gemeten op 1 januari 2020, ook voor krediet dat na die datum (of een andere datum die later nuttig wordt geacht en verband houdt met het uitbreken van de pandemie) niet-renderend is geworden;
- de schaalfactor handhaven, in plaats van deze te vervangen door een standaardgewicht van 100 %, bedoeld voor leningen aan retailklanten. Een dergelijke maatregel zou geen rekening houden met het intrinsieke verschil in risico tussen de groepen kredietnemers die kenmerkend zijn voor de meeste commerciële banken en in nog sterkere mate voor lokale banken. Hierbij gaat het met name om gezinnen en kleine en middelgrote ondernemingen. De blootstellingen die samenhangen met deze categorie kredietnemers genieten een specifieke prudentiële behandeling wat betreft de kapitaalvereisten. Overigens zou de vervanging van de schaalfactor door een standaardgewicht van 100 % leiden tot aanzienlijke, zo niet volledig onoverkomelijke, toepassingsprofielen voor banken die de standaardmethode toepassen en voor rapportagedoeleinden gebruikmaken van het voorgeschreven proces. Als alternatief voor het schrappen van letter b) als voorgesteld door de Commissie, kan de maatregel betreffende de bijbehorende belastingvorderingen onder a) van hetzelfde lid 7, worden beschouwd als een maatregel van daadwerkelijke operationele vereenvoudiging;
- de verlenging van de overgangperiode die ook wordt toegepast op de statische component (berekend op 1 januari 2018), met de invoering van het nieuwe boekhoudbeginsel IFRS 9, op grond waarvan de banken bijzondere aandacht moeten schenken aan de impact van First Time Adoption (FTA), heeft effecten op de methoden waarop in een “verkoopscenario” ook noodlijdende kredieten worden beoordeeld, die nu het leeuwendeel van de totale FTA-reserve uitmaken.

1.9. Het EESC acht het nuttig de behandeling die op dit moment van toepassing is op blootstellingen aan door officiële exportkredietinstellingen gegarandeerde of verzekerde noodlijdende kredieten (niet-renderende blootstellingen) uit te breiden tot niet-renderende blootstellingen die het gevolg zijn van de COVID-19-pandemie en die vallen onder de verschillende garantieregelingen die door de lidstaten zijn vastgesteld. Als deze wijziging echter tot doel heeft te erkennen dat overheidsgaranties hetzelfde risicobeperkende effect hebben als die van de exportkredietinstellingen, moeten ook de tijdsbeperkingen worden geharmoniseerd. Als het inderdaad de bedoeling is om de behandeling van deze garanties volledig te harmoniseren, moet de door de Commissie voorgestelde beperking van 7 jaar voor de toepassing van deze behandeling worden gewijzigd.

1.10. Aangezien alles in het werk moet worden gesteld om de banken ertoe aan te zetten de reële economie beter te ondersteunen, steunt het EESC het voorstel om de toepassingsdata naar voren te halen van enkele van de meest correcte kalibraties van kapitaalabsorptie die zijn gepland in de VKV maar nog niet van toepassing zijn, zoals de bepalingen over de behandeling van bepaalde soorten leningen die worden gegarandeerd door pensioenen of salarissen, of de ondersteuningsfactor voor kleine en middelgrote ondernemingen of de nieuwe ondersteuningsfactor voor de financiering van infrastructuur.

1.11. Infrastructuurinvesteringen zullen de komende periode van groot belang worden. Daarom is het EESC van mening dat de complexe en belastende criteria van artikel 501 bis van de VKV moeten worden vereenvoudigd voor projecten waardoor deze investeringen gemakkelijker in aanmerking komen voor de preferentiële prudentiële behandelingen die hiervoor zijn gepland (bijvoorbeeld door het schrappen van de vereisten in lid 1, onder b), d), g), i) en l), en in lid 2, onder a)).

