



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN
DE RAAD**

**betreffende structurele maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid van EU-
kredietinstellingen**

en het

**voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende de rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INLEIDING

De afgelopen decennia is het financiële stelsel van de EU veel sneller in omvang gegroeid dan het bbp. De schaal, het werkterrein en de complexiteit van financiële instellingen in de EU, en met name van banken, zijn sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot de opkomst van grote "one-stop-shops": binnen één en dezelfde entiteit of groep wordt een breed gamma aan diensten aangeboden. Dankzij dit proces konden banken hun cliënten een bredere waaier aan diensten aanbieden en tevens beter inspelen op de steeds complexere behoeften van hun wereldwijd actieve cliënten. Hoewel aan deze ontwikkeling onmiskenbaar voordelen verbonden zijn, heeft de ongekende en buitengewone sectorbrede staatssteun die naar aanleiding van de financiële crisis aan banken is verleend, duidelijk geïllustreerd dat een geïntegreerd financieel systeem met een steeds mondialer karakter en met steeds grotere financiële dienstverleners negatieve gevolgen kan hebben voor de financiële stabiliteit.

In reactie op de financiële crisis hebben de Europese Unie (EU) en de EU-lidstaten zich toegelegd op een fundamentele herziening van het toezicht- en regelgevingskader voor banken. Op bancaire gebied heeft de EU immers de aanzet gegeven tot een aantal hervormingen om banken weerbaarder te maken en het effect van eventuele bankfaillissementen af te zwakken.

Ondanks deze uitgebreide hervormingsagenda bestaat nog altijd de vrees dat sommige banken te groot en te complex blijven om te beheren, te monitoren en te controleren in goede tijden en nog steeds moeilijk af te wikkelen blijven in slechte tijden. Diverse landen hebben daarom besloten de structuur van hun banken te hervormen of zijn dergelijke hervormingen aan het overwegen. Het Europees Parlement en internationale instellingen hebben tevens benadrukt dat structurele hervormingen een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van problemen bij banken die te groot zijn om failliet te gaan (TBTF, too-big-to-fail)¹.

Tegen deze achtergrond heeft Commissielid Barnier een deskundigengroep op hoog niveau (HLEG, High-level Expert Group) opgericht onder het voorzitterschap van de heer Erkki Liikanen, gouverneur van de centrale bank van Finland. De deskundigengroep kreeg de opdracht na te gaan of een structurele hervorming van de EU-banksector is vereist. De HLEG heeft een verplichte scheiding van handel voor eigen rekening en andere risicovolle handelsactiviteiten aanbevolen: beide soorten activiteiten dienen in een aparte rechtspersoon binnen de bankgroep te worden ondergebracht.

In deze effectbeoordeling worden met de bedrijfsstructuur van TBTF-banken samenhangende problemen onder de loep genomen (hoofdstuk 2), de doelstellingen van de structurele hervormingen aangegeven (hoofdstuk 3), alle overwogen opties voor de hervorming van de bankstructuur beschreven (hoofdstuk 4) en de kosten en baten van de hervormingsopties voor de samenleving beoordeeld (hoofdstuk 5). De belangrijkste bevindingen zijn hierna samengevat.

¹ Met te groot om failliet te gaan wordt ook teveel verweven om failliet te gaan (TITF, too-interconnected-to-fail) en te systeemrelevant om failliet te gaan (TSITF, too-systemically-important-to-fail) bedoeld. Zie Europese Commissie (2013), "Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences", hoofdstuk 3 van het European Financial Stability and Integration Report 2012, 24 april, SWD(2013) 156 final.

