

Speciaal verslag

EU-toezicht op het kredietrisico van banken

De ECB heeft haar inspanningen opgevoerd, maar er is meer nodig om beter te verzekeren dat het kredietrisico naar behoren wordt beheerd en gedekt



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XII
Inleiding	01-15
Prudentieel toezicht op banken door de Europese Centrale Bank	01-09
Kredietrisico en niet-renderende leningen in de EU	10-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-22
Opmerkingen	23-104
De beoordelingen van het kredietrisico door de ECB zijn van goede kwaliteit, maar zij maakt geen efficiënt gebruik van haar instrumenten om een degelijk beheer en een goede dekking van het kredietrisico te waarborgen	23-76
De beoordelingen van het kredietrisico van banken door de ECB als toezichthouder vertonen enkele tekortkomingen, maar zijn over het algemeen van goede kwaliteit	26-36
Toewijzingen van personeel afgestemd op vastgestelde risico's, maar tekortkomingen nog niet aangepakt	37-47
De raadplegings- en goedkeuringsprocedures van de ECB zijn gedegen, maar belemmeren een tijdige kennisgeving van het SREP-besluit aan de banken	48-52
De ECB gebruikt haar instrumenten niet efficiënt om een volledige dekking van het kredietrisico door aanvullend kapitaal te waarborgen	53-70
De ECB maakt niet efficiënt gebruik van haar toezichtsbevoegdheden om banken op te dragen het kredietrisico beter te beheren	71-76
De ECB heeft haar inspanningen om prudentiële bezwaren met betrekking tot bestaande NPL's aan te pakken opgevoerd, maar maakt niet optimaal gebruik van haar instrumenten	77-104
Conclusies en aanbevelingen	105-121

Bijlage

Bijlage I — Follow-up van Speciaal verslag nr. 29/2016: “Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — Een goede start maar verdere verbeteringen nodig”

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Europese Centrale Bank

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De Europese Centrale Bank (ECB) houdt, in nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders, rechtstreeks toezicht op ongeveer 110 belangrijke banken van de 21 deelnemende lidstaten van de bankenunie. Dit staat bekend als het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM), dat in 2014 is opgezet.

II De toezichthouders beoordelen in een jaarlijks proces de risico's die banken lopen (zoals kredietrisico, governance, liquiditeit en het bedrijfsmodel) en gaan na of banken zijn toegerust om die risico's naar behoren te beheeren. Het proces resulteert in de opstelling van een formele risicobeoordeling en jaarlijkse toezichtsbesluiten. De toezichthouders leggen banken ofwel extra kapitaalvereisten op (de zogenaamde pijler 2-vereisten) bovenop het wettelijk minimum (de zogenaamde pijler 1-vereisten) om de risico's te dekken die niet onder pijler 1 vallen, ofwel toezichtsmaatregelen die ervoor zorgen dat banken corrigerende maatregelen nemen om het beheer en de beheersing van hun risico's te verbeteren, of beide.

III Een belangrijke bron van prudentiële risico's voor banken is het kredietrisico, met name wanneer kredietnemers hun leningen niet terugbetalen, waardoor deze niet meer renderend zijn. Een tekort aan voorzieningen kan de levensvatbaarheid van banken in gevaar brengen, zoals blijkt uit crises in het verleden. De ECB heeft onlangs aangegeven dat de toekomst voor banken er steeds slechter uitziet als gevolg van de verslechterende economische vooruitzichten en het toenemende kredietrisico.

IV Het is van cruciaal belang voor de levensvatbaarheid van banken dat de ECB niet alleen zorgt voor een deugdelijk beheer en een goede dekking van kredietrisico's, maar er ook op toeziet dat banken niet-renderende leningen tijdig identificeren en er voorzieningen voor aanleggen. Gezien het belang van het vertrouwen in de banksector en van het informeren van belanghebbenden besloten we deze controle uit te voeren. We beoordeelden hierbij of de toezichtsaanpak van de ECB met betrekking tot het kredietrisico van banken en haar aanpak van bestaande niet-renderende leningen (die vóór april 2018 als zodanig waren geclassificeerd) doelmatig waren. Wij richtten ons op het optreden van de ECB in de toezichtscyclus van 2021, met inbegrip van een steekproef van tien banken waarbij problemen waren vastgesteld met niet-renderende leningen.

V Onze algemene conclusie is dat de ECB haar inspanningen voor het toezicht op het kredietrisico van banken, en met name op niet-renderende leningen, heeft opgevoerd.

Er moet echter meer worden gedaan om de ECB meer zekerheid te bieden dat het kredietrisico door de banken naar behoren wordt beheerd en gedekt.

VI Afgezien van enkele tekortkomingen waren de beoordelingen van **het kredietrisiconiveau en de controleomgeving van de banken** in onze steekproef van goede kwaliteit, waarbij naar behoren gebruik werd gemaakt van benchmarkinginstrumenten. In het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder heeft de ECB echter inefficiënt gebruikgemaakt van haar bestaande instrumenten en toezichtsbevoegdheden om een passende dekking van het kredietrisico te waarborgen.

VII De in 2021 nieuw toegepaste methode voor het bepalen van de extra kapitaalvereisten (pijler 2) die de ECB als toezichthouder moet opleggen, bood geen zekerheid dat de verschillende individuele risico's van de banken op passende wijze werden gedekt. Bovendien paste de ECB deze methode niet consequent toe: zij legde geen proportioneel hogere pijler 2-vereisten op naarmate de risico's van een bank groter waren. De Europese Bankautoriteit heeft de toepassing van de nieuwe methodiek van de ECB niet beoordeeld.

VIII Ook heeft de ECB haar toezichtsmaatregelen voor sommige banken niet verscherpt, zelfs niet bij een hoog en aanhoudend kredietrisico en aanhoudende tekortkomingen in de controle. De toezichtscyclus van 2021 duurde zeer lang (13 maanden). De definitieve besluiten werden pas in februari 2022 aan de banken toegezonden, voornamelijk vanwege een lange dialoog- en goedkeuringsfase. Een dergelijke lange duur houdt het risico in dat de beoordelingen van de ECB niet het werkelijke risicoprofiel van de banken aangeven.

IX Ten slotte had het toezicht enigszins te lijden onder het feit dat verschillende nationale toezichthouders hun toezeggingen om personeel ter beschikking te stellen niet waren nagekomen. De ECB besloot tevens het aantal personeelsleden voor haar toezichtfunctie vanaf 2023 niet te verhogen.

X De totale omvang van **bestaande niet-renderende leningen** begon vanaf 2015 af te nemen en bleef dat doen als gevolg van een aantal factoren, waaronder het optreden van de ECB. De ECB oefende niet systematisch haar specifieke toezichtsbevoegdheden uit (de bevoegdheid om een specifiek voorzieningenbeleid of aanpassingen in berekeningen van het eigen vermogen te eisen) om banken op te dragen gevallen aan te pakken waarbij de door een bank toegepaste boekhoudkundige behandeling vanuit toezichtsperspectief niet als prudent werd beschouwd. In 2018 besloot de ECB banken te vertellen dat zij hun een extra kapitaalvereiste (pijler 2-toeslag) zou opleggen als

dergelijke niet-renderende leningen niet werden aangepakt. De focus van haar aanpak, die op alle banken van toepassing was, lag op het tijdig vinden van een oplossing voor bestaande niet-renderende leningen.

XI De ECB wilde de afwachtende houding van veel banken ontmoedigen en hen stimuleren om proactief te handelen, zonder dat zij daarbij krachtiger zou moeten optreden (d.w.z. de extra pijler 2-toeslag). De aanpak van de ECB was zo opgezet dat het probleem niet direct kon worden opgelost: banken kregen jaren de tijd om aan de regels te voldoen. Bovendien handelden niet alle banken zo proactief als de ECB had verwacht. De door de ECB gekozen aanpak leidde tevens tot een ongelijke behandeling van banken, aangezien de banken met een hoger percentage niet-renderende leningen meer tijd kregen dan de andere banken. Ook konden banken een dekkingsvorm kiezen die voor hen het gunstigst was. Wij constateerden dat het proces tot enige inefficiëntie leidde, aangezien het beheer ervan voor zowel de banken als de ECB veel middelen vergde.

XII Om de doelmatigheid te vergroten, bevelen wij aan dat de ECB:

- de risicobeoordelingen van banken aanscherpt;
- het toetsings- en evaluatieproces door de toezichthouder stroomlijnt;
- toezichtsmaatregelen toepast die een goede risicodekking en een deugdelijk risicobeheer door banken beter waarborgen.

Inleiding

Prudentieel toezicht op banken door de Europese Centrale Bank

01 Er wordt toezicht gehouden op banken in de EU via het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, dat in 2014 is opgezet. Het GTM (een van de pijlers van de bankenunie) bestaat uit de Europese Centrale Bank (ECB) als toezichthouder en de nationale bevoegde autoriteiten (NBA) van de deelnemende lidstaten. Dit zijn de 20 lidstaten van de eurozone en sinds 2020 ook Bulgarije. In september 2022 hield de ECB rechtstreeks toezicht op 110 belangrijke instellingen (hierna “banken” genoemd) die bijna 82 % van de bankactiva in de bankenunie in handen hebben¹. Het GTM wordt hoofdzakelijk geregeld door de [GTM-verordening](#) en de [GTM-kaderverordening](#).

02 Het banktoezicht in de EU verloopt volgens een gemeenschappelijk jaarlijks proces, de zogeheten “procedure van toetsing en evaluatie door de toezichthouder” (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP), dat moet waarborgen dat banken aan de prudentiële vereisten van de EU voldoen. In richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) wordt aangegeven hoe de SREP moet worden uitgevoerd. Overeenkomstig het “pas toe of leg uit”-beginsel² moeten zowel de ECB als de NBA’s de EBA mededelen of zij aan de richtsnoeren voldoen en, zo niet, de redenen daarvoor opgeven. De vereisten zijn bedoeld om de veiligheid en soliditeit van het Europese bankwezen te waarborgen en de financiële integratie en stabiliteit te vergroten. Het dagelijks toezicht wordt uitgevoerd door gezamenlijke toezichthoudende teams (joint supervisory teams, JST’s). Zij bestaan uit medewerkers van zowel de ECB als de NBA’s en hun werk wordt gecoördineerd en ondersteund door de ECB, onder meer door haar horizontale functies. In 2021 bedroegen de administratieve uitgaven voor de toezichtstaken van de ECB 577,5 miljoen EUR³.

03 De SREP wordt toegepast om ervoor te zorgen dat het vertrouwen in de banken gerechtvaardigd is. Zonder vertrouwen in de soliditeit van een banksysteem kunnen banken hun rol van kredietverstrekker aan de reële economie niet vervullen, aangezien zij niet over de nodige middelen zouden beschikken. Deze rol is bijzonder cruciaal in de EU, waar de meeste kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s), die

¹ [Website van de Europese Centrale Bank, Banktoezicht.](#)

² Artikel 16 van [Verordening \(EU\) nr. 1093/2010](#).

³ [Jaarverslag van de ECB over haar toezichtswerkzaamheden 2021, punt 6.1.](#)

als de ruggengraat van de economie worden beschouwd, geen toegang hebben tot de kapitaalmarkten. Het geruststellen van de EU-burgers dat zij hun banken kunnen vertrouwen was ook een van de drijvende krachten achter de bankenunie en de oprichting van het GTM.

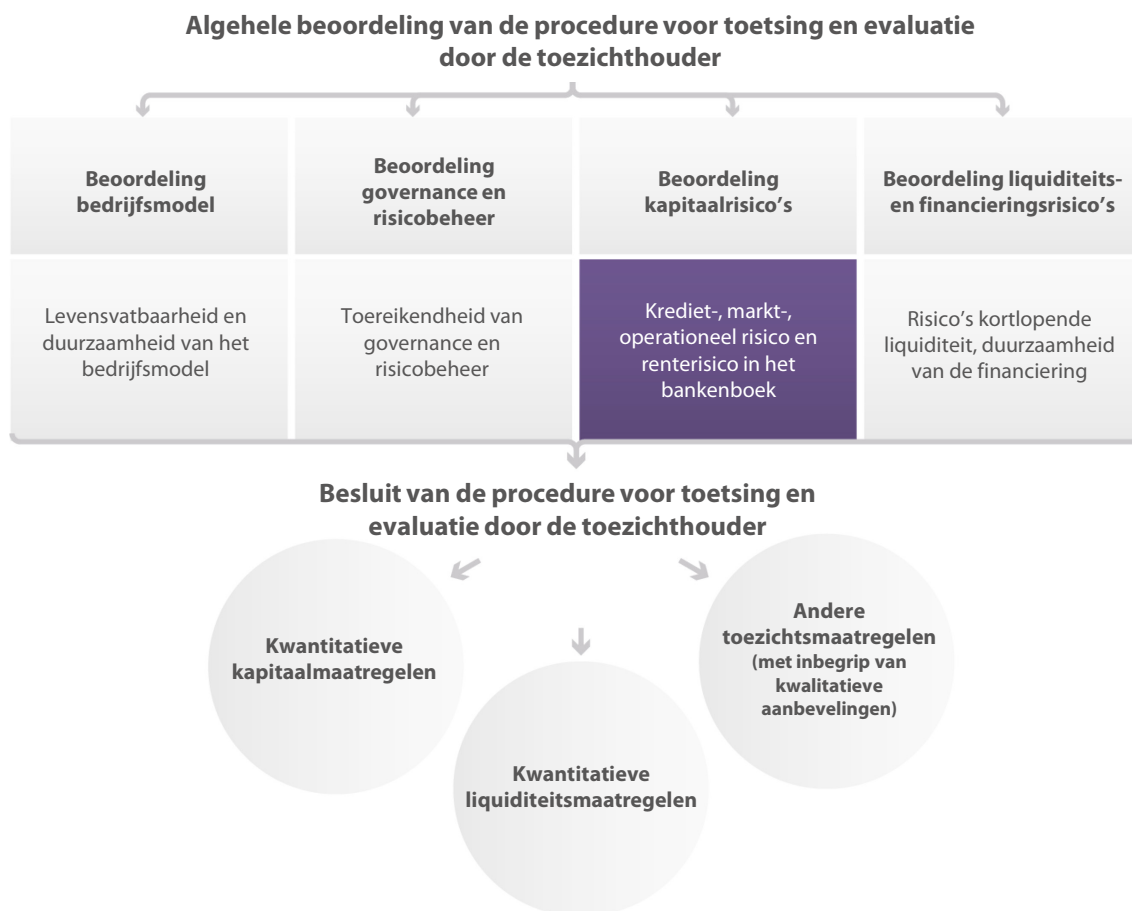
04 Het concept van de SREP werd voor het eerst geïntroduceerd met het kapitaalakkoord Bazel II in 2004. De ECB voerde in 2014 haar eerste SREP uit op basis van nationale benaderingen. Die eerste SREP-besluiten werden aangevuld met de resultaten van het door de ECB in 2014 uitgevoerde gezondheidsonderzoek dat bekendstaat als de “alomvattende beoordeling”. Elke bank die onder het toezicht van de ECB komt te staan moet deze beoordeling ondergaan. Zij omvat een activakwaliteitsbeoordeling om de transparantie met betrekking tot de risicoposities van banken te verbeteren, onder meer wat betreft de adequate waardering van activa en zekerheden en de daarmee verband houdende voorzieningen, met name op het gebied van niet-renderende leningen. De tweede SREP van 2015 was voor het eerst gebaseerd op een gemeenschappelijke aanpak. Dit was een belangrijke stap in de richting van een gelijk speelveld binnen de bankenunie.

05 De toezichthouders voeren de SREP uit om na te gaan of de risico's waaraan banken zijn blootgesteld goed worden beheerd en door voldoende kapitaalbuffers worden gedekt voor het geval deze risico's zich daadwerkelijk voordoen. Als onderdeel van deze procedure kijken de toezichthouders naar het risicoprofiel van banken op basis van vier verschillende elementen: i) bedrijfsmodel, ii) governance, iii) kapitaalrisico's en iv) liquiditeitsrisico's. De toezichthouders analyseren onder meer het kredietrisico als onderdeel van hun beoordeling van de kapitaalrisico's.

06 De toezichthouders kennen scores toe voor individuele risico's die worden samengevoegd tot een algemene SREP-score van 1 tot 4, die de beoordeling door de toezichthouder van het risiconiveau en de kwaliteit van de risicobeheersing van een bank weerspiegelt. Hoe hoger de score, hoe groter het beoordeelde risico.

07 De SREP resulteert in toezichtsmaatregelen die na de beoordeling worden vastgesteld, waaronder maatregelen in verband met kapitaal en/of liquiditeit of andere soorten toezichtsmaatregelen (zie *figuur 1*).

Figuur 1 — Algemene SREP-beoordeling



Bron: ERK, op basis van de ECB.

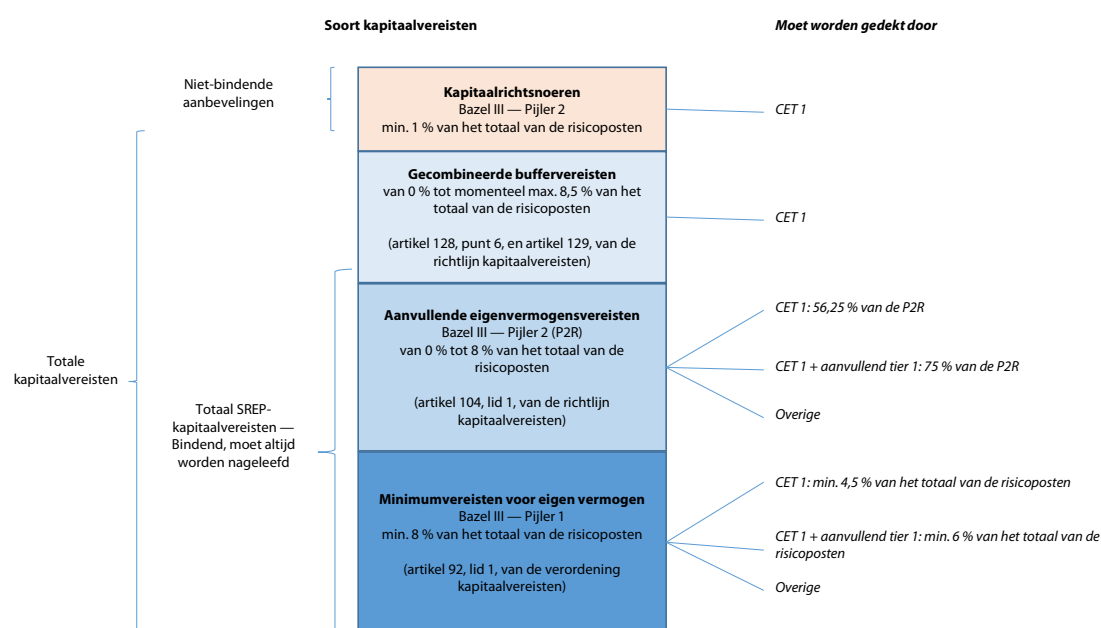
08 De GTM-verordening, die van toepassing is op de ECB (als toezichthouder), bevat een niet-uitputtende lijst van mogelijke **toezichtsmaatregelen** die door de ECB kunnen worden genomen. De ECB kan bijvoorbeeld eisen dat banken hun regelingen, processen en strategieën versterken of aanvullend kapitaal aanhouden, in het bijzonder het zogeheten pijler 2-vereiste (P2R), bovenop het verplicht minimaal eigen vermogen. Dit laatste is gedefinieerd in pijler 1 van Basel III (d.w.z. het internationale regelgevingskader voor banken), zie **figuur 2**. Basel III is door de EU omgezet met de verordening kapitaalvereisten⁴ en de richtlijn kapitaalvereisten⁵.