1.12. Van fundamenteel belang in de bredere context van de herziening van de Europese meerjarenbegroting is de herstelstrategie die de Europese Commissie op 28 mei heeft gepresenteerd met het #NextGenerationEu plan, dat buitengewone maatregelen bevat in reactie op de crisis die door de pandemie is veroorzaakt. Deze strategie moet het in het eerste kwartaal van 2020 gelanceerde Europese investeringsplan voor een duurzaam Europa aanvullen om de overgang naar een duurzame Europese economie te ondersteunen.

1.13. Waar het gaat om de ondersteuningsfactoren binnen de VKV steunt het EESC de invoering van een groene en sociale ondersteuningsfactor, die moet helpen om de kapitaalabsorptie te verminderen van leningen die banken verstrekken aan ondernemingen in de sociale economie en aan bedrijven die daadwerkelijk betrokken zijn bij programma's voor duurzame en inclusieve ontwikkeling.

1.14. Met betrekking tot het regelgevingskader voor niet-renderende leningen zij erop gewezen dat COVID-19 voor de markt van niet-renderende leningen onvermijdelijk tal van uiteenlopende gevolgen zal hebben. In dit verband, en gezien het feit dat de huidige noodsituatie hoe dan ook gevolgen voor de markt zal hebben en de verkoopprocedures zal vertragen, dringt het EESC aan op een tijdelijke wijziging van Verordening (EU) 2019/630 van het Parlement en de Raad wat betreft minimale verliesdekking voor niet-renderende blootstellingen.

1.15. Het is uiterst belangrijk om particuliere markten voor niet-renderende leningen op te zetten met zo veel mogelijk deelnemers en kopers, om te voorkomen dat vermogen van de banksector op enigerlei wijze wordt verschoven naar de fondsensector (die niet is onderworpen aan dezelfde regels), en van lokale, nationale en Europese economieën naar actoren die juridisch en fiscaal gevestigd zijn in andere omgevingen.

1.16. Het EESC is van mening dat de tijdelijke invoering van het zogeheten "prudentiële filter", dat al is gepland in het Bazel II-raamwerk, noodzakelijk is om niet-gerealiseerde winsten of verliezen van de balans te verwijderen. Een van de effecten van de pandemie is inderdaad een duidelijke toename van de volatiliteit, ook voor effecten die traditioneel minder gevoelig zijn. Onder dergelijke marktomstandigheden, en rekening houdend met de aanzienlijke steun die banken verlenen aan de overheidsschuld, moeten de effecten van de volatiliteit op effecten die niet zijn opgenomen in het trading book worden verminderd teneinde het eigen vermogen stabiel te maken.

1.17. Naast het voorstel van de Commissie en met betrekking tot marktrisico moet, overeenkomstig het ECB-richtsnoer van 16 april, het niveau 1-kader worden gewijzigd om de huidige verbanden tussen volatiliteit en kapitaalabsorptie door banken (VaR-multiplier) weg te nemen. Dit is nodig omdat de markt als gevolg van COVID-19 al een hoge volatiliteit kent, wat heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de kapitaalabsorptie door de instellingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Gezien de ernstige gevolgen van de COVID-19-pandemie moeten dringende maatregelen worden genomen om de Europese economie en de hervatting van de economische activiteiten in de EU-lidstaten te ondersteunen. In deze situatie is het uiterst belangrijk om te voorkomen dat de recessie, zonder toereikende wetgevende bescherming, de reeds ondermijnde diversiteit van de EU-bankensector verder afbreekt. Het EESC is met name van mening dat de specifieke functie van lokale en regionale banken moet worden beschermd en versterkt, vooral van instellingen met een zeer verspreide deelname, die typerend is voor coöperatieve banken.

2.2. De Europese Commissie heeft op 28 april 2020 een pakket bancaire maatregelen gepresenteerd om het voor banken gemakkelijker te maken bedrijven en gezinnen van financiële middelen te voorzien, zodat de forse economische impact van COVID-19 kan worden verzacht. Het pakket bevestigt de recente verklaringen over het gebruik van flexibiliteit in de boekhoudkundige en prudentiële regels die voortvloeien uit de internationale standaarden en de Europese autoriteiten van de sector, alsook enkele voorstellen tot wijziging van de EU-bankregels, die snel moeten worden aangenomen teneinde het vermogen van het bankwezen te vergroten om leningen te verstrekken en verliezen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie te absorberen, terwijl de samenhang met de prudentiële regelgeving wordt behouden.

