

Vergaderjaar 2021–2022

36 090

Voorstel voor een Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's, en tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU (COM(2021)663) | Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor (COM(2021)664) | Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU wat betreft de prudentiële behandeling van groepen van mondiaal systeemrelevante instellingen met een multiple-point-of-entry-afwikkelingsstrategie en een methodiek voor de indirecte plaatsing van voor het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva in aanmerking komende instrumenten (COM(2021)665)

C

BRIEF VAN DE VICEVOORZITTER MAROŠ ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN LID MAIREAD MCGUINNESS

Aan de voorzitter van de vast commissie van Financiën

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 8 juli 2022

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over:

- *het voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's, en tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU (COM(2021) 663 final);*
- *het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de krediet-*

- waardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor (COM(2021) 664 final);*
- en het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU wat betreft de prudentiële behandeling van groepen van mondiaal systeemrelevante instellingen met een multiple-point-of-entry-afwikkelingsstrategie en een methodiek voor de indirecte plaatsing van voor het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva in aanmerking komende instrumenten (COM(2021) 665 final).*

Deze drie voorstellen maken deel uit van een pakket ambitieuze maatregelen die ervoor moeten zorgen dat EU-banken beter bestand worden tegen potentiële toekomstige economische schokken en die tegelijkertijd moeten bijdragen tot het herstel van Europa na de COVID-19-pandemie en de transitie naar klimaatneutraliteit. Hiermee wordt de laatste hand gelegd aan de uitvoering van de hervormingen die de EU en haar G20-partners in het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBS) zijn overeengekomen.

Het pakket zorgt voor een delicaat evenwicht tussen verschillende belangrijke doelstellingen: i) trouw blijven aan de Bazelse normen; ii) terdege rekening houden met zowel de specifieke kenmerken van de Europese banksector als de gevolgen van de pandemie; iii) de totale kapitaalvereisten niet significant verhogen; en iv) het concurrentievermogen van het EU-bankenstelsel en het gelijke speelveld met internationale spelers in stand houden.

De Commissie is verheugd dat zij haar voorstellen op een aantal punten kan verduidelijken en vertrouwt erop hiermee de bezwaren van de Eerste Kamer weg te nemen. De in de bijlage geformuleerde opmerkingen zijn gebaseerd op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Dit voorstel doorloopt momenteel het wetgevingsproces, waarbij zowel het Europees parlement als de Raad is betrokken.

De Commissie hoopt dat zij met de toelichting in dit antwoord voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en zij kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Maroš Šefčovič
Vicevoorzitter

Mairead McGuinness
Lid van de Commissie

De Commissie heeft de punten die de Eerste Kamer in haar brief aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder haar aandacht te brengen.

Over de output floor

In overeenstemming met de Bazel III-normen zou de in het bankenpakket voorgestelde output floor (kapitaalondergrens) van toepassing zijn op de totale risicogewogen activa (RWA's) van een bank, met als doel de variatie in aan de hand van interne modellen berekende risicogewogen activa te beperken en zo de vergelijkbaarheid van solvabiliteitsratio's tussen banken te vergroten. Dergelijke RWA's met kapitaalondergrens zouden moeten worden gebruikt voor de berekening van alle risicogebaseerde kapitaalvereisten in het prudentiële kader van de EU, inclusief het systeemrisicobuffervereiste (SyRB-vereiste) en de bankspecifieke kapitaalvereisten die door toezichthouders worden opgelegd («pijler 2-vereiste»). Dit wordt ook wel de «single stack»-benadering van de output floor genoemd.

Aangezien bepaalde bestaande vereisten (met name het pijler 2-vereiste en het SyRB- vereiste) kunnen worden gebruikt om onder meer tekortkomingen van interne modellen aan te pakken die leiden tot onderschatting van risico's (het zogenaamde «modelrisico»), schrijft het bankenpakket voor dat dubbeltelling van de risico's waarvoor de output floor geldt en de risico's waarvoor een van die andere vereisten geldt, moet worden vermeden. Voor zover sommige van die vereisten zullen worden gebruikt om het modelrisico aan te pakken op het moment dat de output floor bindend wordt voor een bank, zouden de toezichthouders die vereisten naar beneden moeten bijstellen om dubbeltelling van het risico uit te sluiten. Voorts bevat het bankenpakket ook een bepaling die elke verhoging van het pijler 2-vereiste of het SyRB-vereiste neutraliseert die niet voortvloeit uit de toename van risico's, maar uit de toename van risicogewogen activa na de invoering van de output floor.