⁴ Verordening kapitaalvereisten.

⁵ Richtlijn 2013/36/EU.

09 Er zijn drie componenten van kapitaal die moeten worden gebruikt om aan de wettelijke vereisten te voldoen (zie **figuur 2**): Tier 1-kernkapitaal (CET 1), aanvullend tier 1- en tier 2-kapitaal. CET 1 is kapitaal van de hoogste kwaliteit en omvat onder meer aandelenkapitaal en ingehouden winsten. Als niet aan de kapitaalvereisten wordt voldaan, heeft dit gevolgen voor banken: zij kunnen bijvoorbeeld worden beperkt in hun mogelijkheden om dividenden uit te keren.

Figuur 2 — Toetsingsvermogensvereisten



Bron: ERK.

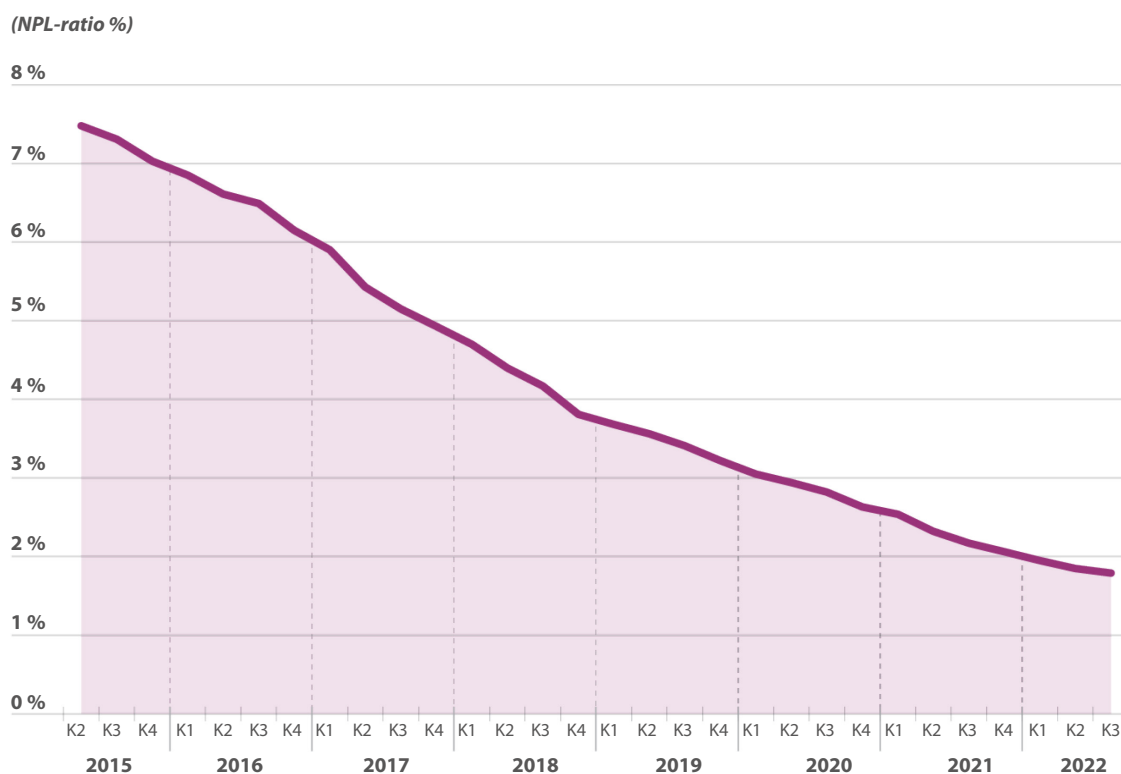
Kredietrisico en niet-renderende leningen in de EU

10 Wanneer banken leningen verstrekken, lopen zij het onvermijdelijke risico dat kredietnemers hun leningen niet kunnen terugbetalen. Het doel van kredietrisicobeheer is dit risico te beperken door de kredietwaardigheid van potentiële kredietnemers zorgvuldig te beoordelen en door een rente in te vorderen die hoog genoeg is om de risico's voor de bank te dekken in geval van wanbetaling. Bij waarschijnlijke niet-betaling of wanbetaling door een kredietnemer omdat deze met de geplande betalingen meer dan negentig dagen achterstallig is, is een lening niet-renderend. Volgens de standaarden voor financiële verslaglegging moeten banken voor dergelijke niet-renderende leningen voorzieningen aanleggen ten bedrage van de gehele uitstaande lening min de betalingen die zij op grond van eerdere ervaringen redelijkerwijs kunnen verwachten van i) de kredietnemer in wanbetaling of ii) de uitwinning van zekerheden.

11 Een groot aandeel van dergelijke NPL's in verhouding tot de totale leningen (de NPL-ratio) kan de prestaties van een bank — d.w.z. haar winstgevendheid — nadelig beïnvloeden en er zelfs toe leiden dat de bank niet meer levensvatbaar is, met name als zij het zich niet kan veroorloven hiervoor toereikende voorzieningen aan te leggen. Een bank moet over een deugdelijk risicobeheer beschikken (waaronder strenge kredietverleningscriteria, kredietmarges die hoog genoeg zijn om de kosten van verliezen te dekken, en stresstests), omdat dit van essentieel belang is om de toename van het aantal NPL's te helpen voorkomen of beperken. Bij verslechterende economische omstandigheden of bij een plotselinge daling van de huizenprijzen nadat deze onhoudbaar hoog zijn geworden, verkeert een bank met een deugdelijk beheer immers in een betere positie om de doorgaans onvermijdelijke klap van de sterk toenemende NPL-niveaus op te vangen.

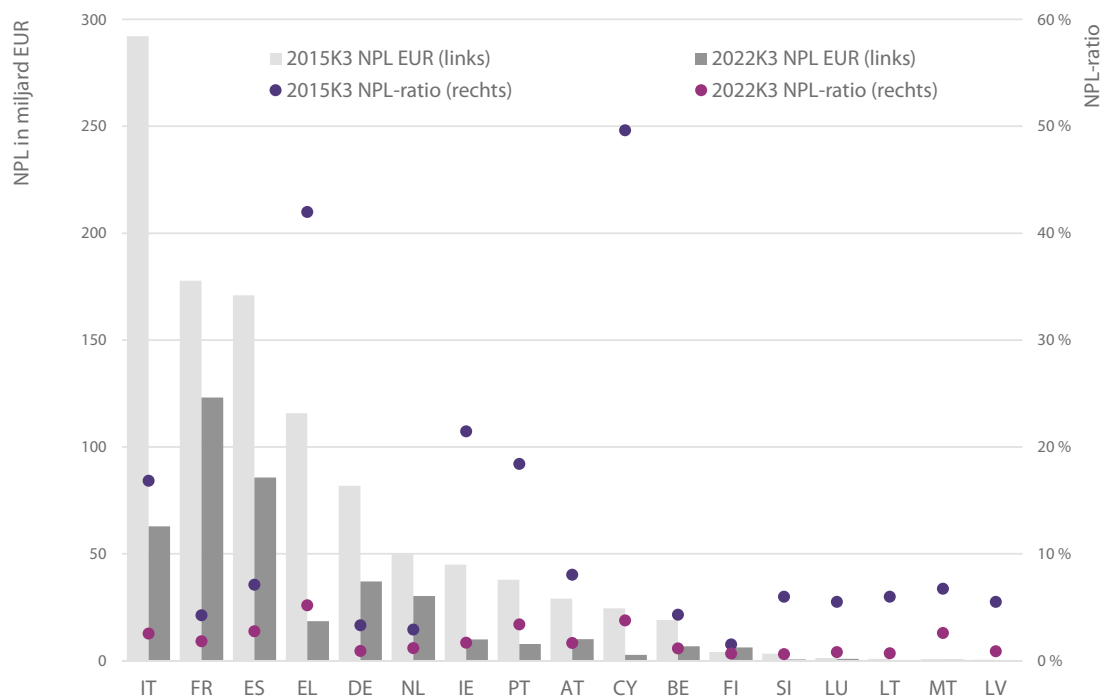
12 De financiële crisis van 2008 had een reeks aanhoudende gevolgen, waaronder de hoge NPL-niveaus waar sommige banken van de bankenunie onder gebukt gingen: eind 2015 was de gemiddelde NPL-ratio nog steeds hoog, namelijk meer dan 7 % (zie [figuur 3](#)), en vijf van de twintig lidstaten (zie paragraaf [01](#)) hadden banksystemen met NPL-ratio's van meer dan 10 % (zie [figuur 4](#)).

Figuur 3 — NPL-ratio voor de 21 leden van de bankenunie



Bron: statistieken over het banktoezicht van de ECB (eerste kwartaal 2022, NPL-ratio voor GTM-landen).

Figuur 4 — Evolutie van NPL's (in EUR en in verhouding tot alle activa van GTM-banken)



Opmerking: vergelijkbare gegevens niet beschikbaar voor EE en SK. Beginpuntgegevens voor vierde kwartaal 2015 (LU), tweede kwartaal 2016 (MT), eerste kwartaal 2016 (SI); eindpuntgegevens voor derde kwartaal 2021 (LV).

Bron: statistieken over het banktoezicht van de ECB.

13 De aanpak van NPL's werd een beleidsprioriteit binnen de EU en op 11 juli 2017 bracht de Raad [conclusies uit over een actieplan](#) om de hoge NPL-niveaus aan te pakken. Hierin benadrukte de Raad de noodzaak van maatregelen op het gebied van banktoezicht, de hervorming van insolventie- en schuldvorderingskaders, de ontwikkeling van secundaire markten voor NPL's en de herstructurering van het bankwezen. Een van de belangrijkste stappen ter bevordering van de derde pijler van de bankenunie (een Europees depositoverzekeringstelsel) bestaat uit het aanpakken van het problematisch hoge aantal NPL's. Met de voltooiing van de bankenunie wordt beoogd de versnippering van de banksector in de EU tegen te gaan en te zorgen voor een eerlijk concurrentielandschap voor banken.

14 De ECB speelt hierbij een cruciale rol. Om te voorkomen dat banken failliet gaan omdat het kredietrisico niet naar behoren wordt beheerd en gedekt, moet de ECB ervoor zorgen dat banken hun tekortkomingen op het gebied van kredietrisicobeheer (zoals zwakke kredietverleningscriteria) en daarmee samenhangende grondslagen voor financiële verslaglegging (identificatie van en voorzieningen voor NPL's) aanpakken.

15 In het derde kwartaal van 2022 was de NPL-ratio in de bankenunie gedaald tot 1,8 %. Dit betekent een duidelijke daling ten opzichte van 2015. De spreiding over de lidstaten is weliswaar nog steeds groot, maar is aanzienlijk afgenomen. De neerwaartse trend is deels toe te schrijven aan i) een afname van het aantal NPL's als gevolg van verbeterde economische omstandigheden, ii) leningen die onderworpen zijn aan overheidssteunmaatregelen die aflopen of zullen aflopen, en iii) verkopen en securitisaties (overdrachten aan nieuwe eigenaren) van bestaande NPL's. Nieuwe NPL's kunnen ontstaan naarmate de COVID-19-steunmaatregelen aflopen en de economische uitdagingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de hoge inflatie samenvallen. De ECB heeft onlangs immers aangegeven dat het kredietrisico toeneemt en dat een daling van de aandelenkoersen van banken wijst op een verslechtering van hun vooruitzichten.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Aangezien NPL's een belangrijke bedreiging kunnen vormen voor de levensvatbaarheid van banken, en met het oog op het waarborgen van de financiële stabiliteit, is het van cruciaal belang dat toezichthouders hun toezichtsbevoegdheden efficiënt uitoefenen, te meer gezien de huidige moeilijke economische omstandigheden. Wat met name het kredietrisico betreft, moeten de toezichthouders door middel van een grondige en ingrijpende SREP zorgen voor een deugdelijk beheer en een goede dekking van kredietrisico's, met inbegrip van de tijdige identificatie van en aanleg van voorzieningen voor nieuwe NPL's door banken.

17 Sinds de oprichting van het GTM is het kredietrisico een toezichtsprioriteit van de ECB. Daarom besloten wij deze controle uit te voeren om het toezicht van de ECB op kredietrisico's in het algemeen, en niet-renderende leningen in het bijzonder te belichten.

18 Dit verslag vormt een aanvulling op de verslagen die wij in 2016⁶ en 2018⁷ hebben gepubliceerd over de toezichtswerkzaamheden van de ECB. De follow-up van het speciaal verslag van 2016 is opgenomen in *bijlage I*. Ons mandaat inzake de controle van de doelmatigheid van de ECB is uiteengezet in de desbetreffende wettekst⁸. In 2019 hebben de ERK en de ECB een *memorandum van overeenstemming* ondertekend waarin de praktische regelingen inzake de uitwisseling van documenten en informatie worden uiteengezet. Wij kregen volledig toegang tot de door ons gevraagde documenten en konden rekenen op de volledige medewerking van het ECB-personeel gedurende het hele proces.

19 De open en constructieve dialoog die wij met de ECB en haar personeel hebben gevoerd, kwam ons werk ten goede. Uit de publicaties van de ECB over toezicht blijkt dat zij steeds meer de nadruk legt op transparantie (zo publiceerde zij in 2020 voor het eerst de pijler 2-vereisten voor elke bank). Dit bevordert de marktdiscipline (de derde pijler van het Bazel-toezichtskader), alsmede haar eigen verantwoordingsplicht.

⁶ *Speciaal verslag nr. 29/2016*: "Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — Een goede start maar verdere verbeteringen nodig".

⁷ *Speciaal verslag nr. 02/2018*: "De doelmatigheid van de crisisbeheersing voor banken door de ECB".

⁸ Artikel 27, lid 2, van het Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de ECB en artikel 20, lid 7, van de GTM-verordening.

20 In het kader van de controle onderzochten onze auditors met name of de toezichtsaanpak van de ECB op het kredietrisico van banken en haar aanpak van bestaande NPL's (gedefinieerd als die van vóór 2018) doelmatig waren. Daartoe hebben wij de relatie tussen de ingezette middelen (d.w.z. personeel, instrumenten en processen) en de output beoordeeld op basis van de volgende vragen:

- Was het toezicht van de ECB op kredietrisico efficiënt in het waarborgen van een degelijk beheer en een goede dekking van dergelijke risico's door banken?
- Pakte de ECB prudentiële bezwaren met betrekking tot bestaande NPL's (d.w.z. die van vóór 2018) efficiënt aan?

21 De controle was gericht op de toezichtswerkzaamheden van de ECB met betrekking tot kredietrisico's, voornamelijk tijdens de SREP-cyclus van 2021, maar in sommige gevallen ook op acties die daaraan voorafgingen. Wij controleerden de activiteiten van de horizontale ECB-directoraten die verantwoordelijk zijn voor toezichtsmethodologie en inspecties ter plaatse, alsmede de directoraten die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het toezicht op specifieke banken.

22 We voerden gesprekken met het personeel van meerdere gezamenlijke toezichthoudende teams (bestaande uit medewerkers van zowel de ECB als de NBA's) en de horizontale functies van de ECB. Verder onderzochten we relevante documentatie over ECB-systemen en voerden we een analyse uit van de volledige bankenpopulatie. Om beide controlevragen te kunnen beantwoorden, onderzochten wij ook de toezichtdossiers van een steekproef van tien banken met een hoog NPL-niveau. In deze steekproef streefden we ernaar banken met verschillende bedrijfsmodellen, van klein tot groot, en uit een aantal lidstaten op te nemen. Om informatie in te winnen bij een reeks belanghebbenden voerden we gesprekken met een industriegroep en een EU-toezichthouder van buiten de bankenunie.

Opmerkingen

De beoordelingen van het kredietrisico door de ECB zijn van goede kwaliteit, maar zij maakt geen efficiënt gebruik van haar instrumenten om een degelijk beheer een goede dekking van het kredietrisico te waarborgen

23 De jaarlijkse SREP is een kernactiviteit van de toezichthouder. De beoordelingen van de risico's van elke onder toezicht staande bank (zie *figuur 1*) worden op afstand uitgevoerd, maar indien nodig ook ter plaatse. Ze zijn gebaseerd op een breed scala aan informatie van kwantitatieve en kwalitatieve aard. Om een consistente beoordeling voor alle banken te waarborgen, moeten de gezamenlijke toezichthoudende teams overeenkomstig de desbetreffende normen (zie de paragrafen *01* en *02*) elke bank vergelijken met andere banken (benchmarking) en bij hun beoordeling van het kredietrisico rekening houden met de relevante context.

24 De beoordeling voor een bank in een bepaald jaar wordt samengevat in het SREP-besluit, dat de toezichthouder aan de bank toezendt (zie paragraaf *07*). Het besluit bevat doorgaans maatregelen die banken moeten nemen om vastgestelde zwakke punten aan te pakken. Met name wat het kredietrisico betreft, kunnen de maatregelen vereisen dat banken aanvullend kapitaal aanhouden om risico's te dekken en/of om tekortkomingen in de kredietrisicobeheersing en/of het kredietrisicobeheer te verhelpen of te beperken.