2.3. Het EESC is ingenomen met de eerste maatregelen waartoe is besloten en de eerste indicaties van de Europese sectorale autoriteiten, te weten de EBA, de ESMA en de ECB/het SSM. Deze besluiten en richtsnoeren zijn bedoeld om te zorgen voor meer flexibiliteit binnen het huidige regelgevingskader en vormen een stap in de goede richting om de eerste fase van deze noodsituatie aan te pakken. Het EESC is het eens met de mededeling van de Commissie die erop gericht is te zorgen voor een uniforme interpretatie en toepassing van de maatregelen van de verschillende entiteiten die deel uitmaken van het Europese systeem van toezichthouders. Uniforme interpretatie en toepassing zorgen ervoor dat de maatregelen meer effect sorteren.

2.4. Het EESC is echter van mening dat de voorgestelde maatregelen niet overtuigend zijn met betrekking tot de recessieprognoses die worden verwacht als gevolg van de impact van de pandemie. COVID-19 is een buitengewone noodsituatie met aanzienlijke economische en sociale gevolgen. Alle Europese instellingen moeten reageren om de impact op de reële economie te verminderen, ook met moedige keuzes voor discontinuïteit.

2.5. In dit verband merkt het EESC op dat er bijzondere aandacht is besteed aan de toepassing van respijmaatregelen en instrumenten voor uitstel van betaling en aan hun impact op de mogelijke herindeling van debiteuren overeenkomstig prudentiële regels en de IFRS-boekhoudnormen, en aan de behandeling van overheidsgaranties en van niet-renderende leningen.

2.6. Het EESC benadrukt dat alle Europese financiële instellingen diverse instrumenten ter beschikking stellen om de reële economie te ondersteunen en zo de noodtoestand het hoofd te bieden. Banken bieden onder meer instrumenten voor uitstel van betaling, respijmaatregelen, voorschotten op werkloosheidsuitkeringen en andere buitengewone steun aan kapitaalvennootschappen, midcap-bedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen, en gezinnen. Deze financiële steun is gebaseerd op nationale besluiten of op vrijwillige regelingen.

2.7. Gezien de ernstige en ongekende impact van de pandemie herhaalt het EESC evenwel dat de bovengenoemde maatregelen niet toereikend zijn.

2.8. In het licht van het bovenstaande is het EESC ingenomen met het voorstel voor aanpassingen in respons op de COVID-19-pandemie dat de Commissie op 28 april 2020 heeft gedaan.

2.9. Het EESC deelt het idee dat er, naast het volledig benutten van de flexibiliteit die binnen het bestaande kader is toegestaan, bepaalde wijzigingen van specifieke aspecten van de VKV nodig zijn om ervoor te zorgen dat kredietinstellingen zo veel mogelijk in staat zijn de economie te ondersteunen en tegelijkertijd de verliezen als gevolg van de COVID-19-pandemie op te vangen, door in ieder geval te waarborgen dat zij hun veerkracht behouden. Op internationaal niveau heeft het BCBS een akkoord gesloten waarmee de termijn voor de implementatie van de laatste elementen van het Bazel III-raamwerk, waarvan sommige elementen al in de VKV waren opgenomen, met één jaar wordt verlengd, en waarin is voorzien in grotere flexibiliteit van de impact van de IFRS 9 op kapitaal. Deze wijzigingen moeten worden weerspiegeld in de bestaande regels.

2.10. De impact van de pandemie zal de markt van niet-renderende leningen in verschillende vormen en op tal van manieren beïnvloeden. Zo zijn de activiteiten van rechtbanken enkele weken opgeschort en/of uitgesteld, waardoor processen inzake de terugvordering van niet-renderende leningen vertraging oplopen. Ook niet-gerechtigde terugvorderingsprocessen zullen vertraging oplopen.