2. PROBLEEMSTELLING

De EU heeft van oudsher steeds een divers bankstelsel gehad. Dit is een bron van kracht. Mettertijd heeft de markt zich evenwel zodanig ontwikkeld dat een gering aantal grote, complexe, onderling verweven bankgroepen zijn ontstaan. Bij dergelijke banken worden retail- en commerciële bankactiviteiten enerzijds en wholesale- en zakenbankactiviteiten anderzijds gewoonlijk uitgeoefend door één enkele entiteit, dan wel door een combinatie van nauw verbonden entiteiten waarvan de interacties aan weinig of geen beperkingen onderhevig zijn. Doordat deze banken depositobanken zijn, zijn zij van nature aan mogelijk schadelijke bankruns blootgesteld. Om het vertrouwen van deposanten in stand te houden, is de facto een aantal expliciete publieke vangnetten (zoals depositoverzekering) en impliciete vangnetten (reddingsoperaties) gespannen. Het bestaan van publieke vangnetten in combinatie met de onbeperkte coëxistentie van activiteiten heeft tot een aantal problemen geleid, zoals onder meer: i) belemmeringen voor de ordelijke afwikkeling en sanering; ii) moreel risico, buitensporige balansgroei en overmatige handel; iii) belangenconflicten en een transactiegerichte bankcultuur; en iv) mededingingsverstoringen.

De EU heeft reeds de aanzet gegeven tot een aantal hervormingen om banken weerbaarder te maken en de waarschijnlijkheid en het effect van een bankfaillissement te reduceren. Deze hervormingen omvatten de versterking van de solvabiliteit van banken (de verordening en de richtlijn kapitaalvereisten, VKV/RKV IV), de verbetering van de afwikkelbaarheid van banken (de richtlijn bankherstel en -afwikkeling, BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive)), een betere depositogarantie (de herziene richtlijn depositogarantiestelsels, DGS), alsook de aanpak van aan derivaten verbonden risico's en de verbetering van de marktinfrastructuur (de verordening Europese marktinfrastructuur, EMIR (European Market Infrastructure Regulation), en daarmee samenhangende herzieningen van de richtlijn markten voor financiële instrumenten, MiFID (Markets in Financial Instruments Directive)). Om de negatieve spiraal tussen de landen- en bankrisico's te doorbreken en het vertrouwen in de euro en het bankstelsel te herstellen, heeft de Europese Commissie voorts gepleit voor de verdere uitbouw van een bankenunie, die bestaat uit één enkel rulebook dat op alle banken in de gehele EU van toepassing is, het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM), dat voor leden van de eurozone verplicht zal zijn maar voor alle andere lidstaten open zal staan.

Ondanks deze uitgebreide hervormingsagenda vrezen tal van regelgevers, toezichthouders en academici nog altijd dat de grootste bankgroepen te groot en te complex blijven om te beheren, te monitoren en te controleren in goede tijden en mogelijk moeilijk af te wikkelen blijven in slechte tijden. Daarom zijn ter aanvulling structurele hervormingen voorgesteld om de bovenbeschreven problemen aan te pakken. Zo kunnen structurele hervormingen een nuttige aanvulling vormen op de lopende agenda voor het doorvoeren van hervormingen van het regelgevingskader. Het VKV/RKV IV-pakket en de BRRD zullen de toezichthouders/bevoegde afwikkelingsautoriteiten reeds bevoegdheden verlenen om in te grijpen bij en te anticiperen op bankcrises door een financiële instelling te herstructureren en/of af te wikkelen uit overwegingen van bedrijfseconomisch toezicht of afwikkelbaarheid. Structurele hervormingen kunnen een aanvulling vormen op deze hervormingen van het regelgevingskader en de effectiviteit ervan voor te grote en te complexe banken verhogen. Structurele hervormingen zullen autoriteiten bijvoorbeeld meer mogelijkheden bieden bij het omgaan met grote bankgroepen. Dergelijke structurele hervormingen maken het ook mogelijk de complexiteit binnen een groep, subsidies binnen een groep en prikkels die aanzetten tot buitensporig risicogedrag, rechtstreeks aan te pakken. Daarnaast wordt met structurele hervormingen ook een breder scala aan doelstellingen nagestreefd, zoals voorkomen dat een depositobank teveel door een kortetermijngerichte handelscultuur wordt beïnvloed en voor

belangenconflicten vatbaar is, met alle nadelen van dien voor de cliënten ervan. De veranderingen die worden teweeggebracht door de structurele hervormingen die aan de beperkte reeks beschouwde TBTF-banken worden opgelegd, kunnen bijgevolg de bestaande bevoegdheden complementeren.

3. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Momenteel zijn steeds meer lidstaten in hun rechtsgebied bezig met het doorvoeren van uiteenlopende structurele hervormingen van banken. Gezien de fundamentele vrijheden die in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn vastgelegd, kan uiteenlopende nationale wetgeving het kapitaalverkeer ongunstig beïnvloeden, gevolgen hebben voor vestigingsbeslissingen van marktdeelnemers, en tevens de inspanningen ondermijnen om één enkel rulebook tot stand te brengen dat op de gehele interne markt van toepassing is. Zij kan ook leiden tot het ontstaan van specifieke toezichtsproblemen, met name wat het toezicht op grensoverschrijdende banken betreft.

Derhalve is Europees optreden noodzakelijk.

4. DOELSTELLINGEN

De eerste algemene doelstelling van de structurele hervormingen is het verkleinen van het risico van systeeminstabiliteit door het risico te reduceren dat banken TBTF, TCTF en TITF worden of willen worden. Een essentiële doelstelling van de structurele hervormingen is ervoor te zorgen dat banken die voor de reële economie van essentieel belang zijnde diensten aanbieden, niet alleen beter bestand zijn tegen endogene en exogene schokken, maar ook makkelijker kunnen worden afgewikkeld in geval van een faillissement, waardoor toekomstige financiële crises minder ernstig uitvallen. Een tweede algemene doelstelling bestaat erin tot een minder gefragmenteerde interne markt te komen. Tal van banken waarvoor de wetgeving inzake structurele hervormingen gevolgen zal hebben, zijn immers over de grenzen heen actief en trachten te profiteren van de kansen die de financiële interne markt te bieden heeft. Een gemeenschappelijk wetgevingskader inzake structurele hervormingen zou een fragmentatie van de interne markt voorkomen en tevens de doelmatigheid van het toekomstige GTM en GAM ten goede komen.

Binnen het kader van deze overkoepelende doelstellingen worden met de structurele hervormingen ook de volgende specifieke doelstellingen nagestreefd: 1) bankafwikkeling en -herstel vergemakkelijken; 2) management, monitoring en toezicht faciliteren; 3) het moreel risico verkleinen; 4) belangenconflicten reduceren en de bankcultuur verbeteren; 5) een verkeerde kapitaal- en middelenallocatie tegengaan; en 6) de mededinging intensiveren.

De volgende reeks kwantificeerbare operationele doelstellingen zouden aan toekomstige evaluaties ten grondslag liggen: 1) vermindering van impliciete overheidssubsidies (tot uiting komend in het door TBTF-banken genoten voordeel wat financieringskosten betreft); 2) reductie van de buitensporige handel door TBTF-banken (en verhoging van het relatieve aandeel van de kredietverstrekking aan niet-financiële cliënten).

5. BELEIDSOPTIES

Hervorming van de structuur van banken houdt in dat een beslissing moet worden genomen over de vraag welke activiteiten moeten worden gescheiden en hoe ver deze scheiding moet gaan. In hoofdstuk 4 van het verslag wordt daarom een aantal opties op elk terrein geschetst. De combinatie van deze opties resulteert op haar beurt in een aantal hervormingsopties die met een basisscenario (geen verder beleidsoptreden op EU-niveau) en met elkaar moeten worden vergeleken.

Activiteiten

De bankactiviteiten die vandaag door grote EU-bankgroepen worden uitgeoefend, lopen uiteen van retail- en commerciële bankactiviteiten (RCB-activiteiten) tot wholesale- en zakenbankactiviteiten (WZB-activiteiten). Voorbeelden van RCB-activiteiten zijn onder meer: in ontvangst nemen van verzekerde deposito's, verlenen van krediet aan huishoudens en kleine en middelgrote ondernemingen, en aanbieden van diensten inzake betalingssystemen. Voorbeelden van WZB-activiteiten zijn onder meer: overnemen van effectenemissies, marketmaking, aanbieden van makelaarsdiensten en handelen voor eigen rekening. In het verslag worden de volgende drie gestileerde opties voor het scheiden van activiteiten bestudeerd:

- (1) **"enge" handelsentiteit en "brede" deposito-entiteit:** een eerste extreme mogelijkheid is die waarbij maar vrij weinig handelsactiviteiten van een brede deposito-entiteit worden gescheiden, namelijk de soorten handelsactiviteiten waarbij handelaars met kapitaal van de bank en met geleend geld op markten speculeren met de uitsluitende bedoeling winst te maken zonder dat er van enig verband met handel voor rekening van cliënten sprake is (d.w.z. handel voor eigen rekening);
- (2) **"tussenvorm" van handelsentiteit en deposito-entiteit:** een tweede mogelijkheid is die waarbij de bovengenoemde reeks activiteiten met marketmaking, complexe derivaten en complexe securitisaties wordt uitgebreid; en
- (3) **"brede" handelsentiteit en "enge" deposito-entiteit:** bij deze optie worden alle wholesale- en zakenbankactiviteiten gescheiden.