25 In deze paragraaf beoordelen wij de efficiëntie van de uitvoering door de ECB van dit proces voor kredietrisico, d.w.z. de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde output qua kwantiteit, kwaliteit en timing. Met name hebben wij beoordeeld of:

- a) de beoordeling door de ECB van het kredietrisico van banken alomvattend was;
- b) de toegewezen personele middelen waren afgestemd op de vastgestelde risico's;
- c) het SREP-besluitvormingsproces tijdig plaatsvond;
- d) de ECB ervoor zorgde dat de door haar vastgestelde risico's door kapitaal werden gedekt, en
- e) de ECB efficiënt gebruikmaakte van haar instrumenten om vastgestelde zwakke punten op bankniveau aan te pakken.

De beoordelingen van het kredietrisico van banken door de ECB als toezichthouder vertonen enkele tekortkomingen, maar zijn over het algemeen van goede kwaliteit

26 De door het gezamenlijk toezichthoudend team uitgevoerde beoordeling van het kredietrisico bestaat uit een beoordeling (resultierend in een score) van zowel het kredietrisiconiveau van een bank als de wijze waarop de bank dit risico beheerst, bijvoorbeeld door middel van governanceregelingen (zie [figuur 5](#)). De beoordeling van het risiconiveau vindt plaats na de gegevensverzameling, met geautomatiseerde scores voor elke bank op basis van risico-indicatoren. Gezamenlijke toezichthoudende teams kunnen tot op zekere hoogte afwijken van deze geautomatiseerde scores, aangezien zij de score met twee punten kunnen verlagen of met één punt kunnen verhogen op grond van de specificiteit en complexiteit van een instelling. Dit wordt “beperkte oordeelsvrijheid” genoemd en vindt plaats in fase 3.

Figuur 5 — De SREP-beoordelingsfase



Bron: ERK, op basis van het SREP-handboek van de ECB.

27 De beoordelingen van de risicobeheersing zijn gebaseerd op checklists waarmee de gezamenlijke toezichthoudende teams nagaan of de banken aan de wettelijke vereisten (fase 2) voldoen, aangevuld met een gedetailleerdere beoordeling (fase 3). Dit moet hen in staat stellen rekening te houden met de specificiteit en de complexiteit van banken en tegelijkertijd te zorgen voor consistentie tussen de beoordelingen van de toezichthouder binnen het GTM.

28 Wij hebben de beoordelingen van het kredietrisico onderzocht aan de hand van onze steekproef van tien banken (zie paragraaf 22). We hebben onderzocht of:

- o de ECB de externe normen (de **SREP-richtsnoeren van de EBA** en de **richtsnoeren van de EBA inzake het beheer van niet-renderende en respijtblootstellingen**) in haar richtsnoeren aan de gezamenlijke toezichthoudende teams heeft omgezet om te zorgen voor een consistent off-site toezicht op kredietrisico's (met inbegrip van het beheer van NPL's door banken);
- o de gezamenlijke toezichthoudende teams de richtsnoeren correct hebben toegepast;
- o de ECB goed gebruik heeft gemaakt van benchmarkinginstrumenten voor banken.

29 In het algemeen constateerden we dat de ECB de externe normen had omgezet in operationele richtsnoeren voor de gezamenlijke toezichthoudende teams, voornamelijk aan de hand van haar SREP-handboek. Dit handboek bevat specifieke instructies over de voor banken uit te voeren beoordelingen van alle SREP-elementen. Wij merken op dat de beoordelingen door de toezichthouder gebaseerd zijn op geautomatiseerde scores, die waar nodig door de gezamenlijke toezichthoudende teams worden aangepast. De ECB definieerde echter geen objectieve criteria voor de uitoefening van beperkte oordeelsvrijheid door gezamenlijke toezichthoudende teams (zie paragraaf 26). In feite beperkte zij zich tot het opsommen van factoren waarmee gezamenlijke toezichthoudende teams rekening kunnen houden, maar gaf zij geen instructies over hoe dit moet worden gedaan om de consistentie tussen de gezamenlijke toezichthoudende teams te waarborgen.

30 Aan de meeste vereisten die voortvloeien uit de desbetreffende normen werd door de gezamenlijke toezichthoudende teams in onze steekproef van banken voldaan bij de voltooiing van hun SREP-beoordelingen. Niettemin constateerden wij bij de uitvoering van de SREP bepaalde tekortkomingen die in de volgende paragrafen worden uiteengezet.

31 Voor de beoordeling van het **kredietrisiconiveau** (fase 3) stelden wij vast dat de ECB voor alle tien banken in onze steekproef bepaalde elementen niet of niet volledig had beoordeeld overeenkomstig de desbetreffende EBA-richtsnoeren (zie paragraaf 28). Deze omvatten bijvoorbeeld voor sommige banken een niet of niet volledige beoordeling van de kwaliteit van renderende leningen en de materialiteit van niet-renderende leningen per portefeuille. Hoewel de helft van de betrokken banken in de steekproef toch al de slechtst mogelijke risiconiveauscore van 4 had gekregen,

impliceren onvolledige beoordelingen niettemin dat een degelijk beheer en een goede risicodekking niet volledig kunnen worden gewaarborgd.

32 Voor de beoordeling van de **kredietrisicobeheersing** stelden wij vast dat:

- o de richtsnoeren van de ECB aan de gezamenlijke toezichthoudende teams over welke vragen (de checklist voor fase 2 zoals geschetst in *figuur 5*) moesten worden beantwoord, inconsistent waren. Duidelijke instructies over het al dan niet moeten beantwoorden van belangrijke vragen (bijvoorbeeld of het beleid en de procedures voor NPL-classificatie waren afgestemd op de wettelijke vereisten), werden alleen gegeven aan gezamenlijke toezichthoudende teams voor 22 specifieke banken van de 110 die in 2021 onder de SREP vielen, waarvan er twee in onze steekproef waren opgenomen. Dit betekende dat de consistentie van het beoordelingsproces in de gehele populatie van onder toezicht staande banken werd verzwakt;
- o in 2021 de vragen voor de reguliere fase 3-**risicobeoordeling** voor de gezamenlijke toezichthoudende teams grotendeels facultatief waren gemaakt. In plaats daarvan verwachtte de ECB dat de banken een zelfbeoordeling van hun kredietrisicobeheersingskaders zouden uitvoeren. Deze werden beoordeeld door de gezamenlijke toezichthoudende teams en de informatie werd gebruikt voor de beoordelingen van het kredietrisico. Bepaalde vragen uit de reguliere fase 3-**risicobeoordeling** werden echter niet behandeld in de zelfbeoordelingen van de banken. Bovendien betekende het facultatieve karakter van de reguliere fase 3-checklist dat de ECB de consistentie van de beoordelingen niet kon verifiëren.

33 Wij constateerden dat de gezamenlijke toezichthoudende teams aan drie banken (uit onze steekproef van tien) een risicobeheersingscore van 2 of 3 hadden toegekend (beter dan de slechtste score van 4), hoewel hun beoordelingen van de risicobeheersingsomgeving onvolledig waren (zie paragraaf **32**). Een positieve risicobeheersingscore kan gevolgen hebben voor de toezichtsmaatregelen (zie paragraaf **07**).

34 Om ervoor te zorgen dat banken op de juiste wijze worden **gebenchmarkt**, onderhoudt de ECB een uitgebreide reeks visualisatie- en vergelijkingsinstrumenten. Hiermee kunnen gezamenlijke toezichthoudende teams nagaan hoe hun bank zich voor een breed scala aan belangrijke risico-indicatoren verhoudt tot andere banken. In de SREP-beoordelingen die wij voor onze steekproef van banken hebben onderzocht, constateerden wij dat de gezamenlijke toezichthoudende teams over het algemeen goed gebruik maakten van deze benchmarkinginstrumenten.

35 Er zijn echter enkele tekortkomingen in de wijze waarop de benchmarkinginstrumenten zijn gekalibreerd. Met name de geautomatiseerde risiconiveauscore van fase 2 (zie paragraaf 26) is gekalibreerd op basis van drempelwaarden die verouderd zijn en volgens de interne analyse van de ECB zelfs een positieve afwijking veroorzaken. We stelden vast dat dit leidde tot systematische aanpassingen door gezamenlijke toezichthoudende teams om de afwijking te compenseren door de scores in de fase van de beperkte oordeelsvrijheid naar beneden bij te stellen.

36 De benchmarkinginstrumenten staan hoofdzakelijk op zichzelf. Ze zijn niet goed geïntegreerd in de in het SREP-handboek uiteengezette verwachtingen voor de gezamenlijke toezichthoudende teams, noch in het IT-instrument dat de gezamenlijke toezichthoudende teams gebruiken voor de kwalitatieve SREP-beoordeling. Dit maakt het werk van de gezamenlijke toezichthoudende teams lastiger, omdat er handmatig kruiscontroles moeten worden uitgevoerd.

Toewijzingen van personeel afgestemd op vastgestelde risico's, maar tekortkomingen nog niet aangepakt

37 Wij gingen na of de ECB de middelen efficiënt had toegewezen aan gezamenlijke toezichthoudende teams en aan het toezicht ter plaatse om ervoor te zorgen dat de toezichtsinspanning werd afgestemd op de relevante risico's.

38 We stelden vast dat de ECB beschikt over een techniek (het clustermodel) voor de toewijzing van haar middelen aan gezamenlijke toezichthoudende teams op basis van omvang, complexiteit en risico van de banken. Het clustermodel wordt ook gebruikt om de intensiteit van het toezicht te bepalen dat de gezamenlijke toezichthoudende teams regelmatig op banken uitoefenen. Een aanzienlijk deel van de activiteiten (42 %) is echter ongepland, zoals de verkoop van activa of fusies die de gezamenlijke toezichthoudende teams moeten beoordelen.

39 Wij stelden in onze steekproef van banken vast dat ongeplande werkzaamheden (zoals de beoordeling van een verkoop van leningen of securitisatie) gevolgen kunnen hebben voor geplande SREP-werkzaamheden. Bij twee van de in onze steekproef opgenomen banken liep de analyse door de toezichthoudende teams van de zelfbeoordeling van de banken (zie paragraaf 32, tweede streepje) vertraging op door andere ongeplande maar dringende taken, hoewel het werk later in de SREP-cyclus werd ingehaald. De ECB heeft een proces om in tijdelijke behoeften aan middelen te

voorzien, maar de gezamenlijke toezichhoudende teams vonden het lastig om functies tijdig in te vullen om aan de eisen van de functie te voldoen.

40 Bovendien beoordeelt de ECB door een proceswijziging in 2021 niet langer of de toegewezen middelen toereikend waren om specifieke taken volgens haar eigen vereiste normen uit te voeren. Dit betekent dat de ECB minder goed in staat is behoeften en middelen op elkaar af te stemmen.

41 We keken ook naar de personeelsbezetting voor activiteiten ter plaatse, d.w.z. inspecties ter plaatse en onderzoeken van interne modellen:

- o Gezamenlijke toezichhoudende teams kunnen het nodig achten een inspectie ter plaatse te verzoeken voor bijvoorbeeld een grondige analyse van diverse risico's of van interne controlesystemen. Inspecties ter plaatse worden uitgevoerd door speciale inspectieteams.
- o De ECB voert onderzoeken uit naar de interne modellen van banken die worden gebruikt om de kapitaalvereisten, die door de ECB moeten worden goedgekeurd, te bepalen.

42 Bij de oprichting van het GTM kreeg de ECB de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van inspecties ter plaatse, waarbij zij wordt bijgestaan door de NBA's. In april 2022 had het verantwoordelijke directoraat-generaal van de ECB voor activiteiten ter plaatse minder personeel in dienst dan de goedgekeurde personeelsbezetting: het aantal vacatures van het directoraat-generaal beliep 10 % van de in totaal 149 toegewezen personeelsleden. In ons [verslag van 2016 over de oprichting van het GTM](#)⁹ werd al gewezen op een personeelstekort, waardoor de ECB minder goed in staat is om activiteiten ter plaatse uit te voeren.

43 Wij stelden vast dat in 2021 niet alle geprioriteerde inspecties konden worden uitgevoerd:

- o Hoewel de ECB de verzoeken om inspecties ter plaatse van gezamenlijke toezichhoudende teams beoordeelt en een prioriteitenlijst opstelt, kon zij in 2021 geen personeel inzetten voor 10 % van de geprioriteerde inspecties ter plaatse.

⁹ [Speciaal verslag nr. 29/2016](#): "Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — Een goede start maar verdere verbeteringen nodig", zie paragraaf 160.

- o De kloof tussen verzoeken en capaciteit was veel groter voor onderzoeken van interne modellen. Voor 2021 was de ECB voor 26 % van de geprioriteerde onderzoeken niet in staat om in personeel te voorzien. Met betrekking tot het gebrek aan middelen voor onderzoeken van interne modellen richtte het verantwoordelijke directoraat-generaal van de ECB begin 2022 een waarschuwing aan de Raad van Toezicht waarin werd gewezen op een aanzienlijk reputatierisico. De Raad van Toezicht heeft nog geen actie ondernomen naar aanleiding van deze waarschuwing.

44 De ECB kent een formele budgettaire scheiding tussen haar centralebank- en toezichtstaken, die ervoor moet zorgen dat beide taken onverminderd en afzonderlijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd. De uitgaven voor het uitvoeren van de toezichtswerkzaamheden van de ECB worden gedekt door jaarlijkse vergoedingen voor toezicht te heffen van onder toezicht staande instellingen. Dit strookt met de desbetreffende norm ([kernbeginsel 2 van de kernbeginselen voor een effectief banktoezicht](#))¹⁰ die vereist dat een toezichthouder zodanig wordt gefinancierd dat zijn autonomie of operationele onafhankelijkheid niet wordt ondermijnd.

45 De [Raad van Bestuur](#) van de ECB heeft echter besloten het aantal personeelsleden vanaf 2023 niet verder te verhogen, noch voor de centrale-bankafdeling, noch voor de toezichthoudende afdeling. Niettemin kan de toezichthoudende afdeling van de ECB (via de voorzitter en de vicevoorzitter van de [Raad van Toezicht](#)) om extra middelen verzoeken indien nieuwe of uitgebreide taken worden toegekend of specifieke behoeften ontstaan als gevolg van toezichtskeuzes. In dat verband merken wij op dat de ECB na afloop van onze controlewerkzaamheden extra posten heeft goedgekeurd om haar afhankelijkheid van externe middelen voor de uitvoering van inspecties ter plaatse en onderzoeken van interne modellen te verminderen. Het voorgaande betekent dat de toewijzing van middelen wordt beïnvloed door budgettaire overwegingen die uitgaan van de ECB in haar rol als centrale bank, aangezien het gehoord worden in het besluitvormingsproces (de voorzitter en de vicevoorzitter van de raad van toezicht van het GTM worden geraadpleegd¹¹) niet hetzelfde inhoudt als het zelfstandig nemen van het besluit over de toezichtsgebonden begroting. Dit is niet in overeenstemming met de desbetreffende norm (zie paragraaf **44**) die vereist dat de toezichtmiddelen

¹⁰ Bazels Comité voor banktoezicht, “Core Principles for Effective Banking Supervision”, zie “Principle 2”.

¹¹ Het GTM heeft één vertegenwoordiger in de Raad van Bestuur van de ECB, die in totaal 26 leden telt.

onafhankelijk worden vastgesteld. Wij hebben ook op deze kwestie gewezen in ons [verslag van 2016 over de oprichting van het GTM¹²](#).

46 Uit hoofde van het rechtskader moeten de NBA's aan de ECB personeel ter beschikking stellen voor haar toezichtswerkzaamheden op afstand en ter plaatse. Zo is ongeveer 90 % van de inspecteurs ter plaatse en ongeveer twee derde van het personeel van de gezamenlijke toezichthoudende teams afkomstig van de NBA's. Uit het meest recente onderzoek naar de personeelsbezetting van de ECB blijkt dat 9 van de 22 NBA's hun toezeggingen onvoldoende nakomen, wat neerkomt op 32 voltijdsequivalenten (vte's), ofwel 4 % van de totale toezeggingen inzake personeel. De kloof was het grootst voor de gezamenlijke toezichthoudende teams voor de grootste en meest complexe banken.

47 Er bestaat een escalatieproces voor het geval de NBA's hun toezeggingen inzake personeel niet nakomen, met als laatste stap het versturen van een formele brief van de ECB aan de NBA. In 2021 vond weliswaar een vergadering op hoog niveau plaats tussen de ECB en twee NBA's, maar ten tijde van onze controle stuurde de ECB aan geen enkele NBA een formele brief. Tegen het einde van 2021 waren er geen extra middelen verstrekt.

De raadplegings- en goedkeuringsprocedures van de ECB zijn gedegen, maar belemmeren een tijdige kennisgeving van het SREP-besluit aan de banken

48 Toezichthouders moeten ernaar streven banken tijdig toezichtsinformatie te doen toekomen en er tegelijkertijd voor zorgen dat de beoordelingen en maatregelen voor alle banken consistent zijn. Wij gingen na of het ECB daartoe over een tijdig proces beschikte.