Over bijkantoren uit derde landen

De oprichting van bijkantoren uit derde landen valt momenteel grotendeels onder de nationale wetgeving en is slechts in zeer beperkte mate geharmoniseerd door de richtlijn kapitaalvereisten (RKV). Er bestaan momenteel geen gemeenschappelijke prudentiële, governance- en gedetailleerde toezichtrapportagevereisten voor bijkantoren uit derde landen, waardoor sommige van die bijkantoren in bepaalde lidstaten slechts aan beperkte vereisten onderworpen zijn. Er is ook onvoldoende informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op verschillende entiteiten/activiteiten van een groep uit een derde land in de hele EU. Dit zorgt voor blinde vlekken en brengt risico's voor de financiële stabiliteit mee. Daarom heeft de Commissie voorgesteld geharmoniseerde minimumvereisten voor bijkantoren uit derde landen in te voeren. Deze minimumvereisten omvatten kapitaalvereisten en liquiditeitsvereisten, alsook vereisten op het gebied van interne governance en risicobeheersing.

Deze vereisten zouden rechtstreeks op de bijkantoren uit derde landen van toepassing zijn, maar de vergunningverlening aan die bijkantoren zou ook afhankelijk zijn van bepaalde voorwaarden met betrekking tot hun respectieve hoofdkantoor. Een van die voorwaarden is dat de bevoegde autoriteit toegang heeft «tot alle nodige informatie van haar toezichthoudende autoriteiten over de hoofdonderneming van het bijkantoor uit het derde land en [...] haar toezichtactiviteiten doeltreffend [kan] coördineren met die van de toezichthoudende autoriteiten van het derde land, met

name in tijden van crisis of financiële moeilijkheden die de hoofdonderneming, haar groep of het financiële stelsel van het derde land treffen».

Het voorstel bepaalt ook dat de vergunning van een bijkantoor uit een derde land moet worden geweigerd of ingetrokken wanneer «de hoofdonderneming van het bijkantoor uit het derde land of de groep daarvan niet [voldoet] aan de prudentiële vereisten die krachtens de wetgeving van het derde land op hen van toepassing zijn, of er redelijke gronden [zijn] om te vermoeden dat zij niet aan deze vereisten voldoen of dat zij deze vereisten binnen de volgende 12 maanden zullen overtreden». De bevoegde autoriteit zou derhalve via de uitwisseling van informatie met de toezichthoudende autoriteit van de hoofdonderneming in het derde land en via de rechtstreeks aan het bijkantoor uit het derde land opgelegde rapportageverplichtingen moeten nagaan of de hoofdonderneming ten tijde van de vergunningverlening aan het bijkantoor uit het derde land aan haar prudentiële vereisten voldoet en daarna blijft voldoen.

Wat de geschiktheid van bestuurders van de hoofdonderneming van bijkantoren uit derde landen betreft, zouden de regels betreffende de voorwaarden voor het verlenen en weigeren van de vergunning aan bijkantoren uit derde landen ook van toepassing zijn. In dit verband bepaalt het voorstel dat een bijkantoor uit een derde land alleen een vergunning kan krijgen als het voldoet aan de vereisten van het voorstel, waaronder vereisten inzake interne governance en risicobeheersing.

Voor de verlening van een vergunning aan het bijkantoor uit een derde land zou de organisatie dus aan bepaalde vereisten moeten voldoen. Het bijkantoor uit een derde land moet bijvoorbeeld ten minste twee personen benoemen die daadwerkelijk leiding geven aan het bedrijf, en die personen moeten van tevoren worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteit, die ervoor moet zorgen dat zij voldoen aan de geschiktheidsvereisten (als betrouwbaar bekendstaan, beschikken over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring en voldoende tijd besteden aan de vervulling van hun taken).