Reikwijdte van de scheiding

Bij het bepalen van de reikwijdte van de scheiding worden drie algemene scheidingsvormen als uitgangspunt genomen: i) scheiding van boekhouding; ii) functionele scheiding via verzelfstandiging; en iii) scheiding van eigendom of verbod op bepaalde bedrijfsactiviteiten. Deze scheidingsvormen worden gekenmerkt door een uiteenlopende mate van verregaandheid en ingrijpendheid in de bedrijfsstructuur van banken.

Het is weinig waarschijnlijk dat met scheiding van boekhouding (banken ertoe verplichten meer gegevens over hun verschillende bedrijfsactiviteiten bekend te maken) de bovenbeschreven doelstellingen kunnen worden bereikt; deze optie wordt bijgevolg terzijde geschoven. Functionele scheiding via verzelfstandiging houdt in dat bankgroepen de activiteiten van verschillende bedrijfsonderdelen in afzonderlijke dochterondernemingen (rechtspersonen) moeten onderbrengen, maar dat zij hun cliënten een breed gamma aan bankdiensten kunnen blijven aanbieden ("gestructureerd universeel bankieren"). In het verslag worden twee verschillende vormen van verzelfstandiging onderzocht die gebaseerd zijn op een reeks verschillende juridische, economische en governanceregels voor verzelfstandiging (beperkte en striktere verzelfstandiging). Bij scheiding van eigendom moeten bepaalde bedrijfsactiviteiten worden uitgeoefend door ondernemingen die geen banden met de bankgroep hebben. Meer in het bijzonder zijn in het verslag de volgende drie opties bestudeerd:

- (1) **verzelfstandiging met overeenkomstig de geldende voorschriften beperkte banden binnen de groep:** in termen van juridische scheiding zou deze optie een aparte rechtspersoon vereisen. De economische scheiding zou beperkt blijven tot de economische en governancevereisten die thans uit een dergelijke reikwijdte van de juridische scheiding voortvloeien;
- (2) **verzelfstandiging met striktere beperkingen op banden binnen de groep:** met het oog op een doeltreffender aanpak van financieringssteun binnen de groep zou deze optie een grotere mate van verzelfstandiging vereisen in juridische, economische en/of governancetermen (zoals voorschriften inzake eigendomsregels en grenswaarden voor posities binnen de groep); of
- (3) **scheiding van eigendom:** bij deze optie zou het bankgroepen niet zijn toegestaan bepaalde activiteiten uit te oefenen. Zij zouden al deze activiteiten die zij momenteel ontplooiën, dan ook moeten afstoten of afbouwen.

Hervormingsopties

Op grond van het bovenstaande levert de combinatie van de verschillende soorten handels- en kapitaalmarktactiviteiten die moeten worden gescheiden en de reikwijdte van de scheiding negen gestileerde hervormingsopties op, die in matrixvorm in tabel 1 zijn voorgesteld. Voor zover mogelijk en louter ter illustratie hebben de diensten van de Commissie de verschillende voorgestelde structurele hervormingen en/of wetgevingsinitiatieven in de matrix ingepast.

Tabel 1: Overzicht van de opties

Activiteiten\ reikwijdte	Functionele scheiding 1 (Verzelfst) <i>Huidige vereisten</i>	Functionele scheiding 2 (Verzelfst+) <i>Striktere vereisten</i>	Scheiding van eigendom <i>Scheiding van eigendom</i>
Enge handelsentiteit/ brede deposito-entiteit <i>Bv. handel voor eigen rekening + blootstellingen aan HF (HvER)</i>	Optie A	Optie B [≈ FR, DE basisscenario]	Optie C [≈ US Volcker]
Tussenvorm handelsentiteit/ Tussenvorm deposito- entiteit <i>Bv. HvER + marketmaking (MM)</i>	Optie D	Optie E [≈ HLEG; ≈ FR, DE als verreikender scheiding wordt geactiveerd]	Optie F
Brede handelsentiteit/ enge deposito-entiteit <i>Bv. alle zakenbankactiviteiten</i>	Optie G	Optie H [≈ US BHC; ≈ UK]	Optie I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK with electrification of fence]