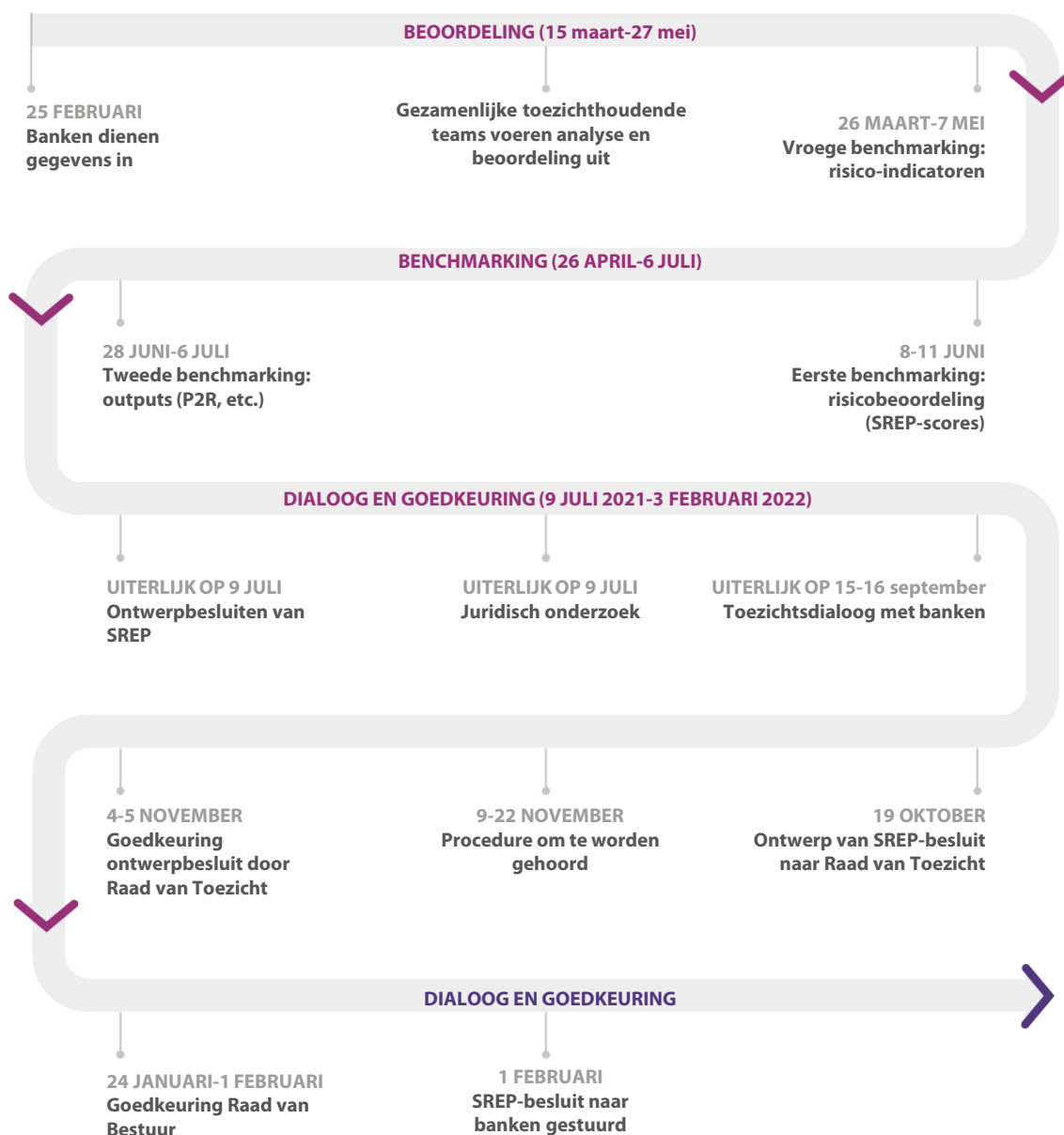
¹² [Speciaal verslag nr. 29/2016](#): "Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — Een goede start maar verdere verbeteringen nodig", zie de paragrafen 47-52 en 186.

49 Het proces van de ECB om tot SREP-besluiten te komen (de SREP-cyclus) bestaat uit vier hoofdfasen:

- o beoordeling door de gezamenlijke toezichthoudende teams;
- o benchmarking en toetsing door de horizontale eenheden van de ECB;
- o overleg met de betrokken banken (dialoofase);
- o goedkeuringsproces.

50 De beoordelingsfase van de SREP-cyclus van 2021 begon medio maart nadat de banken gegevens hadden ingediend en de SREP-ontwerpbesluiten begin juli waren opgesteld (zie [figuur 6](#)). Daarna begon de toezichtsdialoog, aan de hand waarvan de banken werden geïnformeerd over de kwantitatieve en kwalitatieve maatregelen en aanbevelingen die de ECB voornemens was op te leggen en over de belangrijkste redenen daarvoor. De toezichtsdialoog eindigde medio september en de daaropvolgende vijf maanden werden in beslag genomen door formele stappen zoals juridisch onderzoek, het formele proces inzake het recht om te worden gehoord, interne goedkeuringen en de uiteindelijke goedkeuring door de [Raad van Toezicht](#) en de [Raad van Bestuur](#). Het formele proces inzake het recht om gehoord te worden was gebaseerd op een SREP-ontwerpbesluit, d.w.z. met inbegrip van de kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsmaatregelen. De banken konden formele opmerkingen over dit SREP-ontwerpbesluit indienen.

Figuur 6 — Tijdschema SREP 2021



Bron: ERK, op basis van ECB-gegevens.

51 Hoewel dit algemene proces grondig is, is het niet efficiënt genoeg omdat de eindfasen ervan (d.w.z. de dialoog- en de goedkeuringsfase) veel tijd in beslag nemen: deze zijn ongeveer twee keer zo lang als de beoordelings- en de benchmarkfase. Voor onze steekproef van tien banken onderzochten wij in hoeverre de toezichtsmaatregelen waren veranderd tussen de toezichtsdialoog in juli 2021 en het definitieve SREP-besluit in februari 2022. Wij stelden vast dat de maatregelen, ondanks de tijd die daarvoor nodig was, en de twee bestaande procedures (de toezichtsdialoog en het recht om gehoord te worden) qua inhoud en aantal niet waren gewijzigd. Er waren slechts enkele wijzigingen doorgevoerd in de termijnen die voor de uitvoering van de maatregelen waren vastgesteld. De enige uitzondering was het extra pijler 2-

vereiste voor een dekkingstekort voor niet-renderende leningen, die in 2021 net was ingevoerd (zie voor meer informatie over deze toeslag de paragrafen [77-104](#)).

52 Dit had als eindresultaat dat voor de SREP-cyclus van 2021 de definitieve SREP-besluiten pas in februari 2022 aan de banken werden bekendgemaakt, 13 maanden na de referentiedatum van eind december 2020. Dit was net zo lang als voor de cyclus van 2018, maar langer dan voor eerdere cycli zoals 2017, 2019 en 2020, waarin de besluiten vóór het einde van het jaar werden bekendgemaakt. De periode van 13 maanden was ook aanzienlijk langer dan bijvoorbeeld de tijd die de Zweedse prudentiële toezichthouder voor een soortgelijke taak nodig had (negen maanden). Wat het effect van het proces betreft: de totale duur ervan leidt ertoe dat banken die onder het toezicht van de ECB staan niet tijdig op de hoogte worden gesteld van het formele, wettelijke resultaat ervan. In feite kunnen de risico's van banken (zoals het aantal NPL's en voorzieningen) veranderen tijdens de langdurige dialoofase en goedkeuringsfase. Hierdoor bestaat een groter risico dat een SREP-besluit achterhaald is tegen de tijd dat het besluit formeel wordt uitgevaardigd.

De ECB gebruikt haar instrumenten niet efficiënt om een volledige dekking van het kredietrisico door aanvullend kapitaal te waarborgen

53 Aan het einde van de SREP kan de toezichthouder aanvullend-eigenvermogensvereisten opleggen, zijnde het pijler 2-vereiste (zie paragraaf [08](#)). Dit is het geval wanneer de toezichthouder vaststelt dat het door de bank aangehouden eigen vermogen geen goede dekking biedt van de kapitaalrisico's waaraan de bank is of zou kunnen worden blootgesteld, indien die risico's worden beoordeeld als wezenlijk voor de bank¹³. In overeenstemming met de SREP-richtsnoeren van de EBA¹⁴ moet het pijler 2-vereiste **per risico** worden bepaald en betrekking hebben op¹⁵:

- o het risico van onverwachte verliezen en van de verwachte verliezen die onvoldoende door de voorzieningen zijn gedekt, over een periode van twaalf maanden (tenzij anders bepaald in de verordening kapitaalvereisten), ook wel bekend als “onverwachte verliezen”;

¹³ SREP-richtsnoeren van de EBA van 2018, punt 342; SREP-richtsnoeren van de EBA van 2022, punt 360.

¹⁴ De ECB heeft op 15.2.2019 kennisgegeven van naleving van de SREP-richtsnoeren.

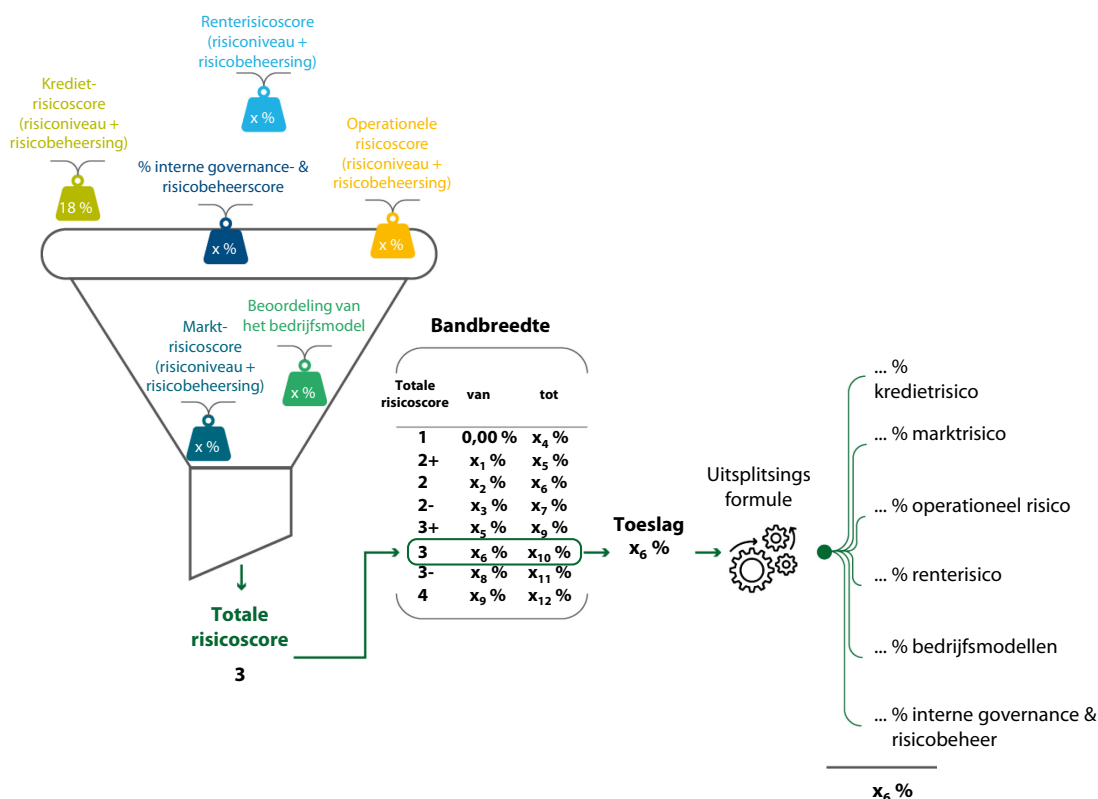
¹⁵ SREP-richtsnoeren van de EBA van 2018, punten 348 en 349; SREP-richtsnoeren van de EBA van 2022, punten 368 en 371.

- o het risico van onderschatting van het risico als gevolg van tekortkomingen in de interne modellen van banken (d.w.z. statistische modellen die door banken kunnen worden toegepast om te bepalen hoeveel kapitaal zij op basis van hun risico's nodig hebben);
- o het risico dat voortvloeit uit tekortkomingen in de interne governance, waaronder internecontroleregelingen en andere tekortkomingen.

54 Voor de SREP-cyclus van 2021 koos de ECB een nieuwe aanpak voor het genereren van het pijler 2-vereiste, die nog steeds verder wordt uitgewerkt. Dit was een reactie op een EBA-controle waaruit bleek dat de vorige aanpak verbetering behoeft. Deze nieuwe aanpak omvat een proces in vier stappen:

- o Het uitgangspunt is een totale risicoscore in stap 1, die voortvloeit uit de SREP-beoordelingsfase. De score wordt automatisch berekend door vooraf bepaalde wegingsfactoren toe te passen op de verschillende risico-elementen (de elementen die in *figuur 1* worden vermeld, met uitzondering van liquiditeit). Op basis van deze totale risicoscore selecteren de gezamenlijke toezichhoudende teams een initiële toeslag (uitgedrukt in percentage van de risicogewogen activa). Voor elke totale risicoscore — gaande van 1 (laagste risico) tot 4 (hoogste risico) — heeft de ECB vooraf een specifieke bandbreedte voor toeslagen (minimum tot maximum) vastgesteld. De gezamenlijke toezichhoudende teams kunnen de geautomatiseerde totale risicoscore binnen bepaalde grenzen aanpassen om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de risicoprofielen van banken.
- o In stap 2 wordt de geselecteerde initiële toeslag per formule uitgesplitst in maximaal zeven individuele toeslagen voor verschillende risico's (zoals kredietrisico, operationeel risico, marktrisico, enz.). Voor de formule wordt gebruikgemaakt van de input van het eigen interne beoordelingsproces van de kapitaaltoereikendheid (Icaap) van een bank, d.w.z. de kwantificering door een bank van de wijze waarop haar risico's worden gedekt door haar pijler 1-kapitaal (zie paragraaf *09*).
- o Vervolgens beoordelen de gezamenlijke toezichhoudende teams in stap 3 opnieuw de individuele toeslagen per risico (ook op basis van peer benchmarks en andere normen).
- o In stap 4 wordt het pijler 2-vereiste opnieuw bepaald door de individuele toeslagen per risico bij elkaar op te tellen. De uiteindelijke toeslagen in stap 4 kunnen hoger of lager zijn dan de in stap 2 gekozen toeslagen. Zie *figuur 7* voor een illustratie van dit proces.

Figuur 7 — Proces dat loopt van een initiële algemene toeslag tot toeslagen per risico



Bron: ERK, op basis van de ECB.

55 Hoewel de ECB de afgelopen jaren stappen heeft gezet om de transparantie te vergroten (zie paragraaf 19), heeft zij nog niet de volledige SREP-methodiek gepubliceerd. Wij maken de informatie over de in de pijler 2-methodiek van de ECB gebruikte gewichten en bandbreedtes niet openbaar, omdat de ECB deze als vertrouwelijk beschouwt.

56 We hebben de efficiëntie beoordeeld van de wijze waarop de ECB de SREP-richtsnoeren van de EBA heeft toegepast voor het genereren van de pijler 2-vereisten. Dit omvat in het bijzonder de wijze waarop de toezichtmethodologie van de ECB en de uitvoering daarvan waarborgen dat vastgestelde risico's voldoende door kapitaal worden gedekt.

57 Volgens voor de SREP-cyclus van 2021 geldende EBA-richtsnoeren (zie ook paragraaf 53) moeten de berekeningen van het lcaap, indien deze betrouwbaar of gedeeltelijk betrouwbaar worden geacht, het uitgangspunt vormen voor de bepaling

van het pijler 2-vereiste¹⁶. Indien het Icaap niet betrouwbaar werd geacht, zouden de resultaten van de toezichtsbenchmarks het uitgangspunt moeten zijn. De ECB heeft er echter voor gekozen het Icaap niet als uitgangspunt te nemen. Wij stelden vast dat de betrouwbaarheid van het Icaap laag is, zelfs na zeven jaar GTM-toezicht: in 2021 werd minder dan de helft van de Icaap's van banken door de ECB als betrouwbaar beoordeeld. De EBA heeft geen beoordeling uitgevoerd van de toepassing van de nieuwe methodiek van de ECB, die voor het eerst wordt gebruikt in de SREP-cyclus van 2021.

58 In feite werd de totale risicoscore niet gebaseerd op het Icaap, maar op gewichten voor elk risico (zoals vermeld in paragraaf 54). De gewichten werden toegepast op de scores die voortvloeiden uit de beoordeling door de toezichthouder voor elk risico. Voor de cyclus 2021 waarop onze controle betrekking had, waren de gewichten voor alle banken gelijk, en weerspiegelden ze bijgevolg niet de specifieke situatie van de banken. Wij merken op dat de gewichten voor de cyclus 2022 zijn gewijzigd en dat ze al naargelang het bedrijfsmodel van de bank variëren. Gezamenlijke toezichthoudende teams kunnen de geautomatiseerde totale risicoscore binnen bepaalde grenzen aanpassen.

59 Zoals uit de bovenstaande paragrafen blijkt, **volgt** de huidige methodiek van de ECB voor de berekening van extra kapitaalvereisten **geen risicogewijze (“risk-by-risk”) aanpak** zoals vereist door de EBA-richtsnoeren (zie paragraaf 53). De totale risicoscore is gebaseerd op een beoordeling door de toezichthouder van de risiconiveaus, alsook op tekortkomingen in modellen en in andere interne controles, en bijgevolg op een bundeling van de risicoscores,

- o hetgeen betekent dat er geen manier is om individuele risicodeterminanten rechtstreeks te koppelen aan de toeslagen per risico;
- o ook hebben wij geen bewijs gevonden dat de ECB deze risico's voor elke bank heeft gekwantificeerd. In feite werd een reeds bestaand instrument voor het uitvoeren van dergelijke kwantificeringen niet gebruikt voor de cyclus 2021 en is het niet langer beschikbaar voor de cyclus 2022. Zo is er, in plaats van de kwantificering van een specifiek risico¹⁷ een score voor alle risico's, die dit

¹⁶ SREP-richtsnoeren van de EBA van 2018, punt 350.

¹⁷ SREP-richtsnoeren van de EBA van 2018, punt 342: De bevoegde autoriteiten moeten via de SREP-kapitaalbeoordeling bepalen of het eigen vermogen van de instelling goede dekking biedt van de kapitaalrisico's waaraan de instelling is of zou kunnen worden blootgesteld, indien die risico's worden beoordeeld als wezenlijk voor de instelling; en punt 343: De

specifieke risico en al dan niet daarmee verband houdende tekortkomingen in de controle kunnen omvatten, en

- o er wordt in de methodiek geen expliciet onderscheid gemaakt tussen i) specifieke risico's (in het bijzonder de risico's die niet onder de pijler 1-kapitaalvereisten vallen, risico's die niet op passende wijze zijn gedekt, en risico's die helemaal niet zijn gedekt) en ii) het pijler 2-vereiste, noch worden deze risico's bij de uitvoering van de methodiek in kaart gebracht.

60 Aangezien de ECB niet in staat is de kapitaaltoeslag voor een bank uit te splitsen naar individuele risicodeterminanten, betekent dit dat zij **geen zekerheid heeft dat de berekende pijler 2-vereisten een goede dekking van de te dekken risico's waarborgen**, noch dat tekortkomingen in het model en in de controle op passende wijze worden aangepakt (zie paragraaf [53](#)).

61 De vooraf vastgestelde bandbreedtes waaruit de initiële toeslag wordt gekozen, zijn sinds 2017 niet meer bijgewerkt, en de ECB heeft nog geen analyse uitgevoerd om na te gaan of de bandbreedtes de relevante risico's op bankniveau accuraat weergeven. Op basis van openbare gegevens merken wij op dat de pijler 2-vereisten die aan de onder het toezicht van de ECB staande banken zijn opgelegd als gevolg van de SREP-cycli voor 2019, 2020 en 2021 varieerden van 0,75 % tot 3,90 %. De vooraf vastgestelde bandbreedtes overlappen elkaar ook grotendeels (zie [figuur 7](#)), hetgeen betekent dat een bank met een lagere totale risicoscore een hogere toeslag in het kader van het pijler 2-vereiste kan krijgen dan een bank met een hogere totale risicoscore.