2.11. Als gevolg hiervan zullen ook de procedures rond de verkoop van niet-renderende leningen worden beïnvloed en zal de prijsdaling van niet-renderende leningen minstens 24 maanden aanhouden. Dit zou een ander voordeel kunnen opleveren voor niet-bancaire gespecialiseerde kopers van niet-renderende leningen die niet onderworpen zijn aan Europese prudentiële regelgeving, waardoor banken in de EU duidelijk worden benadeeld en vermogen van de banksector wordt verschoven naar niet-gereguleerde entiteiten, precies op een moment waarop we banken nodig hebben om het economisch herstel te ondersteunen, omdat ook dividenden zijn geannuleerd.

2.12. In deze context en gezien het feit dat de huidige noodsituatie onvermijdelijk de markt zal beïnvloeden en de verkoopprocedures zal vertragen, dringt het EESC aan op een tijdelijke wijziging van de backstopverordening wat betreft niet-renderende leningen, zoals hierboven beschreven.

2.13. Artikel 473 bis van de VKV bevat overgangsbepalingen die instellingen in staat stellen een deel van het effect van de voorzieningen als gevolg van de invoering van het verzwakte impairmentmodel van de te verwachten kredietverliezen overeenkomstig de IFRS 9 weer in hun kernkapitaal op te nemen. De ingevoegde bepalingen maken het in de eerste plaats mogelijk het effect dat wordt veroorzaakt door de toepassing van het nieuwe impairmentmodel op blootstellingen gedeeltelijk te neutraliseren, en in tweede instantie de impact van de steeds toenemende waardeverminderingen die stap voor stap worden vastgesteld kleiner te maken.

2.14. Deze bepaling is bedoeld om de doelstelling om de zeer kritieke gevolgen van de recessie te verzachten dichterbij te brengen, maar is niet voldoende om het gelijke speelveld voor Europese kredietinstellingen te handhaven. Aangezien een van de belangrijkste gevolgen van de crisis een toenemende achteruitgang zal zijn, moet de beperking van de gevolgen van de crisis met betrekking tot de enkele component van renderende blootstellingen worden uitgebreid tot krediet dat is verslechterd na de uitbraak van de pandemie in Europa (januari 2020).

2.15. Zoals reeds is benadrukt, zal het sociaal-economische systeem van de Unie zwaar op proef worden gesteld door de impact die de pandemie de komende maanden zal hebben op de reële economie. Noodzakelijkerwijs moet er een heroverweging plaatsvinden ten aanzien van de Europese productie. Het EESC is dan ook van mening dat deze enorme uitdaging een kans kan worden om een Europees economisch model op te bouwen dat duurzamer is vanuit milieuoogpunt en meer inclusief vanuit sociaal oogpunt. In dit scenario zouden lokale banken met rechtspersoonlijkheid (kapitaal- of persoonlijke vennootschappen, dan wel coöperaties), naar hun aard gedecentraliseerd en wijdvertakt over het hele

grondgebied, een fundamentele rol kunnen en moeten spelen bij de distributie van prikkels door zich perfect aan te passen aan de rol van waardedistributieketen van centrale instellingen naar de verderaf gelegen lokale werkelijkheid. Daarom moet het strategische belang van gemeenschapsbanken worden erkend en versterkt.

2.16. De pandemie heeft enerzijds laten zien dat, indien sprake is van een samenhangend sociaal weefsel en organisaties van de sociale economie duidelijk aanwezig zijn, de solidariteitsreactie, ook in de vorm van sociale ondernemingen, een belangrijke veerkrachtfactor is geweest, en anderzijds dat de aanwezigheid van organisaties voor sociaal ondernemerschap van groot belang zal zijn om een inclusief en duurzaam economisch systeem weer op gang te brengen, waardoor het risico wordt verkleind dat complete economische sectoren instorten. Om die reden steunt het EESC de introductie van een groene en sociale ondersteuningsfactor in de VKV, die moet helpen om de kapitaalabsorptie te verminderen van leningen die banken verstrekken aan ondernemingen in de sociale economie.