Implementatiekwesties

In de effectbeoordeling worden de kosten en baten voor de samenleving van de in tabel 1 geschetste opties vergeleken met elkaar en met een scenario waarbij het beleid ongewijzigd blijft. Daarnaast worden in de effectbeoordeling ook drie implementatiekwesties behandeld die alle opties gemeen hebben:

- **institutionele reikwijdte:** Een initiatief tot het doorvoeren van structurele hervormingen moet in principe uitsluitend op TBTF-banken zijn toegespitst en zou bijgevolg alleen van toepassing zijn op een klein deel van de ruim 8 000 in de EU gevestigde banken. De hervormingen zouden derhalve geen gevolgen hebben voor kleine coöperatieve en spaarbanken, die een belangrijke rol spelen bij het vervullen van de financiële behoeften van lokale gemeenschappen en kleine ondernemingen. In het verslag worden verschillende benaderingen beoordeeld voor de vaststelling van drempelwaarden voor de selectie van de betrokken banken. Geconcludeerd wordt dat dergelijke drempelwaarden moeten worden gebaseerd op een combinatie van een systeemrisicomaatstaf en een boekhoudkundige methode. De structurele hervormingen zouden niet alleen gelden voor alle Europese systeemrelevante banken, maar ook voor banken waarvan de handelsactiviteit een absoluut drempelbedrag van 70 miljard EUR en een relatieve drempelwaarde van 10 % van de totale activa overtreft. Kleine banken met activa ter waarde van minder dan 30 miljard EUR zouden in beginsel worden vrijgesteld. Op basis van historische gegevens gaat de Commissie ervan uit dat in de praktijk 29 van de grootste en meest complexe Europese banken aan een structurele scheiding zouden worden onderworpen;
- **rol van de toezichthouders:** Een andere kwestie is de rol van de toezichthouders bij het bepalen welke instellingen en activiteiten voor scheiding in aanmerking komen. Wat de institutionele reikwijdte betreft, kan niet worden uitgesloten dat een bepaalde drempelwaarde niet altijd perfect de juiste instellingen bestrijkt. Er dient derhalve enige ruimte voor oordeelsvorming door de toezichthouder te worden gelaten bij het inschatten van de institutionele reikwijdte van de scheiding die uit de toepassing van de op bovenbeschreven wijze berekende drempelwaarden voortvloeit om er zorg voor te dragen dat de juiste banken worden bestreken. Ook dient er ruimte voor oordeelsvorming door de toezichthouder te worden gelaten bij het uitmaken welke activiteiten moeten worden gescheiden indien bijzondere omstandigheden zulks vereisen. Om politieke, praktische en juridische redenen moet de oordeelsvorming door de toezichthouder echter strikt worden afgebakend en beperkt. Anders kan dit over de gehele interne markt aanleiding geven tot inconsistente uitkomsten. In het verslag wordt een aantal beginselen uiteengezet voor het in het kader van beide opties voorgestelde toezichtproces om te voorkomen dat het tot verstoringen op de interne markt leidt; en
- **tijdschema voor de tenuitvoerlegging:** Hoe gunstig structurele scheiding voor de samenleving ook is, er zullen kosten voor de particuliere sector aan verbonden zijn. Bovendien zal de overdracht van bestaande activa en passiva aan een eventuele nieuwe, afzonderlijke rechtspersoon enige tijd in beslag nemen. Ten slotte heeft de EU diverse initiatieven op aanverwante terreinen genomen of zal zij dit weldra doen. Deze initiatieven, zoals onder mee Bazel III, de BRRD en het GTM, zullen pas in 2018 of 2019 volledig van toepassing zijn. In het verslag wordt geconcludeerd dat in een vergelijkbare overgangsperiode moet worden voorzien voor het implementeren van een toekomstig initiatief tot het doorvoeren van structurele hervormingen.