62 Wij onderzochten of het Icaap een rol speelde bij het maken van een keuze binnen een bepaalde bandbreedte. Met name in gevallen waarin de ECB een Icaap-berekening als onbetrouwbaar beoordeelt, wordt overeenkomstig het SREP-handboek

bevoegde autoriteiten moeten dit doen door de kwantiteit (bedrag) en de samenstelling (kwaliteit) te bepalen en vast te stellen van het aanvullend eigen vermogen dat de instelling moet aanhouden ter dekking van aspecten van risico's en risico's die niet onder artikel 1 van Verordening (EU) nr. 575/2013 vallen ("aanvullend-eigenvermogensvereisten"), met inbegrip van, waar nodig, eigenvermogensvereisten ter dekking van het risico dat voortvloeit uit tekortkomingen in het model, de controle, de governance of andere tekortkomingen; [SREP-richtsnoeren van de EBA van 2022](#), punt 368: Voor de toepassing van de vorige paragraaf moeten de bevoegde autoriteiten per risico bepalen welke bedragen aan kapitaal zij toereikend achten, door de risico's waaraan de instelling is blootgesteld in kaart te brengen, te beoordelen en te kwantificeren, en moeten zij rekening houden met het volledige risicoprofiel van de instelling.

van de ECB van het gezamenlijk toezichthoudend team verwacht dat zij de bovenkant van de bandbreedte kiest. Voor de SREP-cyclus van 2021 constateerden wij dat deze interne richtsnoeren vaak niet werden gevolgd:

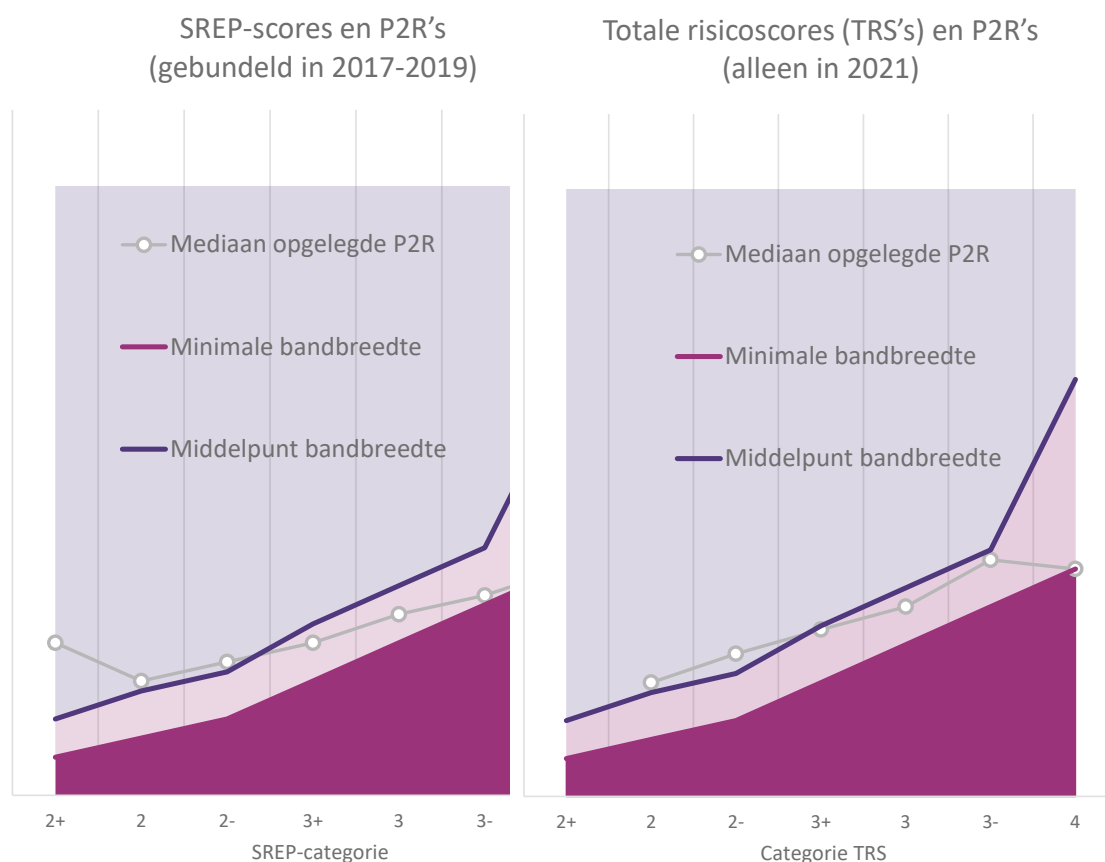
- o In twee derde van de gevallen waarin door de ECB werd vastgesteld dat de bank een onbetrouwbaar Icaap had, kozen de gezamenlijke toezichthoudende teams voor een initiële toeslag die gelijk was aan of lager was dan het midden van de bandbreedtes. Meer dan de helft van de banken had een onbetrouwbaar Icaap (zie paragraaf 57).
- o In de GTM-populatie waren er in 2021 drie banken met de slechtst mogelijke totale risicoscore (4) en een onbetrouwbaar Icaap. Aan deze drie banken werden pijler 2-vereisten opgelegd die zich aan de zeer lage kant van de voorgestelde bandbreedte bevonden.

63 Wij onderzochten ook in hoeverre de ECB de vooraf vastgestelde bandbreedtes voor de **jaren 2017-2021** had gebruikt en zorgden voor consistentie in de wijze waarop de pijler 2-vereisten werden opgelegd. We constateerden dat het gebruik van de vooraf vastgestelde bandbreedtes niet consistent was tussen banken met lagere en hogere vastgestelde risico's.

64 De methodiek van de ECB voorziet in hogere pijler 2-vereisten naarmate de totale risicoscores toenemen. Zoals blijkt uit *figuur 8*, nemen de theoretische pijler 2-minimumvereisten (d.w.z. het minimum van de vooraf vastgestelde bandbreedtes, zie paragraaf 54) lineair toe, terwijl de theoretische mediane pijler 2-vereisten verhoudingsgewijs sneller toenemen, aangezien stijgende risiconiveaus en toenemende tekortkomingen in de controle wijzen op een hoger risico op het faillissement van een bank. In de praktijk **leidden slechtere totale risicoscores echter niet tot proportioneel hogere pijler 2-vereisten**. Wij stelden vast dat de pijler 2-vereisten voor banken met een SREP-score van 4 inderdaad hoger waren dan die voor banken met een SREP-score van 2+ (2+ was de beste score die de ECB toepaste). Er is echter een duidelijke trend:

- o hoe slechter de SREP-score, hoe kleiner de stapsgewijze verhoging van de pijler 2-vereiste;
- o hoe slechter de SREP score, hoe dichter het pijler 2-vereiste het theoretisch minimum benadert en hoe groter de afstand tot de theoretische mediaan.

Figuur 8 — SREP-scores en pijler 2-vereisten voor de periode 2017-2021



Opmerking: voor 2020 werd geen volledige SREP-cyclus uitgevoerd als gevolg van de COVID-19-pandemie, en voor de SREP-cyclus van 2021 werd de SREP-score vervangen door de totale risicoscore.

Bron: ERK, op basis van ECB-gegevens.

65 In het bijzonder (zie ook [figuur 8](#)) stelden wij vast dat:

- o voor banken met lagere vastgestelde risico's (SREP-scores van 1, 2+, 2, 2-) de ECB een gemiddeld pijler 2-vereiste koos dat boven het middelpunt van de vooraf bepaalde bandbreedte lag;
- o voor banken met hogere vastgestelde risico's (SREP-scores van 3+, 3, 3-, 4) de ECB pijler 2-vereisten koos die onder het middelpunt van de vooraf bepaalde bandbreedte lagen, meer bepaald dicht bij of zelfs onder het minimum van de bandbreedte;
- o voor banken met een SREP-score van 4 de ECB in geen enkel jaar een pijler 2-vereiste had opgelegd dat hoger was dan 3,90 %. In drie gevallen kregen SREP 4-banken pijler 2-vereisten opgelegd die lager waren dan het voorgestelde minimum van de bandbreedte.

66 Uit onze eigen analyse van de Icaap's van de tien banken in onze steekproef bleek dat door de ECB vastgestelde pijler 2-vereisten in vier gevallen aanzienlijk lager en in twee gevallen aanzienlijk hoger waren dan de ongedekte risico's die deze banken via hun Icaap's hadden vastgesteld. Bovendien zouden de pijler 2-vereisten veel heterogener zijn geweest als er rekening was gehouden met de Icaap's van de banken (ongeacht de betrouwbaarheid daarvan). Een beoordeling die de ECB had uitgevoerd in het kader van de uitwerking van haar methodologie voor de vaststelling van pijler 2-vereisten leverde soortgelijke resultaten op. Samen met de andere hierboven genoemde punten (zie de paragrafen **59-61**) betekent dit dat de ECB geen zekerheid heeft dat de vooraf vastgestelde bandbreedtes daadwerkelijk de relevante risico's op bankniveau weerspiegelen.

67 Ter vergelijking: terwijl de ECB voor de cyclus 2021 pijler 2-vereisten oplegde die varieerden van 0,75 % tot 3,90 %, legde een andere EU-toezichthouder pijler 2-vereisten op die varieerden van 0,78 % tot 76,10 %, wat aanzienlijk hoger is dan het door de ECB hoogst toegepaste pijler 2-vereiste.

68 Ten slotte worden banken die over onvoldoende kapitaal (marge) zouden beschikken om aan hogere pijler 2-vereisten te voldoen, geholpen door de beperkte variatie in de vooraf vastgelegde bandbreedtes en de systematische selectie van pijler 2-vereisten aan de onderkant van de bandbreedtes voor de zwakste banken.

69 Wij onderzochten ook in hoeverre de ECB probeert de **consistentie in de tijd** te meten van de door haar opgelegde pijler 2-vereisten. We constateerden dat de ECB, als onderdeel van haar proces van kwaliteitsborging, een toetsing achteraf uitvoert van de ontwikkelingen in de risico-indicatoren, SREP-scores en pijler 2-vereisten voor de onder haar toezicht staande banken. Deze toetsingen dienen voornamelijk ter vergelijking van de onder haar toezicht staande banken met andere banken in hetzelfde jaar en met dezelfde bank in het voorgaande jaar. De ECB besteedt weinig aandacht aan het volgen van ontwikkelingen over langere perioden waarin grote veranderingen in de onderliggende risiconiveaus kunnen optreden.

70 De SREP-cyclus van 2021 was de eerste waarin de ECB de belangrijkste determinanten van het pijler 2-vereiste in kwalitatieve termen aan de banken meedeelde. Het pijler 2-vereiste werd als zodanig meegedeeld in het SREP-besluit en de belangrijkste determinanten werden meegedeeld in een begeleidende uitvoeringsbrief. Wij hebben de wettigheid van de motivering niet beoordeeld, d.w.z.

of deze voldoet aan de door het Unierecht voorgeschreven normen¹⁸. Niettemin stelden wij vast dat de banken de toeslagen (percentages) die specifiek zijn voor elk van de individuele risico's, niet hadden ontvangen. Ter vergelijking: een andere EU-toezichthouder verstrekt de banken meer informatie over de componenten van het pijler 2-vereiste. De methodiek van de ECB is in feite zo opgezet dat er geen gedetailleerde informatie kan worden verstrekt over i) welke ongedekte risico's in welke mate hebben bijgedragen aan de pijler 2-vereisten, of ii) de oorzaak van eventuele veranderingen van jaar tot jaar. Volgens de EBA-richtsnoeren¹⁹ (zie paragraaf 57) moeten toezichthouders eventuele aanvullend-eigenvermogensvereisten **duidelijk per risico** naar de banken toe **rechtvaardigen**, **hetgeen met de huidige aanpak niet mogelijk is**.

De ECB maakt niet efficiënt gebruik van haar toezichtsbevoegdheden om banken op te dragen het kredietrisico beter te beheren

71 De ECB heeft de toezichtsbevoegdheden en -instrumenten om banken op te dragen corrigerende maatregelen te nemen. Kwalitatieve toezichtsmaatregelen (zie [figuur 1](#)) hebben tot doel de bank te verplichten het niveau van het inherente risico te verlagen of de beheers- en controleregelingen te versterken. Deze maatregelen, die gewoonlijk in het SREP-besluit worden uiteengezet, kunnen bestaan uit vereisten en aanbevelingen. Kwalitatieve vereisten worden gewoonlijk gebruikt om de maatregelen te verscherpen in het geval van niet-naleving van de aanbevelingen. In extreme gevallen kan de ECB zelfs het ontslag van bestuursleden eisen of een vergunning intrekken wanneer de interne controles van de bank niet in overeenstemming zijn met de wettelijke vereisten. Wij beoordeelden op basis van de volledige populatie van onder toezicht staande banken of de ECB deze maatregelen efficiënt heeft ingezet in reactie op de door haar vastgestelde risico's.

¹⁸ Artikel 296 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en jurisprudentie ter zake (bijv. arrest van het Gerecht in zaak T-411/17).

¹⁹ SREP-richtsnoeren van de EBA van 2018, punt 354: De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de voor elk risico vastgestelde aanvullend-eigenvermogensvereisten een goede dekking van het risico waarborgen. Hiertoe moeten de bevoegde autoriteiten: a) alle aanvullend-eigenvermogensvereisten die aanzienlijk afwijken van de resultaten van betrouwbare Icaap-berekeningen of de benchmarkberekeningen **duidelijk rechtvaardigen** [...]; SREP-richtsnoeren van de EBA van 2022, punt 363: Bij de vaststelling van aanvullend-eigenvermogensvereisten en, in voorkomend geval, van richtsnoeren, moeten de bevoegde autoriteiten: [...] b) **alle elementen** van de aanvullend-eigenvermogensvereisten voor P2R **duidelijk rechtvaardigen**, en punt 7.6.

72 Wij stelden vast dat het SREP-handboek van de ECB en andere richtsnoeren geen alomvattende leidraad bieden voor de wijze waarop de gezamenlijke toezichthoudende teams moeten reageren op materiële tekortkomingen met betrekking tot het kredietrisico. Bijgevolg beschikken de gezamenlijke toezichthoudende teams over een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid. In de praktijk vertrouwt de ECB meer op aanbevelingen dan op vereisten voor banken.

73 In onze steekproef stelden wij voor de periode 2019-2021 vast dat verschillende banken herhaalde aanbevelingen hadden ontvangen en/of materiële tekortkomingen met betrekking tot het kredietrisico vertoonden, waarbij i) de kredietrisicobeheersingscore en de pijler 2-vereisten in dezelfde periode ongewijzigd bleven, en ii) er geen verscherping van de maatregelen plaatsvond. Deze situatie deed zich voor ondanks de mogelijkheid van de ECB om kwalitatieve vereisten te gebruiken in geval van niet-uitvoering (zie paragraaf 71).

74 We keken ook naar het algemene patroon voor banken met de zwakste kredietrisicobeheersingscores (d.w.z. score 4) in de periode 2017-2021. In de gehele onder toezicht staande populatie waren er zes van dergelijke gevallen. Zoals blijkt uit **tabel 1** stelden wij dat het ECB-toezicht in vijf gevallen aanhoudende tekortkomingen in het kredietrisicobeheer niet heeft verholpen, aangezien de score laag bleef. In feite werden de toezichtsmaatregelen met vertraging genomen en leidden zij nog niet tot de beoogde verbeteringen. Bovendien bleef voor drie banken het pijler 2-vereiste stabiel of daalde het zelfs.

Tabel 1 — Banken met een kredietrisicobeheersingscore van vier en de aanwezigheid van toezichtsmaatregelen (TM) (2017-2021)

Bank	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (TM)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (TM)	4
D	3	3	4	4 (TM)	4 (TM)
E	2	2	3	3 (TM)	4 (TM)
F	3	3	3	3 (TM)	4 (TM)

Opmerkingen:

- 1) Verbetering van de score is groen gemarkeerd.
- 2) Verslechtering van de score is oranje gemarkeerd.

Bron: ERK, op basis van ECB-gegevens.

75 Evenzo kan de ECB, wanneer een bank niet voldoet aan het wettelijk vereiste om een deugdelijk en doeltreffend Icaap te hebben, ten volle gebruik maken van haar toezichtsbevoegdheden (zie paragraaf 71). Zoals vermeld in paragraaf 57, heeft de meerderheid van de rechtstreeks onder toezicht staande banken zeven jaar na de oprichting van het GTM echter nog steeds geen betrouwbare Icaap's.

76 Dit wijst op tekortkomingen in de efficiëntie van de ECB bij het instrueren van banken hoe zij de door haar vastgestelde tekortkomingen moeten aanpakken, hetgeen betekent dat zij niet kan garanderen dat de vastgestelde risico's tijdig worden verholpen en dus op bankniveau adequaat worden beheerd.

De ECB heeft haar inspanningen om prudentiële bezwaren met betrekking tot bestaande NPL's aan te pakken opgevoerd, maar maakt niet optimaal gebruik van haar instrumenten

77 De internationaal aanvaarde normen, de kernbeginselen voor een effectief banktoezicht (met name kernbeginsel 18), vereisen dat toezichthouders vaststellen dat banken adequate beleidslijnen en processen hanteren voor de vroegtijdige identificatie en het beheer van probleemactiva (waaronder NPL's), en dat banken adequate voorzieningen en reserves aanhouden. Sinds de oprichting van het GTM in 2014 is het aanpakken van problemen met de kwaliteit van activa een van de belangrijkste prioriteiten van de ECB. Zij heeft **het kredietrisico en de verhoogde NPL-niveaus aangemerkt als de belangrijkste risico's** waarmee banken in de eurozone worden geconfronteerd. De ECB heeft ook "uiteenlopende benaderingen voor de identificatie, de waardering, het beheer en de afschrijving van NPL's" geconstateerd²⁰.