Over de ecologische, sociale en governancerisico's

Een aantal maatregelen met betrekking tot ecologische, sociale en governancerisico's (ESG-risico's) is opgenomen in het voorstel tot wijziging van de verordening kapitaalvereisten (VKV):

- nieuwe geharmoniseerde definities van de verschillende soorten ESG-risico's (de definities zijn afgestemd op die welke door de Europese Bankautoriteit (EBA) zijn voorgesteld in haar verslag over ESG-risico's);*
- een nieuw vereiste voor instellingen om hun blootstelling aan ESG-risico's aan hun bevoegde autoriteiten te rapporteren; en*
- een ruimer toepassingsgebied voor openbaarmakingsvereisten voor ESG-risico's (van toepassing op alle banken, niet alleen op grote beursgenoteerde banken, zoals momenteel het geval is).*

Overeenkomstig het beginsel dat prudentiële vereisten de risicoprofielen van blootstellingen moeten weerspiegelen en niet voor andere beleidsdoeleinden mogen worden gebruikt, voert het bankenpakket geen preferentiële prudentiële behandelingen in, bv. door middel van ondersteuningsfactoren, die gericht zijn op het aanmoedigen van duurzame beleggingen. Elk besluit over de passende prudentiële behandeling van deze beleggingen moet met voldoende bewijsmateriaal worden onderbouwd. In dit verband is de Commissie van mening dat het werk dat

momenteel door de EBA wordt verricht, zeer belangrijk zal zijn. Daarom vervroegt het voorstel de datum waarop de EBA het verslag moet opstellen van 2025 tot 2023. Op basis van de werkzaamheden van de EBA zal de Commissie haar eigen verslag over dit onderwerp opstellen, dat vergezeld zal gaan van een wetgevingsvoorstel indien zij van oordeel is dat een specifieke behandeling gerechtvaardigd is.

Het bankenpakket wijzigt ook de RKV om een duurzaamheidsdimensie in het prudentiële kader in te voeren teneinde een beter beheer van ESG-risico's te waarborgen en een betere verdeling van bancaire financiering over duurzame projecten te stimuleren, en zo de transitie naar een duurzamere economie te bevorderen. Een en ander is bedoeld om het beheer van ESG-risico's door banken en toezichthouders te verbeteren.

Zo vereist het voorstel dat voor de evaluatie van interne kapitaalbehoeften en voor adequate interne governance ESG-risico's op korte, middellange en lange termijn worden opgenomen in de strategieën en procedures van banken. Voorts wordt een verwijzing naar de huidige en toekomstgerichte effecten van ESG-risico's opgenomen, alsook een verzoek aan het leidinggevend orgaan om overgangsplannen te ontwikkelen om deze risico's aan te pakken.

Om het proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP) te vergemakkelijken, introduceert het voorstel een nieuw vereiste voor de bevoegde autoriteiten om de adequaatheid van de blootstellingen van banken en van de regelingen, strategieën, processen en mechanismen voor het beheer van ESG-risico's te beoordelen. Daarnaast krijgt de EBA de bevoegdheid om haar SREP-richtsnoeren te herzien om een uniforme opname van ESG-risico's in het SREP te vergemakkelijken. Gezien de relevantie van toekomstgerichte stresstests voor het meten van milieu- en andere ESG-risico's in het SREP, voorziet het voorstel bovendien in een bevoegdheid voor de EBA om samen met de andere ETA's consistente normen te ontwikkelen voor methoden voor het stresstesten van deze risico's, waarbij prioriteit wordt gegeven aan milieugerelateerde risico's (aangezien de beschikbaarheid van gegevens over sociale en governance-risico's en de methoden om die risico's te meten, momenteel niet voldoende ontwikkeld zijn).

Tot slot wordt, om de bevoegde autoriteiten te helpen ESG-risico's aan te pakken die van invloed zijn op de prudentiële situatie van een bank op korte, middellange en lange termijn, en om rekening te houden met de specifieke kenmerken van deze risicocategorie, een concrete toezichtsbevoegdheid toegevoegd om ESG-risico's aan te pakken, onder meer door het opleggen van specifieke kapitaalvereisten via pijler 2-maatregelen.