6. EFFECT EN VERGELIJKING VAN HERVORMINGSOPTIES

In hoofdstuk 5 van het verslag wordt overgegaan tot een kwalitatieve beoordeling en vergelijking van de bovenbeschreven verschillende hervormingsopties. Bij de vergelijking van de opties worden twee criteria toegepast. Bij het eerste criterium – doeltreffendheid – wordt nagegaan in hoeverre de specifieke doelstellingen van de hervormingen worden gehaald (bv. bevorderen van de afwikkelbaarheid). Bij het tweede – efficiëntie – worden de maatschappelijke kosten van de implementatie van de respectieve hervormingsopties geraamd (voornamelijk in de vorm van gedeelde schaal- en synergievoordelen). Een derde – coherentie – heeft betrekking op de mate waarin een hervormingsoptie in de lijn ligt van de algemene beleidsdoelstellingen van de Commissie en complementair is aan de lopende hervormingsagenda. Daar alle opties min of meer aan deze doelstellingen beantwoorden, wordt van dit criterium geen verder gebruik meer gemaakt om opties te evalueren.

Beoordeling van de hervormingsopties met verzelfstandiging volgens de huidige voorschriften

Opties A, D en G zouden weliswaar een zekere scheiding van de handelsentiteit opleveren, maar het risico bestaat dat zij ondoeltreffend zijn bij het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen van het bevorderen van de afwikkelbaarheid, het vergemakkelijken van de monitoring, het verkleinen van het morele risico, het reduceren van belangenconflicten, het tegengaan van een verkeerde kapitaal- en middelenallocatie, en het intensiveren van de mededinging. Deze opties komen daarom niet in aanmerking. Dat komt omdat verzelfstandiging alleen de economische en operationele banden tussen dochterondernemingen die handelsactiviteiten ontplooiën en dochterondernemingen die deposito's in ontvangst nemen, niet effectief doorknipt.

Beoordeling van de hervormingsopties met verzelfstandiging volgens striktere voorschriften

De opties die op verzelfstandiging volgens striktere voorschriften zijn gebaseerd (opties B, E en H), zijn hervormingsopties die in grote lijnen overeenstemmen met de hervormingen die momenteel door EU-lidstaten worden doorgevoerd of door de deskundigengroep zijn aanbevolen. Bij deze opties worden de economische en operationele banden tussen dochterondernemingen die handelsactiviteiten ontplooiën en dochterondernemingen die deposito's in ontvangst nemen, effectief doorgeknipt. Bankgroepen zouden nog steeds een breed scala aan activiteiten kunnen uitoefenen, maar sommige activiteiten zouden wel naar afzonderlijke rechtspersonen binnen de groep moeten worden overgeheveld (gestructureerd universeel bankieren). In het verslag wordt tot de bevinding gekomen dat van de drie hier beschouwde opties hervormingsoptie E de beste oplossing is in EU-verband en in een aanzienlijke verbetering zou resulteren in vergelijking met het alternatief waarbij het beleid ongewijzigd wordt gelaten. Optie E levert grotere voordelen op dan hervormingsoptie B omdat er bij laatstgenoemde optie van een kleiner gamma aan activiteiten sprake is. Optie E verdient ook de voorkeur op optie H omdat de scheiding van nog meer activiteiten wellicht geen aanmerkelijk grotere voordelen zal opleveren, maar daarentegen wel verdere kosten met zich mee zal brengen.

Beoordeling van de hervormingsopties die op de scheiding van eigendom zijn gebaseerd

De opties C, F en I kunnen de meest doeltreffende opties blijken om de specifieke doelstellingen te verwezenlijken. Het gaat echter ook om de reeks opties die de hoogste maatschappelijke kosten met zich mee kunnen brengen wat misgelopen synergievoordelen betreft. In het verslag wordt geconcludeerd dat de maatschappelijke voordelen van optie C ruimschoots opwegen tegen de maatschappelijke kosten ervan omdat deze optie de risico's,

complexiteit en onderlinge verwevenheid aanpakt die samenhangen met handel voor eigen rekening (een handelsactiviteit die inherent riskant en het meest voor belangenconflicten vatbaar is), zonder dat zulks aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich meebrengt (omdat genoemde activiteit niet bijdraagt aan de financiering van de economie). Voor de opties F en I is het veel moeilijker om van een aanmerkelijk positief saldo van kosten en baten te spreken. Bij de huidige stand van de economische kennis en het economische feitenmateriaal en gezien de vrij grote onzekerheid, lijkt het passend de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen wat de activiteiten betreft die (naast handelsactiviteiten voor eigen rekening) voor de scheiding van eigendom in aanmerking komen. In het verslag wordt dan ook tot de conclusie gekomen dat alleen optie C in een goed nettosaldo van maatschappelijke kosten en baten resulteert en verder verdient te worden onderzocht.