78 Wij beoordeelden de doelmatigheid van de uitvoering door de ECB van bovengenoemde normen en de respectieve EU-wetgeving. Onze controle was gericht op **leningen die vóór april 2018 als niet-renderend zijn aangemerkt**, ook wel **bestaande NPL's** genoemd. Wij beoordeelden dan ook of de ECB:

- a) tijdig een oplossing bood voor prudentiële bezwaren met betrekking tot bestaande NPL's;
- b) een gelijke behandeling waarborgde, en
- c) efficiënt gebruikmaakte van de toezichtsinstrumenten.

²⁰ ECB, [Leidraad](#) voor banken inzake niet-renderende leningen, 2017, blz. 5.

79 Op 20 maart 2017 publiceerde de ECB haar [NPL-leidraad](#) als “hulpmiddel ter verduidelijking van de verwachtingen die de toezichthouder heeft ten aanzien van het identificeren, beheren, waarderen en afschrijven van NPL’s op gebieden waar andere verordeningen, richtlijnen of leidraden niet in voorzien of niet specifiek genoeg zijn”. In deze leidraad beschrijft de ECB:

- in detail wat zij van banken verwacht met betrekking tot de toepassing van **standaarden voor financiële verslaglegging**, met name hoe voorzieningen voor NPL’s moeten worden aangelegd, hoe zekerheden die aan een NPL zijn gekoppeld moeten worden gewaardeerd, hoe verliezen voor gedekte en ongedekte leningen moeten worden geraamd, en geeft zij richtsnoeren voor de afschrijving van NPL’s. In de NPL-leidraad wordt ook aangegeven dat voorzieningen een cruciale rol spelen bij het verzekeren van de veiligheid en kracht van het bankwezen en dat toezichthouders moeten beslissen over de **toereikendheid en tijdigheid** van voorzieningen;
- de details die moeten worden opgenomen in een **NPL-reductiestrategie**, die **banken met een hoog NPL-niveau** worden geacht aan de ECB te verstrekken. De banken moeten doelen vastleggen om binnen een realistisch, maar voldoende ambitieus tijdsbestek de NPL’s terug te dringen (NPL-reductietargets). Er waren 39 banken die door de ECB in de SREP-cyclus van 2021 als “banken met een hoog NPL-niveau” werden behandeld.

80 De ECB gaf aan dat de leidraad in aanmerking wordt genomen in de SREP en dat deze niet bindend is. Wij merken op dat de ECB niettemin verwacht dat banken “afwijkingen van de leidraad op verzoek van de toezichthouder [toelichten]” en dat “niet-naleving aanleiding [kan] geven tot toezichtsmaatregelen”. Hoewel de NPL-leidraad dus niet *de jure* bindend is, legt hij *de facto* wel nieuwe verplichtingen op.

81 Het regelgevingskader van de EU verleent de ECB, overeenkomstig haar mandaat betreffende het houden van microprudentieel toezicht, de **bevoegdheid²¹ om een specifiek i) voorzieningenbeleid of ii) een specifieke behandeling van activa te vereisen**. Dit laatste houdt in dat de ECB kan verlangen dat kredietinstellingen specifieke correcties toepassen op de berekeningen van het eigen vermogen (aftrekken, filters of soortgelijke maatregelen) wanneer de door een bank toegepaste boekhoudkundige behandeling vanuit toezichtsperspectief niet als prudent wordt beschouwd. Volgens de Commissie, zoals vermeld in haar [verslag van 2017 over het](#)

²¹ De toezichtsbevoegdheden van de ECB zijn opgenomen in [artikel 16](#), lid 2, punt d), van de GTM-verordening.

GTM, is de uitoefening van deze bevoegdheid met name van belang bij de aanpak van NPL's. Dit standpunt werd herhaald door EU-wetgevers toen zij in april 2019 een "prudentieel achtervangmechanisme" goedkeurden²². Dit mechanisme is van toepassing op leningen die na 26 april 2019 zijn verstrekt en bestaande NPL's worden hier expliciet van uitgesloten.

82 In het SREP-handboek van de ECB wordt deze specifieke bevoegdheid niet uitdrukkelijk vermeld. Er wordt in het handboek echter wel herhaaldelijk op gewezen dat de JST's verantwoordelijk zijn voor **het bepalen of de voorzieningen van de banken adequaat zijn en tijdig zijn getroffen**. Op grond van standaarden voor financiële verslaglegging moeten voorzieningen worden geboekt voor het bedrag dat overeenstemt met het volledige tijdens de looptijd te verwachten verlies²³. Dit tijdens de looptijd te verwachten verlies moet gebaseerd zijn op een **realistische** raming van toekomstige betalingen (zoals uitwinning van zekerheden) die een bank eventueel nog ontvangt. Onder bepaalde voorwaarden kan deze bevoegdheid ook worden gebruikt om prudentiële bezwaren weg te nemen wanneer de standaarden voor financiële verslaglegging niet alle risico's dekken, bijvoorbeeld wanneer een bank sterk afhankelijk is van een zekerheid die zelden wordt uitgewonnen. Wij hebben echter **geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat de ECB serieus heeft overwogen deze specifieke bevoegdheid**, waar nodig, **systematisch te gebruiken** voor banken die onder haar toezicht vallen.

83 Met betrekking tot de taak van het JST om te zorgen voor i) tijdige en adequate voorzieningen voor NPL's, ii) de naleving van de standaarden voor financiële verslaglegging door de banken, en iii) de soliditeit van het kredietbeheer van de banken (met inbegrip van kredietverleningscriteria, beprijzing, beheer van betalingsachterstanden, risicobeheer), verwijzen wij naar de paragrafen **71-76** over het gebruik van toezichtsmaatregelen. Op basis van het onderzoek van de steekproef van banken hebben wij met name geconstateerd dat **de ECB** in de praktijk **geen** i) toezichtsmaatregelen heeft genomen die banken verplichten aanvullende voorzieningen te boeken, of ii) CET 1-aftrekkingen heeft opgelegd (zie paragraaf **09**).

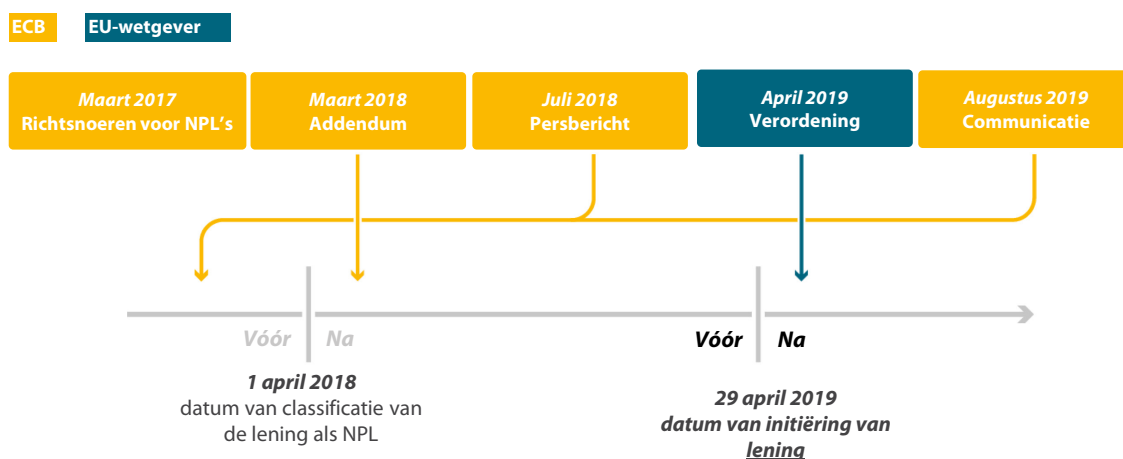
²² Verordening (EU) 2019/630, overweging 6.

²³ Internationale standaard voor financiële verslaglegging 9 *Financiële instrumenten* (IFRS 9), hoofdstuk 5.5 *Bijzondere waardevermindering*.

84 In de leidraad van 2017 werd aangekondigd dat de ECB als volgende stap meer nadruk wil gaan leggen op de verbetering van de tijdigheid van voorzieningen en afschrijvingen. In 2018 en 2019 heeft zij deze leidraad daadwerkelijk aangevuld met zogenoemde dekkingsverwachtingen (zie [figuur 9](#) voor de volgorde van de gebeurtenissen):

- o In maart 2018 heeft de ECB een [addendum](#) goedgekeurd dat alleen van toepassing is op **nieuwe NPL's** (die welke **per 1 april 2018 als niet-renderend zijn aangemerkt**). Voor leningen die **na 26 april 2019** zijn aangegaan en daarmee samenhangende NPL's hebben de EU-wetgevers in april 2019 een “**prudentieel achtervangmechanisme**” goedgekeurd in de vorm van CET 1-aftrekkingen wanneer NPL's onvoldoende gedekt worden door voorzieningen of andere aanpassingen (zie paragraaf [81](#));
- o op 11 juli 2018 deelde de ECB in een persbericht mee dat de dekkingsverwachtingen ook van toepassing waren op bestaande NPL's (**leningen die vóór april 2018 als niet-renderend zijn aangemerkt**). Details over de aanpak werden gegeven in een [mededeling](#) van augustus 2019.

Figuur 9 — Chronologie van regels die van toepassing zijn op NPL's



Bron: ERK, op basis van ECB-publicaties en wetgeving.

85 De dekkingsverwachtingen waren bedoeld om **de prudentiële risico's aan te pakken die samenhangen met de** door de ECB vastgestelde **verhoogde NPL-niveaus** (zie paragraaf 77). Wij erkennen de beleidskeuze van de ECB. We hebben de basis of legitimiteit ervan niet beoordeeld. In plaats daarvan hebben wij onze controle gericht op de uitvoering en het effect van dit beleid. De vermelde doelstellingen²⁴ van het beleid luiden:

- o “banken helpen bij **het wegwerken van hun NPL's**”;
- o “voorkomen dat bankbalansen in de toekomst **te veel** oude [NPL's] gaan **bevatten**”;
- o “ervoor [zorgen] dat banken geen **bestand** aan oude [NPL's] **met onvoldoende dekking in de vorm van voorzieningen opbouwen**”.

86 Deze verwachtingen **zijn van toepassing op alle banken** die onder toezicht van de ECB staan. Hoewel aangemerkt als “niet-bindend” (zie paragraaf 80), geldt voor elke bank die niet aan de dekkingsverwachtingen van de ECB voldoet een extra pijler 2-vereiste (de extra pijler 2-toeslag), **ongeacht of deze banken wel of geen hoge NPL-niveaus hadden** (zie paragraaf 79, tweede streepje).

87 In het kader van de dekkingsverwachtingen werd voor het eerst het concept **van het volgen van een geleidelijk pad (kalender) bij het treffen van voorzieningen** op EU-niveau ingevoerd. De tijdschema's (kalender) voor het bereiken van volledige prudentiële voorzieningen waren gebaseerd op een ECB-beoordeling van de potentiële impact voor elke afzonderlijke bank, waarbij drie groepen van banken werden gevormd, gerangschikt op basis van hun respectieve NPL-ratio's aan het eind van 2017. Voor elk van de drie groepen stelde de ECB verschillende perioden vast: van eind 2024 tot 2026 voor gedekte leningen en van eind 2023 tot 2025 voor ongedekte leningen. Met deze aanpak probeerde de ECB een evenwicht te vinden tussen het bereiken van volledige dekking en het spreiden van de financiële lasten voor banken over een periode.

88 Het streven naar een geleidelijke toename van prudentiële voorzieningen over meerdere jaren, totdat volledige dekking is bereikt, was bedoeld om de afwachtende houding van banken uit het verleden te ontmoedigen en om het uiteindelijke doel, het wegwerken van NPL's, te bevorderen.

²⁴ Deze zijn opgenomen in het [addendum van 2018](#) en de [mededeling van 2019](#).

89 De dekkingsverwachtingen waren gebaseerd op de constatering dat hoe langer een lening niet-renderend is, hoe groter het risico wordt dat de verwachte toekomstige kasstromen zich niet voordoen en hoe lager de recuperatiewaarde zal zijn. Hoewel het aanpakken van gevallen waarin de afhankelijkheid van banken van zekerheid en het uitblijven van regelmatige betalingen een prudentieel risico vormen, d.w.z. aanleiding geven tot **bezorgdheid over het niveau van de voorzieningen, niet de belangrijkste doelstelling van de ECB was**, werden banken aangemoedigd om het hoogst mogelijke niveau van voorzieningen te boeken overeenkomstig de toepasselijke standaard voor financiële verslaglegging, d.w.z. op basis van een realistische schatting van het tijdens de looptijd te verwachten verlies (zie paragraaf **82**), of om hun (wettelijke) kapitaal op eigen initiatief aan te passen (vrijwillige CET 1-aftrekkingen). **Volgens internationale standaarden voor financiële verslaglegging worden volledige voorzieningen vereist** voor de tijdens de looptijd te verwachten verliezen **zodra** een lening niet-renderend wordt (en aanpassingen wanneer de economische omstandigheden veranderen).

90 De ECB wilde banken ontmoedigen een afwachtende houding aan te nemen en drong erop aan om te werken aan een tijdige oplossing (zie paragraaf **88**), maar **gaf de banken jaren de tijd om** aan haar verwachtingen **te voldoen** (zie paragraaf **87**). Daarnaast achtte zij het noodzakelijk banken toe te staan dit later (d.w.z. in 2020) te doen door een geleidelijk pad te volgen. Dit terwijl meer dan de helft van de bestaande NPL's al vijf jaar of langer niet renderend was toen ze uiteindelijk aan de dekkingsverwachtingen van de ECB werden onderworpen. Zo kon een gedekte lening in maart 2018 al zeven jaar of langer niet renderend zijn, terwijl volledige prudentiële dekking pas in 2026 vereist zou zijn.

91 De uitgestelde startdatum was onder meer bedoeld als een stimulans voor banken om hun NPL's proactief weg te werken zonder dat de ECB een toezichtsmaatregel op hoofde te leggen. Het **had echter niet het verwachte effect**, omdat veel banken alleen reageerden met het oog op een pijler 2-toeslag, die **voor het eerst in de SREP-cyclus van 2021 zou worden toegepast**. Systematischer gebruik van toezichtsbevoegdheden van de ECB (zie paragraaf **81**), **te beginnen in 2017**, dat gericht is op banken waarvan is vastgesteld dat de NPL's onvoldoende gedekt worden door voorzieningen, had kunnen leiden tot snellere resultaten voor banken met onvoldoende voorzieningen, hetzij vanuit boekhoudkundig, hetzij vanuit prudentieel perspectief. De aanpak van de ECB **was zo opgezet dat het probleem niet direct kon worden opgelost, maar dat er een geleidelijk pad moest worden gevolgd**.

92 De aanpak leidde bovendien tot **ongelijke behandeling van banken**. Ten eerste kregen banken met een hoger bedrag aan niet-afgedekte NPL's nog meer tijd (tot twee jaar) dan banken met een hogere initiële dekking (zie paragraaf **87**).

93 Ten tweede laat de aanpak van de ECB toe dat banken de voor hen voordeligste formule kiezen. Er zijn immers verschillende manieren om dekking voor NPL's te bereiken (zie **tabel 2**).

Tabel 2 — Manieren om dekking te bereiken en gerelateerde impact

Hoe?	Wat houdt het in? (niet-uitputtende beschrijving)
Voorzieningen	Uitgaven die de winst van een bank verlagen of de verliezen verhogen, waardoor de ingehouden winsten (balans) doorgaans dalen. Ingehouden winsten zijn een bestanddeel van het wettelijke CET 1-kapitaal (zie paragraaf 09)
CET 1-aftrekking (pijler 1)	Hierdoor vermindert het wettelijke CET 1-kapitaal dat beschikbaar is om aan de kapitaalvereisten te voldoen.
Pijler 2-toeslag (P2R)	Een kapitaalvereiste waaraan gedeeltelijk moet worden voldaan door: <ul style="list-style-type: none"> — het wettelijke CET 1-kapitaal (56,25 %), en — andere kapitaalcomponenten (zie figuur 2).

Bron: Analyse door de ERK.

94 Een pijler 2-toeslag laat het beschikbare kapitaal ongemoeid; hierdoor neemt alleen het kapitaalvereiste toe. Bovendien hoeft deze toeslag slechts tot 56,25 % door CET 1-kapitaal te worden gedekt (zie **tabel 2**). CET 1-kapitaal is het toetsingsvermogen van de hoogste kwaliteit²⁵. Daarom is een pijler 2-toeslag vaak minder duur dan de twee andere opties (d.w.z. CET 1-aftrekkingen en voorzieningen). De laatste twee hebben een directe en grotere negatieve impact op het CET 1-kapitaal dat beschikbaar is om de toetsingsvermogensvereisten te dekken.

95 Ten derde constateerden wij dat de aanpak op basis van het pijler 2-vereiste zo was opgezet dat deze tot verschillen leidde tussen de banken die proactief

²⁵ De CET 1-kapitaalratio, d.w.z. de ratio tussen het “kernkapitaal” en de risicogewogen activa van een bank, is het belangrijkste omdat het de algemene financiële soliditeit van de bank weerspiegelt.

aftrekkingen hebben toegepast of voorzieningen hebben geboekt vóór de referentiedatum (31 december van het voorgaande jaar, bijv. december 2020 voor de SREP-cyclus van 2021) en de banken die geen actie hadden ondernomen. Dit komt doordat de pijler 2-toeslag pas van kracht wordt met het SREP-besluit, doorgaans ongeveer een jaar na de referentiedatum. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin een bank, om een pijler 2-toeslag te voorkomen, in het volgende jaar maatregelen (meestal voorzieningen) treft om het aanvankelijke tekort terug te dringen. In feite houdt de ECB rekening met dergelijke aanvullende voorzieningen voordat ze de definitieve pijler 2-toeslag vaststelt, waardoor deze banken ook een extra jaar krijgen.

96 Het **succes** van de dekkingsverwachtingen **kan pas worden beoordeeld** wanneer deze **eind 2026**, d.w.z. negen jaar na het uitbrengen van de NPL-leidraad, volledig zijn uitgevoerd. Hoewel we noch het causale verband tussen de maatregelen van de ECB en de daling van het aantal NPL's, noch de **impact van andere factoren** (zie paragraaf 15) hebben beoordeeld, spreekt het voor zich dat het optreden van de ECB heeft bijgedragen aan de voortdurende daling gedurende de afgelopen vijf jaar (zie *figuur 4*).