Over de effectbeoordeling

In de effectbeoordeling bij het bankenpakket van de Commissie worden de gevolgen van de COVID-19-crisis voor zowel de kapitaalvereisten van EU-banken als de EU-economie geanalyseerd op basis van gegevens over het tweede kwartaal van 2020 (d.w.z. gegevens waarin de effecten van de eerste golf van de pandemie zijn verwerkt). In de in de effectbeoordeling opgenomen analyse is geen rekening gehouden met de effecten van de stijgende inflatie – en eventuele renteverhogingen die daaruit kunnen voortvloeien – aangezien de gegevens die aan de analyse ten grondslag liggen, betrekking hebben op een periode voorafgaand aan de stijging van de inflatie. Hoewel de Commissie niet van plan is de effectbeoordeling te herzien, zal uit de lopende Basel III-monitoring door de EBA blijken of en

hoe de kapitaalratio's en kapitaalvereisten van banken in de toekomst zullen worden beïnvloed.

De EBA raamde dat als gevolg van de uitvoering van de laatste elementen van de Bazel III-hervorming 10 banken extra kapitaal zouden moeten aantrekken of hun totale blootstellingen zouden moeten verminderen om aan hun toekomstige kapitaalvereisten te voldoen. Vanwege de vereisten inzake betrouwbaarheid van gegevens zijn de namen van banken met een kapitaaltekort niet bekend bij de Commissie.

De ramingen van de EBA houden echter geen rekening met alle door de Commissie voorgestelde aanpassingen met het oog op bepaalde specifieke kenmerken van de banksector en de economie van de EU. Zoals uiteengezet in de effectbeoordeling bij het bankenpakket zou het effect, als rekening wordt gehouden met alle aanpassingen, geringer zijn dan door de EBA werd geraamd. De gemiddelde toename van de kapitaalvereisten als gevolg van de uitvoering van de in het bankenpakket opgenomen maatregelen zou op lange termijn namelijk minder dan 10% bedragen. De toepassing van de nieuwe regels vanaf 1 januari 2025 zou banken in staat stellen zich te concentreren op het beheer van hun financiële risico's als gevolg van de COVID-19-crisis en op de financiering van het herstel, en hun voldoende tijd geven om zich aan te passen voordat de hervorming haar volle effect sorteert. Wij wijzen erop dat verschillende belangrijke rechtsgebieden die lid zijn van het Bazels Comité al uitvoeringstermijnen voor de hervorming hebben aangekondigd die dicht bij de door de Commissie voorgestelde termijnen liggen, of zelfs hebben aangegeven dat zij voornemens zijn zich er volledig aan te houden.

Over strategische langetermijnbeleggingen

Op het gebied van aandelenbelangen van banken heeft de Commissie voorgesteld een risicogewicht van 400% (na een geleidelijke invoering) toe te kennen aan «speculatieve blootstellingen in niet-beursgenoteerde aandelen» die zijn bestemd voor wederverkoop op korte termijn of verworven in afwachting van aanzienlijke kapitaalwinsten op korte termijn, en een risicogewicht van 250% aan alle andere deelnemingen, met enkele beperkte uitzonderingen.

Een van die uitzonderingen maakt gebruik van de flexibiliteit waarin de Bazel III-normen voorzien met betrekking tot de behandeling van langetermijnbeleggingen van banken in aandelen. De Commissie stelde met name voor langetermijnbeleggingen in aandelen uit te sluiten van de definitie van «speculatieve blootstellingen in niet-beursgenoteerde aandelen». Dit zijn beleggingen in aandelen die drie jaar of langer worden gehouden of worden gedaan met de bedoeling om gedurende drie jaar of langer te worden gehouden, zoals goedgekeurd door de directie van de bank.

Ook voorziet het voorstel van de Commissie in grandfathering van de huidige behandeling van historische en strategische beleggingen in aandelen die een instelling de voorbije zes jaar heeft gehouden in entiteiten, inclusief verzekeringsondernemingen, waarop zij een invloed van betekenis heeft.