Vergelijking van de geselecteerde opties

Volgens het verslag komen derhalve de opties C en E in aanmerking voor een verdere vergelijking van de respectieve maatschappelijke kosten en baten. Wat de baten betreft, wordt in het verslag tot de bevinding gekomen dat optie C minder doeltreffend is omdat het gamma aan betrokken activiteiten beperkter is. Tegelijkertijd kan optie E hogere maatschappelijke kosten met zich meebrengen omdat er van een breder scala aan activiteiten sprake is, waardoor het effect in de vorm van misgelopen synergievoordelen groter zou uitvallen. Dat neemt echter niet weg dat optie E, wegens het aanmerkelijk bredere gamma aan betrokken activiteiten, grotere maatschappelijke voordelen oplevert dan optie C en dus doeltreffender kan worden geacht, tegen beperkte extra efficiëntiekosten.

Volgens het verslag zijn er evenwel manieren om de beperkte doeltreffendheid van optie C te verhogen en dichter in de buurt te brengen van de doeltreffendheid van optie E. Zo kan optie C worden aangevuld met een (zij het strikt afgelijnde) ex-postprocedure voor het scheiden van extra activiteiten, zoals marketmaking, complexe derivaten en complexe securitisatie ("optie C+"). In dezelfde zin zijn er manieren om de aan optie E verbonden potentiële efficiëntiekosten te reduceren indien deze kosten veel te hoog worden geacht (door bv. bepaalde activiteiten met behulp van een welomlijnd toezichtproces van het scheidingsvereiste vrij te stellen als de desbetreffende bestaande markten bijzonder ondiep en/of illiquide zijn, "optie E-").

Op dezelfde wijze zijn er manieren – de bovenbeschreven manieren zijn niet de enige – om de opties grotendeels vergelijkbaar te maken. Er dient echter ook rekening te worden gehouden met overwegingen van meer politieke aard, zoals onder meer complementariteit met andere beleidsdoelstellingen, timing van de hervorming, problemen bij de tenuitvoerlegging, verwachte standpunten en positie van medewetgevers, voordat een keuze tussen deze aanvaardbare en verdedigbare opties wordt gemaakt. Dit alles heeft tot gevolg dat in dit verslag geen voorkeur voor een bepaalde optie wordt uitgesproken.

Implementatiekwesties

De opties houden een aantal operationele uitdagingen in. Wat optie C+ betreft, vloeit de voornaamste implementatie-uitdaging voort uit het feit dat handel voor eigen rekening en marketmaking moeilijk te omschrijven en van elkaar te scheiden zijn. Dat heeft tot gevolg dat de implementatie en de controle ervan hoge kosten met zich meebrengen, met name voor optie C, die volledige afstoting verplicht stelt. Voor optie E- bestaat de voornaamste uitdaging in het regelen en monitoren van intrinsiek ondoorzichtige interne groepsbanden van juridische, economische, bestuurlijke en operationele aard.

Ondersteuning van de kwalitatieve beoordeling

Diverse belangrijke onderdelen van de ontwerpeffectbeoordeling zijn aan uitvoerige kwantitatieve modellering of analyse onderworpen. In de eerste plaats waren de kwantitatieve werkzaamheden erop gericht de omvang van de impliciete subsidies te ramen. Er is tot de bevinding gekomen dat de impliciete subsidies aanzienlijk zijn en afhangen van de omvang van de bank, de verwevenheid met andere banken, de hefboomratio van de bank en de rating van het land waar het hoofdkantoor is gevestigd. Ten tweede is van de werkzaamheden met het oog op de berekening van de drempelwaarden gebruikgemaakt om de betrokken Europese bankgroepen te identificeren. Ten derde blijkt uit de analyse van de relatieve economische stimulansen voor zakenbankactiviteiten in vergelijking met commerciële bankactiviteiten dat er sprake is van prikkels op toezicht- en regelgevingsgebied die banken ertoe aanzetten de voorkeur te geven aan handelsactiviteiten boven depositoactiviteiten.