97 In plaats daarvan was onze controle onder andere gericht op het proces voor de uitvoering van de dekkingsverwachtingen in 2021, toen de ECB voor het eerst gebruikmaakte van de pijler 2-toeslag. In de SREP-cyclus van 2021 (op basis van gegevens van eind 2020, zie paragraaf 91) legde zij aan 22 van de 110 banken een pijler 2-toeslag op wegens een dekkingstekort. De meerderheid van de banken had immers aan de dekkingsverwachtingen van de ECB voldaan door vóór eind 2020 voorzieningen te boeken. De helft van de banken die uiteindelijk een pijler 2-toeslag hadden ontvangen, heeft hun dekkingstekorten aanzienlijk verminderd, meestal door in de loop van 2021 voorzieningen te boeken of CET 1-aftrekkingen toe te passen. Uiteindelijk was de boeking van voorzieningen het meest gebruikte instrument om de verwachtingen te dekken.

98 In het algemeen schommelden de pijler 2-toeslagen voor bestaande NPL's voor individuele banken tussen 0,01 % en 0,30 %. De pijler 2-toeslagen:

- vormden een zeer klein onderdeel van de totale kapitaalvereisten van banken, die gemiddeld 13,50 % na de SREP van 2021 bedroegen;
- waren zeer gering in vergelijking met de “gewone” pijler 2-toeslagen, die gemiddeld 2,24 % bedroegen voor de gehele GTM-groep, waarbij het opgelegde maximum 3,90 % bedroeg (zie paragraaf 61). In totaal zijn de pijler 2-vereisten met 0,20 procentpunt gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar,

voornamelijk als gevolg van het opleggen van de pijler 2-toeslag voor de dekkingsverwachtingen van de ECB.

99 De procedure voor de berekening van de pijler 2-toeslag omvat een aantal stappen:

- 1) de berekening van het tekort vóór vrijstellingen (= dekkingsverwachtingen minus de beschikbare dekking (bijv. voorzieningen));
- 2) de vaststelling en analyse van mogelijke vrijstellingen;
- 3) de berekening van het tekort na vrijstellingen;
- 4) de doorvoering van aanpassingen na de referentiedatum (zoals verdere voorzieningen of de verkoop van NPL's);
- 5) de berekening en oplegging van de definitieve pijler 2-toeslag.

100 Naast hun regelmatige rapportageverplichtingen moesten de banken specifieke gegevens indienen voor de vaststelling van de dekkingsverwachtingen en het beschikbare kapitaal aanbod voor prudentiële voorzieningen. Banken konden ook aangeven in welke gevallen de toepassing van de dekkingsverwachtingen tot een dekking van meer dan 100 % zou leiden. Daarnaast konden ze om vrijstellingen verzoeken, bijvoorbeeld door NPL's uit te sluiten waarvoor zij regelmatige betalingen van hoofdsom en rente verrichtten die tot volledige terugbetaling hebben geleid.

101 De ECB moest de aannemelijkheid van de rapportage van de banken controleren overeenkomstig de standaardprocedures van de ECB. Mogelijke vrijstellingen werden beoordeeld aan de hand van een combinatie van geautomatiseerde analyse en analyse per geval om te waarborgen dat de toezichtsverwachtingen in alle gevallen passend waren, en met name na te gaan of aan de criteria voor een vrijstelling werd voldaan. Uiteindelijk heeft de ECB slechts 18 % van de door de banken gevraagde vrijstellingen goedgekeurd. Dit kwam neer op ongeveer 12,3 % van de vermindering van het (aanvankelijke) tekort.

102 Daarnaast heeft de ECB na de referentiedatum aanpassingen aangebracht in de tekorten na vrijstellingen, voordat de pijler 2-toeslag via het SREP-besluit werd opgelegd. Dankzij deze aanpassingen konden banken rekening houden met materiële verhogingen van voorzieningen (zie paragraaf 95), kapitaalafrekkingen, volledige afschrijving of verkoop van NPL's na 31 december 2020, die goed waren voor 46,1 % van de vermindering van het gerealiseerde tekort.

103 Voor banken die een pijler 2-toeslag ontvingen, was de procedure soms niet afgerond, ook al was het definitieve SREP-besluit vastgesteld (zie *figuur 6* voor het tijdschema). Via een afzonderlijk rapportagetemplate konden zij in de loop van het jaar verdere aanpassingen aanvragen.

104 Hoewel de ECB over specifieke IT-instrumenten beschikt om de ingediende templates te analyseren, waardoor het mogelijk is de aandacht te richten op de gevallen waaraan met banken follow-up moet worden gegeven, nam het volledige proces, met name de beoordeling van vrijstellingen, veel middelen en tijd in beslag. Wij stelden namelijk vast dat in totaal 55 rapportagetemplates van 33 banken opnieuw waren ingediend en dat het aantal opnieuw ingediende templates sinds 1 mei 2021 aan de hoge kant blijft.

Conclusies en aanbevelingen

105 In het algemeen komen we tot de conclusie dat de ECB haar inspanningen voor het toezicht op het kredietrisico van banken, en met name op niet-renderende leningen (NPL's), heeft opgevoerd. Er moet echter meer worden gedaan om de ECB meer zekerheid te bieden dat het kredietrisico door de banken naar behoren wordt beheerd en gedekt. Dit is belangrijk omdat slechte kredietrisicobeheersing en een gebrek aan dekking door banken hun levensvatbaarheid en die van het financiële stelsel kunnen ondermijnen.

106 Een alomvattende beoordeling in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP) vormt de basis voor een efficiënt toezicht op banken. De ECB heeft in het algemeen de externe normen omgezet in richtsnoeren voor gebruik door toezichthouders. Sommige richtsnoeren (met name voor beoordelingen van de kredietrisicobeheersing) hebben echter geleid tot een inconsistente aanpak van beoordelingen door gezamenlijke toezichthoudende teams. Met betrekking tot de feitelijke kredietrisicobeoordelingen van banken constateerden wij dat de wijze waarop de beoordelingen werden uitgevoerd enkele tekortkomingen vertoonde, maar dat ze meestal voldeden aan de relevante normen (zie de paragrafen [26-33](#)).

107 De benchmarkinginstrumenten van de ECB zijn goed ontworpen en worden door de gezamenlijke toezichthoudende teams gebruikt om bankspecifieke bevindingen in perspectief te plaatsen. Wij hebben echter geconstateerd dat bepaalde instrumenten verouderde drempels hanteren en onvoldoende zijn geïntegreerd met andere systemen die worden gebruikt om hun SREP-beoordelingen uit te voeren en te documenteren, waardoor het werk van de gezamenlijke toezichthoudende teams zwaarder werd (zie de paragrafen [34-36](#)).

108 Volgens de desbetreffende norm moeten de toezichtmiddelen onafhankelijk worden vastgesteld en wel zodanig dat de autonomie of de operationele onafhankelijkheid van de toezichthouders niet wordt ondermijnd. De ECB heeft echter besloten het aantal personeelsleden vanaf 2023 niet te verhogen, noch voor haar centrale-bankafdeling, noch voor haar toezichthoudende afdeling. Niettemin kunnen de voorzitter en de vicevoorzitter van de Raad van Toezicht onder specifieke omstandigheden om extra middelen verzoeken, maar het definitieve besluit ligt bij de Raad van Bestuur van de ECB. Aangezien de ECB niet langer de verhouding tussen behoeften en middelen meet, heeft zij bovendien geen zekerheid dat de geplande

taken volgens haar eigen normen worden uitgevoerd (zie de paragrafen [37-40](#), [44](#) en [45](#)).

109 Bovendien stellen 9 van de 22 nationale toezichthouders (nationale bevoegde autoriteiten) nog steeds te weinig personeel ter beschikking van de gezamenlijke toezichthoudende teams in verhouding tot de gedane toezeggingen, en hebben de pogingen van de ECB om het personeelsbestand uit te breiden niet geleid tot extra middelen van de nationale bevoegde autoriteiten. Verscheidene van hen voorzien ook niet in voldoende personeel voor inspecties ter plaatse, waardoor er minder activiteit is dan de ECB zelf nodig acht (zie de paragrafen [41-43](#), [46](#) en [47](#)).

Aanbeveling 1 — Aanscherpen van de risicobeoordelingen van banken

De ECB moet de efficiëntie van de beoordelingsprocedure voor toezichthouders verbeteren door:

- a) de richtsnoeren en benchmarkingprocessen voor toezichthouders te verbeteren (met name voor beoordelingen van de kredietrisicobeheersing) en een proces van kwaliteitsborging in te voeren om de volledigheid van beoordelingen van het kredietrisico te garanderen;
- b) de operationele onafhankelijkheid van de ECB als toezichthouder te waarborgen door:
 - i) op behoeften gebaseerde personeelsbezettingsniveaus voor het uitvoeren van toezichtstaken vast te leggen en in te voeren, ongeacht de personeelsbezettingsstrategie die de ECB voor haar centrale-bankafdeling volgt;
 - ii) de nationale toezichthouders aan te sporen hun verplichtingen na te komen om personeel ter beschikking te stellen door rigoureuus gebruik te maken van bestaande escalatieprocedures.

Beoogde uitvoeringsdatum: voor subaanbeveling a) vierde kwartaal van 2023 (voor de SREP-cyclus van 2024); voor subaanbeveling b) tweede kwartaal van 2024

110 De definitieve SREP-besluiten voor 2021 werden 13 maanden na de referentiedatum uitgebracht, en namen meer tijd in beslag dan in voorgaande jaren en in vergelijking met andere toezichthouders. Een zo lange termijn impliceert dat het definitieve besluit gebaseerd was op een risicobeoordeling die niet actueel was (zie de

paragrafen 50 en 52) en dat risico's niet tijdig werden beheerd of onvoldoende werden gedekt.

111 De dialoog- en goedkeuringsfasen van de SREP-cyclus leidden tot inefficiënties in het proces. Samen duurden deze fasen tweemaal zo lang als de beoordelings- en benchmarkfase. De procedures voor raadpleging van banken (de toezichtsdialoog en de periode om te worden gehoord) waren eerder procedureel dan inhoudelijk, en er werden zeer weinig wijzigingen aangebracht in hetgeen de ECB een half jaar voor het uitbrengen van het definitieve SREP-besluit informeel aan de banken had meegedeeld (zie paragraaf 51).

Aanbeveling 2 — Stroomlijnen van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder

De ECB moet de efficiëntie van de toezichtscyclus verbeteren door de dialoog- en goedkeuringsfasen te verkorten en definitieve besluiten uiterlijk tien maanden na de referentiedatum bekend te maken.

Beoogde uitvoeringsdatum: vierde kwartaal van 2023 (voor de SREP-cyclus van 2024)

112 De ECB heeft in 2021 een nieuwe methodiek toegepast om vast te stellen hoeveel kapitaal een bank moet aanhouden (het pijler 2-vereiste of P2R), bovenop het wettelijk minimum, zodat de geïdentificeerde risico's worden gedekt. Deze methodiek en de toepassing ervan houden in dat individuele risico's (waaronder kredietrisico) niet duidelijk worden gekoppeld aan het opgelegde pijler 2-vereiste. We hebben bovendien geen bewijs gevonden waaruit blijkt dat de ECB deze risico's voor elke bank heeft gekwantificeerd (zie de paragrafen 53-60 en 70). De ECB kan daarom niet garanderen dat de risico's volledig gedekt zijn.

113 De ECB heeft voor elke risicoscore vooraf vastgestelde bandbreedtes waarbinnen toezichthouders een pijler 2-vereiste moeten kiezen. De vooraf vastgestelde bandbreedtes zijn niet specifiek gekoppeld aan de risico's en de bandbreedtes vertonen aanzienlijke overlappings, hetgeen betekent dat voor een bank met een lager risico een hoger pijler 2-vereiste kan gelden dan voor een bank met een hoger risico. Voor de banken met het hoogste risico heeft de ECB consequent gekozen voor pijler 2-vereisten die zich helemaal aan de onderkant van de vooraf vastgestelde bandbreedtes bevinden (zie de paragrafen 61 en 63-68). Hierdoor konden banken die onvoldoende kapitaal zouden hebben gehad aan hogere vereisten voldoen.

114 Een degelijk beoordelingsproces van de kapitaaltoereikendheid op bankniveau is essentieel voor het beheer van risico's. Wij hebben geconstateerd dat de ECB de pijler 2-vereisten niet systematisch naar boven had bijgesteld toen zij vaststelde dat de eigen beoordelingsprocessen van de kapitaaltoereikendheid (Icaap's) van banken onbetrouwbaar waren en dat de interne richtsnoeren niet werden gevolgd (zie paragraaf 62).

115 De ECB legt banken ook kwalitatieve maatregelen op. Dit zijn instructies aan banken om specifieke maatregelen te nemen waarmee geïdentificeerde risico's worden aangepakt. In de groep onder toezicht staande banken stelden wij een patroon vast waaruit bleek dat de ECB de toezichtsmaatregelen niet voldoende verscherpt bij een hoog en aanhoudend kredietrisico (zie de paragrafen 71-76), hetgeen betekent dat zij niet garandeerde dat de risico's door de banken goed werden beheerd.

116 De afgelopen jaren heeft de ECB de banken in het Europese bankwezen onder druk gezet om de bestaande NPL's aan te pakken. Het aantal NPL's is al jaren dalende en is sinds 2017 blijven dalen. Hoewel we het causale verband tussen het ECB-beleid (met name haar dekkingsverwachtingen) en de daling van het aantal NPL's niet hebben beoordeeld, ligt het zeer voor de hand dat het optreden van de ECB een van de diverse factoren was die tot deze daling heeft bijgedragen. Of het beleid uiteindelijk een succes was, kan pas worden beoordeeld wanneer het eind 2026, d.w.z. negen jaar na het uitbrengen van de NPL-leidraad, volledig is uitgevoerd (zie de paragrafen 15, 84 en 96).

117 De ECB heeft toezichtsbevoegdheden om het voorzieningenbeleid van banken aan te pakken wanneer banken niet over deugdelijke processen en gegevens beschikken voor de identificatie en waardering van NPL's. Op grond van onder meer artikel 16, lid 2, punt d), van de GTM-verordening kan de ECB verlangen dat banken specifieke correcties (zoals aftrekkingen) toepassen op de berekeningen van het eigen vermogen wanneer de door een bank toegepaste boekhoudkundige behandeling vanuit toezichtsperspectief niet als prudent wordt beschouwd, bijvoorbeeld wanneer banken sterk afhankelijk zijn van een zekerheid die zelden wordt gerealiseerd. Dit is van bijzonder belang bij de aanpak van NPL's, zoals de Commissie in haar verslag van 2017 over het GTM heeft benadrukt. Wij hebben geconstateerd dat de ECB deze bevoegdheid niet systematisch voor dit doel heeft gebruikt (zie de paragrafen 79-83).

118 De ECB heeft een breder beleid ontwikkeld en uitgevoerd dat op alle banken van toepassing is: de nadruk leggen op de tijdige afwikkeling van bestaande NPL's, deze van de bankbalansen halen en de opbouw van toekomstige NPL's voorkomen.

Daartoe heeft de ECB zich met name gebaseerd op de zogenoemde dekkingsverwachtingen. Deze aanpak hield de oplegging van een pijler 2-toeslag in als banken bestaande NPL's na verloop van tijd niet wegwerken of als de gewenste dekking niet wordt bereikt met behulp van andere middelen (aanvullende (boekhoudkundige) voorzieningen, prudentiële CET 1-aftrekkingen, of afschrijvingen en verkoop van NPL's). De ECB beoogde banken hiermee te ontmoedigen een afwachtende houding aan te nemen en hen te stimuleren proactief op te treden, zonder dat zij daarbij krachtiger zou moeten optreden. Het doel van het beleid was om dergelijke pijler 2-toeslagen niet per se op te leggen (zie de paragrafen [84-86](#) en [88](#)).

119 De aanpak van de ECB had echter niet het gewenste effect, omdat deze ertoe leidde dat banken alleen reageerden toen zij het risico liepen op een pijler 2-toeslag, die voor het eerst tijdens de SREP-cyclus van 2021 werd toegepast. Eerder en systematischer gebruik van toezichtsbevoegdheden van de ECB, te beginnen in 2017, had kunnen leiden tot snellere resultaten voor banken met onvoldoende voorzieningen, hetzij vanuit boekhoudkundig, hetzij vanuit prudentieel perspectief. De aanpak van de ECB was zo opgezet dat het probleem niet in één keer kon worden opgelost, maar dat er een geleidelijk pad moest worden gevolgd (zie de paragrafen [87](#) en [89-91](#)).

120 De opzet van de ECB-aanpak die pijler 2-toeslagen vereist, leidt tot ongelijke behandeling van banken. Ten eerste zijn de ECB-verwachtingen ten aanzien van voorzieningen het soepelst voor banken met de meeste NPL's. Deze banken krijgen meer tijd om hieraan te voldoen, d.w.z. tot negen jaar na het uitbrengen van de NPL-leidraad. Ten tweede geeft de ECB, in vergelijking met banken die proactief voorzieningen hebben getroffen om potentiële tekorten te dekken, banken die na de referentiedatum nog steeds een tekort hebben 13 maanden extra de tijd om dit weg te werken. Ten derde biedt de aanpak van de ECB banken de mogelijkheid om op de voor hen meest gunstige wijze te handelen (d.w.z. door voorzieningen te boeken, hun CET 1-kapitaal te verlagen of een pijler 2-toeslag te aanvaarden) (zie de paragrafen [92-95](#)).

121 De door de ECB gekozen aanpak omvatte aanvullende rapportage door alle banken, ook banken met een laag NPL-niveau. Het proces voor het opleggen van pijler 2-toeslagen (voor het eerst toegepast in 2021) was complex en arbeidsintensief voor toezichthouders en banken, en leidde tot enige inefficiëntie. De meeste banken (ongeveer 80 %) voldeden aan de dekkingsverwachtingen van de ECB door vóór de SREP-cyclus boekhoudkundige voorzieningen aan te leggen of in de loop van het volgende jaar verdere aanpassingen te doen. De pijler 2-toeslagen werden uiteindelijk

aan een beperkt aantal banken opgelegd en de omvang ervan was gering in vergelijking met de totale kapitaalvereisten (zie de paragrafen [97-104](#)).