2.17. Overigens is in artikel 501 quater van de VKV 2 bepaald dat de EBA voor 2025 een uitvoerige studie laat uitvoeren om na te gaan of de invoering van een specifieke prudentiële behandeling van blootstellingen gerelateerd aan activa of activiteiten met deze kenmerken gerechtvaardigd zou zijn.

2.18. Het EESC is van mening dat het nuttig is om deze ondersteuningsfactor in te voeren zonder te wachten tot 2025, wat te laat en fataal zou kunnen zijn voor een ondersteuningsmaatregel die kredietinstellingen in staat stelt meer krediet en middelen te verstrekken aan de strategische sectoren die op dit moment in moeilijkheden verkeren.

2.19. Tijdens deze noodtoestand zijn er voorbeelden waargenomen van hoe sociale ondernemingen een grotere veerkracht kunnen waarborgen binnen de gemeenschappen waaraan zij hun diensten verlenen, en hoe zij in veel gevallen samenwerken met overheidsdiensten of deze zelfs vervangen waar deze niet in staat zijn om in brede zin in de behoeften te voorzien. Het EESC stelt daarom voor het mandaat van de regelgevers bij de EBA aanzienlijk verkorten en het proces van het vaststellen van een duurzame ondersteuningsfactor te versnellen. Het microprudentiële perspectief moet in dit geval op de juiste manier worden gecorrigeerd en opnieuw in evenwicht worden gebracht door een systemisch, macroprudentieel en tegelijkertijd sociaal perspectief.

2.20. Het EESC is het met de Commissie eens dat de vervroegde invoering op 1 juli 2020 van de twee ondersteuningsfactoren (gunstigere behandeling van bepaalde softwareactiva en van bepaalde door pensioenen en lonen gedekte leningen) de eigen middelen van de instellingen zou vrijmaken, zodat zij tijdens de COVID-19-pandemie en de nasleep daarvan de noodzakelijke kredietverlening kunnen opvoeren. Het reeds invoeren op 1 januari 2021 van de ondersteuningsfactoren⁽¹⁾ voor de reële sociale economie en de groene economie zal ook duidelijk een positief effect hebben.

2.21. De door de Commissie voorgestelde wijzigingen leiden niet tot wezenlijke veranderingen van het prudentiële regelgevingskader en vergemakkelijken de collectieve inspanningen om de gevolgen van de pandemie te verzachten en daarmee ook een spoedig herstel. In dit verband moet erop worden gewezen dat het nuttig zou zijn de huidige voorzieningencurves met betrekking tot niet-renderende leningen voor een periode van 24 maanden uit te stellen, om ervoor te zorgen dat toereikende financieringsstromen de impact van de pandemie kunnen beperken. Zonder deze ingreep zouden de banken te maken krijgen met twee tegenstrijdige stimuleringsystemen in de regels: enerzijds alle maatregelen die bedoeld zijn om het bankkapitaal vrij te maken voor nieuwe leningen of om buitensporige druk op dat kapitaal te voorkomen (bijvoorbeeld de herziening van de overgangsbepalingen van de IFRS 9), en anderzijds de regels waarvan het uiteindelijke resultaat een enorme druk op het kapitaal kan veroorzaken of banken kan ontmoedigen in een gespannen economie leningen te verstrekken om negatieve effecten op het kapitaal te voorkomen. De prudentiële achtervang zou, indien deze niet wordt herzien, een dergelijke regel kunnen zijn — een regel die in een scenario van economische stress en recessie ontmoedigend werkt. De wijziging moet van toepassing zijn op zowel gedekte als ongedekte niet-renderende leningen.

Brussel, 10 juni 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁾ Verwijzing naar artikel 501c Prudentiële behandeling van blootstellingen in verband met sociale en/of milieudoelstellingen.