Ter onderbouwing van de kwalitatieve evaluatie van de hervormingsopties hebben de diensten van de Commissie getracht sommige van de vermoedelijk uit de structurele scheiding voortvloeiende kosten en baten zoveel mogelijk te kwantificeren. Gelet op de inherente complexiteit en het bijzondere karakter van het bankwezen en gezien het feit dat tal van kosten en baten een dynamisch karakter hebben, is er evenwel geen kwantitatief model voorhanden dat een volledige raming oplevert van de maatschappelijke kosten en baten van de voorgestelde structurele hervormingen. Dit gaat bovendien gepaard met een gebrek aan gegevens. De diensten van de Commissie hebben gepoogd sommige kosten (de particuliere financieringskosten van banken) en baten te ramen. In weerwil van de bovenbeschreven methodologische en gegevensbeperkingen stroken de resultaten met de uit de kwalitatieve analyse voortvloeiende conclusies dat een scheiding van de handelsactiviteiten economische voordelen zou opleveren, zoals een vermindering van de totale verliezen die door het bankwezen worden gegenereerd.

Voorts hebben de diensten van de Commissie de EU-banken in het kader van de raadpleging van de belanghebbenden verzocht het effect van de gestileerde scenario's van de structurele hervormingen op hun groepsbalans, de winst-en-verliesrekening van hun groep en een selectie van andere bankvariabelen te modelleren en te ramen. Een zeer beperkt aantal bankgroepen heeft aan dit verzoek gevolg gegeven. Bovendien liepen de gesimuleerde effecten sterk uiteen van respondent tot respondent en waren zij intern niet consistent.

Standpunten van belanghebbenden en gevolgen

Bij de opstelling van dit verslag hebben de diensten van de Commissie in de loop van het voorjaar van 2013 een openbare raadpleging van belanghebbenden georganiseerd. Zij hebben meer dan 500 reacties ontvangen, waarvan een aanzienlijk aantal afkomstig was van particulieren en consumentenverenigingen. De raadpleging heeft uitgewezen dat er sprake is van een breuklijn tussen de reacties van banken en de reacties van consumenten en particulieren. De eerstgenoemde groep was in overweldigende mate gekant tegen structurele scheiding; de laatstgenoemde groep was in ruime mate voorstander. Deze verschillen komen tot uiting in de antwoorden op de vraag welke soort structurele maatregelen moeten worden genomen en hoe ver deze moeten gaan, alsook op de vraag welke activiteiten moeten worden gescheiden. In het najaar van 2012 hebben de diensten van de Commissie ook een openbare raadpleging gehouden over het verslag van de deskundigengroep.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Tijdens de introductieperiode zal er monitoring plaatsvinden. Ex-postevaluatie van alle nieuwe wetgevingsmaatregelen behoort tot de prioriteiten van de Commissie. Ongeveer vier jaar na de uitvoeringstermijn zijn er evaluaties gepland. Wanneer het geplande voorstel eenmaal is aangenomen, zal het eveneens aan een volledige evaluatie worden onderworpen, onder meer om na te gaan in hoeverre het effectief en efficiënt is geweest bij de verwezenlijking van de in dit verslag beschreven doelstellingen en om uit te maken of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.

In het kader van de evaluatie zal er mogelijk worden gebruikgemaakt van gegevens die van de volgende informatiebronnen afkomstig zijn: nationale centrale banken, nationale toezichthouders, Europese organen (zoals de ECB, de EBA en het ECSR) en internationale organisaties (zoals de BIB, de OESO, het IMF en de FSB). Ook kunnen eventueel relevante gegevens worden ingezameld bij de betrokken marktdeelnemers of intermediairs. Mogelijke relevante indicatoren om het voorstel te evalueren zijn onder meer: het aantal en de geaggregeerde activa van de banken die onder de structurele scheidingsvereisten vallen; maatstaven voor de handels- en leningsactiviteit; en ramingen van de impliciete overheidssubsidies en van de reductie van kunstmatige voordelen op het gebied van de financieringskosten.