Aanbeveling 3 — Toepassen van toezichtsmaatregelen die een goede risicodekking en een deugdelijk risicobeheer door banken beter waarborgen

De ECB moet de efficiëntie en transparantie van de toezichtsprocedure verbeteren door:

- a) haar methodiek voor de berekening van pijler 2-vereisten te wijzigen om te garanderen dat alle relevante risico's voldoende worden gedekt, met inbegrip van:
 - i) het identificeren en kwantificeren van elk individueel risico zoals vereist door de EBA-richtsnoeren;
 - ii) het opleggen van kapitaalvereisten die een adequate dekking van deze individuele risico's waarborgen, met name wanneer de risico's groot en aanhoudend zijn;
 - iii) het geven van redenen in de SREP-besluiten die de pijler 2-vereisten per risico duidelijk rechtvaardigen, zodat volledige transparantie naar de banken toe wordt gewaarborgd;
- b) indien nodig, gebruik te maken van **al** haar toezichtsbevoegdheden indien een bank aanhoudende tekortkomingen in de risicobeheersing (ook met betrekking tot voorzieningen) niet doeltreffend aanpakt;
- c) haar methodiek voor het vaststellen van de pijler 2-vereisten bekend te maken.

Beoogde uitvoeringsdatum: vierde kwartaal van 2024







Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Europese Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 18 april 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President




Bijlage


Bijlage I — Follow-up van Speciaal verslag nr. 29/2016: “Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — Een goede start maar verdere verbeteringen nodig”


Mate van tijdigheid:  tijdig;  vertraagd;  termijn nog niet verstreken;  geen follow-up omdat de ECB de aanbeveling heeft afgewezen;  geen termijn voor uitvoering vastgesteld;  ECB kan na verdere analyse van uitvoering afzien.


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
1	Delegeren van bepaalde besluiten aan lagere niveaus; ontwikkelen van verdere richtsnoeren in de vorm van checklists, templates en stroomschema's voor elk soort besluit	X				De ECB voerde een alomvattende analyse uit voor het delegatiekader, waarbij ook de nationale bevoegdheden in beschouwing werden genomen. Daarnaast stelde ze een alomvattende lijst op met documenten voor besluitvorming en gerelateerde templates.	
2 i)	Beoordelen van de risico's voortvloeiend uit gedeelde diensten, inbouwen van de nodige waarborgen, uitvoeren van nalevingscontrole en		X			De ECB voerde een alomvattende risicoanalyse uit en bouwde enkele waarborgen in (bijv. afzonderlijke rapportagelijnen voor bepaalde diensten).	


Aanbeveling	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
zorgen dat volledig tegemoet wordt gekomen aan de toezichtfuncties					Tijdens de analyse zijn sommige DG's (bijv. directoraat-generaal Macroprudentieel Beleid en Financiële Stabiliteit, directoraat-generaal Economie) door de ECB niet geclassificeerd als gedeelde diensten, maar volledig toegewezen aan de centrale-bankafdeling (d.w.z. taken op het gebied van monetair beleid), terwijl zij in het kader van stresstests ook voor de toezichthoudende afdeling moeten werken. Dit is niet per se onverenigbaar met het scheidingsbeginsel. In verband hiermee werd echter geen risicoanalyse verricht, werden geen waarborgen overwogen en werd geen nalevingscontrole uitgevoerd (bijv. om na te gaan of het delen van kredietrisicobenchmarks die voor macroprudentiële doeleinden worden gebruikt, van invloed zou kunnen zijn op beleidskeuzes op het gebied van banktoezicht). Er zijn	


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						geen duidelijke organisatorische instructies voor het monitoren of documenteren van dergelijk toezicht, noch voor het rapporteren van risico's die voortvloeien uit gedeelde diensten met betrekking tot het scheidingsbeginsel (zie artikel 25, lid 2, van de GTM-verordening).	
2 ii)	Er bestaan gescheiden rapportagelijnen voor gevallen waarin sprake is van specifieke middelen voor de toezichthoudende functie				X	De aanbeveling werd destijds afgewezen en er is niet verder aan gewerkt.	
2 iii)	Meer betrokkenheid van de Raad van Toezicht bij de vaststelling van de begroting en het daarmee samenhangende besluitvormingsproces				X	De aanbeveling werd destijds afgewezen en er is niet verder aan gewerkt.	
3	Toewijzing van voldoende middelen voor de internecontrolecapaciteit, zodat gebieden met een hoog en middelhoog		X			Onderwerpen op het gebied van toezicht werden grondiger gecontroleerd en de personeelssituatie is verbeterd. De tijdregistratie is	


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
	risico kunnen worden gedekt					stopgezet. De ECB schat dat gemiddeld ongeveer tien voltijdequivalenten worden ingezet voor taken in verband met het GTM en drie voor planning, risicomonitoring en eventuele administratieve onderzoeken. Na een individuele risicoanalyse worden alleen geselecteerde onderwerpen in verband met gebieden met een hoog risico bestreken (bijv. alleen falend of waarschijnlijk falend crisisbeheer). Hoewel de op basis van een voorlopige beoordeling gemaakte keuze redelijk is, moet de situatie rond de middelen nauwlettender in het oog worden gehouden om te kunnen beoordelen of binnen de gebieden met een hoog en gemiddeld risico een redelijke dekking bestaat.	
4	Samenwerking met de Rekenkamer	X				De controle van het crisisbeheer van de ECB vond plaats voordat het memorandum van overeenstemming tussen de	


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						Rekenkamer en de ECB werd gesloten in oktober 2019. Voor controles die na de sluiting van het memorandum van overeenstemming plaatsvonden, heeft de ECB de informatie verstrekt die de Rekenkamer voor het uitvoeren van de controles nodig had.	
5	Formalisieren van regelingen voor het meten en openbaar maken van informatie over prestaties op het gebied van toezicht en voor het gebruik van enquêtes			X		Door de openbaarmaking van informatie en indicatoren in het jaarverslag van de ECB over banktoezicht (met inbegrip van de toezichtsprioriteiten en -risico's) worden de toezichtswerkzaamheden toegelicht en wordt bankgerelateerde informatie verstrekt om een algemeen beeld te geven aan de hand waarvan de toezichtsprestaties kunnen worden beoordeeld. Er moet echter nog meer aandacht worden besteed aan de vergelijking van toezichtsprioriteiten/-doelstellingen met prestaties en resultaten. Er zijn	


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						verschillende werkstromen gestart, waaronder een pilotproject om de doeltreffendheid van het toezicht op minder belangrijke instellingen te meten. Hoewel de Raad van Toezicht in december 2018 een kader voor enquêtes in het bedrijfsleven heeft vastgesteld, is er nog geen enquête uitgevoerd.	
6	Wijziging van de GTM-kaderverordening om de door de NBA's gedane toezeggingen te formaliseren en ervoor te zorgen dat alle NBA's volledig en evenredig deelnemen aan de JST-werkzaamheden			X		De ECB was in 2017 van oordeel dat een wijziging van de GTM-kaderverordening misschien niet noodzakelijk is. De medewetgevers hebben geen wijzigingen aangebracht. In feite is zij van mening dat het GTM moet werken op basis van een beginsel van samenwerking te goeder trouw. Nadere gegevens over de voor activiteiten ter plaatse verstrekte middelen worden uiteengezet in de paragrafen 41-43 , en over het ter beschikking stellen van middelen door de NBA's in de paragrafen 46 en 47 . Zie ook aanbeveling 1 , punt b), ii),	


Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						waarin de ECB wordt aangespoord er bij de nationale toezichthouders op aan te dringen hun verplichtingen na te komen door rigoureuus gebruik te maken van bestaande escalatieprocedures.	
7	Ontwikkeling van functie- en teamprofielen en methoden om zowel de geschiktheid van het door NBA's ter beschikking gestelde personeel te beoordelen als de daaropvolgende prestaties ervan			X		Er werd een alomvattend functieprofiel (met vijftien specialisaties) ontwikkeld. Er zijn geen functieprofielen voor directeuren en afdelingshoofden ontwikkeld. Teamprofielen zijn ontwikkeld maar nog niet formeel goedgekeurd, hoewel de ECB deze profielen al wel in de praktijk gebruikt. Er is nog steeds geen procedure voor de beoordeling van de prestaties van individuele JST-leden die niet tot het ECB-personeel behoren. Het enige waarin wordt voorzien is feedback aan de JST-subcoördinator van de NBA over de teamprestaties. De feedback heeft dus geen gevolgen voor de individuele	

Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						prestatiebeoordeling op NBA-niveau. De ECB beschikt niet over een procedure voor het afwijzen van voorgestelde JST-leden. In het algemeen is de ECB afhankelijk van de bereidheid en het vermogen van de NBA's om te goeder trouw samen te werken.	
8	Opzetten en onderhouden van een gecentraliseerde, gestandaardiseerde en uitgebreide databank van de vaardigheden en ervaring van JST-werknemers (zowel van de NBA's als van de ECB)			X		Er is een inventarisatie opgemaakt van bestaande NBA-oplossingen. Vanuit juridisch oogpunt zou een database mogelijk zijn geweest, maar de NBA's hebben dit idee afgewezen. In juni 2021 is voor ECB- en NBA-personeel een platform voor kennisdeling opgericht, het zogenoemde SSMnet. Het bevat een functionaliteit voor een gebruikersprofiel met contactgegevens, functietitels en, op vrijwillige basis, nadere informatie (deskundigheid, eerdere ervaring, opleiding). Dit initiatief vormt in de gegeven omstandigheden een goed uitgangspunt. Momenteel is er echter nog geen sprake van een	

Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						uitgebreide database van vaardigheden en ervaring. Bovendien zal de toepassing van de profielfunctie van SSMnet door het NBA- en ECB-personeel noodzakelijk zijn, wil dit platform nuttig zijn voor de identificeren van talent.	
9	Invoering van een opleidingsprogramma voor banktoezicht. Ervoor zorgen dat de verplichte deelname in overeenstemming is met de zakelijke behoeften en overwogen van een certificeringsprogramma		X			Er is een goed opgezet opleidingsprogramma ontwikkeld met inhoudelijk gerichte opleidingen. De toenemende deelname in de afgelopen jaren is een belangrijk wapenfeit. Momenteel hoeft geen enkele opleiding verplicht te worden gevolgd. Het GTM-opleidingsteam werkt echter sinds december 2021 aan een herziening van het huidige GTM-introductieprogramma. In februari 2023 is het team begonnen met het uitwerken van een nieuw GTM-programma inzake basiskwalificaties dat verplichte opleidingen omvat met "opt-out"-opties, afhankelijk van het	

Aanbeveling	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
					personeelsprofiel en de bestaande kwalificaties.	
10			X		<p>De ECB heeft voor elke cluster van banken streefcijfers vastgesteld voor het aantal personeelsleden. Zij heeft deze cijfers tot 2019 gebruikt als benchmarks voor het signaleren van potentiële personeelstekorten. Hoewel deze streefcijfers niet formeel aan backtests zijn onderworpen, is de geschiktheid ervan kwalitatief beoordeeld op basis van de enquête die is gehouden onder het JST-personeel.</p> <p>Details over de scheiding tussen monetair beleid en banktoezicht door de ECB worden vermeld in paragraaf 45. Nadere gegevens over het ter beschikking stellen van middelen door de NBA worden uiteengezet in de paragrafen 46 en 47.</p> <p>In het algemeen ligt de deelname van de NBA aan</p>	

Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						<p>JST's binnen de gewenste marge (d.w.z. dat minimaal 25 % en maximaal 80 % van iemands werkzaamheden wordt besteed aan JST-werkzaamheden en de rest aan NBA-werkzaamheden). In 2021 is een kwalitatieve dimensie toegevoegd aan de enquête die onder het personeel wordt gehouden.</p> <p>Volgens de ECB is de lage participatiegraad van JST-leden in sommige NBA's te wijten aan de prominente rol van banken in lidstaten van ontvangst ("host banks"). In deze gevallen moeten personeelsleden van de NBA deelnemen aan het toezicht op een bank op groepsniveau en aan het toezicht op de dochteronderneming in hun land op soloniveau.</p>	
11	Beoordeling en bijwerking van het clustermodel	X				Het clustermodel is gebaseerd op risico's en moet vaak worden bijgewerkt. Er was slechts een kleine vertraging in de uitvoering ten opzichte van	

Aanbeveling	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
					de streefdatum voor de uitvoering.	
12			X		<p>Door de oprichting van een afzonderlijk directoraat-generaal voor inspecties ter plaatse en onderzoeken van interne modellen (DG OMI) is er binnen de ECB nu meer capaciteit voor de uitvoering van inspecties ter plaatse. De bijdrage van het ECB-personeel aan inspecties ter plaatse is tussen 2016 en 2022 echter afgenomen. Anderzijds is het aantal door de ECB geleide inspecties aanzienlijk toegenomen. Bij grensoverschrijdende missies zijn aanmerkelijke verbeteringen geconstateerd, maar de beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie hebben in 2020 en 2021 geleid tot een daling van het aantal inspecties ter plaatse.</p> <p>Verdere details over de gecombineerde capaciteit van de ECB en de NBA's (met inbegrip van het besluit van</p>	

Aanbeveling		Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten	In enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Opmerkingen	Tijdigheid
						december 2022 om de middelen van de ECB te verhogen) worden gegeven in paragraaf 46. De gevolgen hiervan voor de activiteiten ter plaatse worden uiteengezet in paragraaf 43.	
13	Volgen van de zwakke punten in het IT-systeem voor inspecties ter plaatse. Voortzetten van haar inspanningen om de kwalificaties van inspecteurs ter plaatse te verbeteren	X				Met de nieuwe IT-faciliteiten worden de vastgestelde zwakke punten aangepakt. De nieuwe opleidingsregeling voor inspecteurs ter plaatse is geschikt.	

Bron: ERK.

Afkortingen

CET 1: tier 1-kernkapitaal

EBA: Europese Bankautoriteit

ECB: Europese Centrale Bank

GTM: gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

Icaap: intern beoordelingsproces van de kapitaaltoereikendheid

JST (joint supervisory team): gezamenlijk toezichhoudend team

NBA: nationale bevoegde autoriteit

NPL: niet-renderende lening (non-performing loan)

P2R: pijler 2-vereiste

SREP (supervisory review and evaluation process): procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder

TRS: totale risicoscore

Woordenlijst

Aftrekking van tier 1-kernkapitaal: correctie van toetsingsvermogen, bij de uitoefening van toezichtsbevoegdheden, om economische realiteiten te weerspiegelen waarmee geen rekening was gehouden.

Componenten van toetsingsvermogen: tier 1-kapitaal (bestaande uit tier 1-kernkapitaal en aanvullend tier 1) en tier 2-kapitaal.

Kapitaalratio: het kapitaal van een bank in verhouding tot haar risicogewogen activa.

Kapitaalruimte: het verschil tussen i) de totale kapitaalvereisten van een bank en ii) haar kapitaalratio.

Kapitaalvereiste: vereist minimumbedrag aan kapitaal dat een bank moet aanhouden in verhouding tot haar risicogewogen activa ("pijler 1"), plus een aanvullend bedrag, berekend op basis van het risicoprofiel van de bank ("pijler 2").

Microprudentieel toezicht: banktoezicht gericht op afzonderlijke financiële instellingen die deel uitmaken van een financieel stelsel.

Niet-renderende lening (NPL): vordering die meer dan 90 dagen achterstallig is, waarschijnlijk niet zal worden betaald of een waardevermindering heeft ondergaan.

Pijler 2-toeslag: een extra pijler 2-vereiste voor banken die volgens de ECB vanuit prudentieel perspectief over onvoldoende voorzieningen beschikken.

Pijler 2-vereiste: het pijler 2-vereiste is een bankspecifiek kapitaalvereiste dat risico's dekt die worden onderschat of niet worden gedekt door de minimumkapitaalvereisten (dit laatste staat bekend als pijler 1).

Standaarden voor financiële verslaglegging: gemeenschappelijke reeks beginselen en vereisten die de basis vormen voor financiële verslaglegging en praktijken.

Te verwachten kredietverliezen: weerspiegelt de door een bank verwachte tekorten bij de inning van contractuele kasstromen.

Tier 1-kernkapitaal: kapitaal van de hoogste kwaliteit (d.w.z. met het geringste aflossingsrisico) waarover financiële instellingen moeten beschikken voor onbepert en onmiddellijk gebruik om risico's of verliezen te dekken zodra deze zich voordoen.

Tier 2: aanvullend, gemakkelijker aflosbaar kapitaal, dat financiële instellingen moeten aanhouden om verliezen te dekken in geval van wanbetaling.

Toetsingsvermogen: het minimumbedrag aan kapitaal dat een bank of andere financiële instelling bij wet moet aanhouden.

Voorzieningen: een boekhoudkundige term voor de beste raming van een waarschijnlijke toekomstige verplichting waarvan de omvang of timing onzeker is en die is opgenomen in de balans.

Zekerheid: een actief dat als garantie of zekerheid wordt genomen bij het verstrekken van een lening, om te worden behouden in geval van wanbetaling.

Antwoorden van de Europese Centrale Bank

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-12>

Tijdlijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-12>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheer kwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Mihails Kozlovs. De controle werd geleid door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door Edite Dzalbe, kabinetschef, en Laura Graudina, kabinetsattaché; Marion Colonerus, hoofdmanager; Shane Enright, taakleider; Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan en Giorgos Tsikkos, auditors.



Van links naar rechts: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

— **Figuur 7 — iconen:** deze figuren zijn ontworpen met behulp van <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-9947-3	1977-575X	doi:10.2865/45443	QJ-AB-23-012-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9946-6	1977-575X	doi:10.2865/352269	QJ-AB-23-012-NL-Q

De Europese Centrale Bank (ECB) houdt toezicht op grote banken in de bankenunie en beoordeelt hun prudentiële risico's. Hiertoe behoort ook het kredietrisico, dat zich voordoet wanneer leningen niet renderend worden en een bedreiging voor de levensvatbaarheid van banken en soms zelfs van het hele financiële stelsel vormen.

Wij hebben geconstateerd dat de ECB weliswaar haar inspanningen heeft opgevoerd, maar dat er meer moet worden gedaan om haar een grotere mate van zekerheid te geven dat het kredietrisico door de banken naar behoren wordt beheerd en gedekt. Haar nieuwe methode voor het bepalen van extra kapitaalvereisten (pijler 2) biedt geen zekerheid dat individuele risico's volledig worden gedekt, en werd inconsequent toegepast: banken met een hoger risico werden geen proportioneel hogere kapitaalvereisten opgelegd. De ECB heeft inefficiënt gebruikgemaakt van haar bestaande instrumenten en toezichtsbevoegdheden om een passende dekking van het kredietrisico van banken te waarborgen.

Wij bevelen aan de risicobeoordelingen te verbeteren, de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder te stroomlijnen en betere toezichtsmaatregelen toe te passen om de risico's doeltreffend te beheren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors