



Brussel, 11.10.2017
COM(2017) 591 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme opgericht uit hoofde van Verordening
(EU) nr. 1024/2013**

{SWD(2017) 336 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme opgericht uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1024/2013

I. Inleiding

Zoals voorzitter Juncker in zijn toespraak over de Staat van de Unie op 13 september 2017 heeft beklemtoond¹, moet de bankenunie worden voltooid, wil zij haar volledige potentieel waarmaken als onderdeel van een sterke Economische en Monetaire Unie. Samen met de kapitaalmarktenunie (KMU) zal een voltooide bankenunie bijdragen tot een stabiel en geïntegreerd financieel stelsel in de EU. Dit zal de Economische en Monetaire Unie beter bestand maken tegen negatieve schokken, door de grensoverschrijdende particuliere risicodeling aanzienlijk te vergemakkelijken en de behoefte aan publieke risicodeling te verminderen.

De financiële crisis en de staatsschuldcrisis van het afgelopen decennium in de EU hebben aangetoond dat het onvoltooid economisch en financieel kader van de EU niet kon voorkomen dat in de jaren van hoogconjunctuur onhoudbaar beleid werd gevoerd. Ook konden negatieve schokken niet doeltreffend worden opgevangen tijdens de daaropvolgende macro-economische correctiefase. Zo kwamen door de crises ongewenste koppelingen tussen nationale banksectoren en hun overheden aan het licht – de zogenaamde neerwaartse spiraal. De bankenunie werd opgericht om die koppeling te doorbreken en te voorkomen dat nationale begrotingen worden gebruikt om noodlijdende banken te redden.

Daartoe nam de Commissie op basis van het gemeenschappelijke rulebook drie pijlers voor de bankenunie in haar stappenplan op: een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken en een gemeenschappelijk stelsel voor depositogaranties.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 19 oktober 2012 werd een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme in het leven geroepen om toezicht van de hoogste kwaliteit te verzekeren, om op coherente en doeltreffende wijze uitvoering te geven aan het Uniebeleid inzake prudentieel toezicht op kredietinstellingen en om het gemeenschappelijke rulebook op consistente wijze toe te passen. Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) is bedacht als een systeem bestaande uit de nationale bevoegde autoriteiten (NBA's) in de deelnemende lidstaten (de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone, en andere lidstaten die nauw gaan samenwerken met het GTM) en de Europese Centrale Bank (ECB). Hiertoe werden in Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad (hierna “de GTM-verordening” genoemd) aan de ECB specifieke taken betreffende het prudentieel toezicht op kredietinstellingen toegekend.

In dit verslag wordt de opbouw en het functioneren van het GTM beoordeeld om de doeltreffendheid ervan als eerste pijler van de bankenunie vast te stellen. Het maakt deel uit

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en

van een bredere evaluatie van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de bankenunie, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie “De voltooiing van de bankenunie”. Het verslag is ook de eerste evaluatie door de Commissie van de toepassing van de GTM-verordening overeenkomstig artikel 32 van die verordening.

De Commissie moet de algehele toepassing van de GTM-verordening op grond van die verordening grondig evalueren, met speciale aandacht voor het identificeren van mogelijke gevolgen voor het vlot functioneren van de interne markt. In dit verslag wordt kort ingegaan op de centrale aspecten van de GTM-verordening en de toepassing ervan, en worden de belangrijkste bevindingen op een rijtje gezet. Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie verschaft meer inzicht in de behandelde onderwerpen. In dit prille stadium van het GTM konden niet alle aspecten in het op grond van artikel 32 aan de Commissie verleende evaluatiemandaat met evenveel zin voor detail worden beoordeeld. Vanwege de reikwijdte van het evaluatiemandaat in de GTM-verordening is dit verslag vooral gericht op het wetgevende, institutionele en procedurele kader van het GTM. De Commissie staat positief tegenover andere beoordelingen die momenteel worden uitgevoerd, zoals het lopende Financial Sector Assessment Programme (FSAP) van het Internationaal Monetair Fonds, de convergentiecontroles door de Europese Bankautoriteit (EBA) en de verschillende evaluaties door de Europese Rekenkamer, die dit verslag aanvullen en zullen bijdragen tot een alomvattende beoordeling van het GTM, waarbij verschillende aspecten en gezichtspunten worden belicht.

Op basis van een analyse van documenten en van gesprekken met betrokken belanghebbenden komt de Commissie tot een over de hele lijn positieve beoordeling van de toepassing van de GTM-verordening en de eerste jaren van de ECB in haar rol als toezichthouder. De eerste pijler van de bankenunie is nu volledig operationeel en dat levert duidelijke voordelen op in de vorm van een gelijk speelveld en vertrouwen dankzij geïntegreerd toezicht op kredietinstellingen.

Op sommige vlakken kan het functioneren van het toezichtkader verder worden verbeterd. Om sommige van de vastgestelde problemen te verhelpen, worden in het verslag interpretaties van het regelgevend kader aangereikt, wordt verwezen naar lopende besprekingen over wijzigingen in het desbetreffende Unierecht of wordt aangegeven hoe de ECB daarmee in haar werkzaamheden rekening kan houden. In de huidige omstandigheden acht de Commissie het niet nodig om wijzigingen in de GTM-verordening voor te stellen.

In dit verslag wordt erkend dat de pijler van de bankenunie met succes is ingevoerd, volledig operationeel is en duidelijke voordelen biedt op het gebied van financiële stabiliteit en marktintegratie. Dit is een belangrijke voorwaarde die voorafgaand aan de voltooiing van de bankenunie nog vóór eind 2019 moet zijn vervuld, zoals vastgesteld in de tegelijk met dit verslag aangenomen mededeling van de Commissie over de voltooiing van de bankenunie, en waarop wordt aangedrongen in het verslag van de vijf voorzitters van 2015² en de discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU) (hierna “de discussienota” genoemd).

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

II. Beoordeling van de toepassing van de GTM-verordening

De evaluatie is toegespitst op de belangrijkste aspecten van het functioneren van het GTM als gemeenschappelijk toezichtsmechanisme voor banken. De analyse is opgebouwd rond vijf brede thema's die betrekking hebben op de belangrijkste aandachtspunten in het in de GTM-verordening verankerde evaluatiemandaat:

- de governance van het GTM;
- de belangrijkste door de ECB ontwikkelde instrumenten voor het uitvoeren van haar toezichthoudende taken;
- de uitvoering van toezichthoudende taken door de ECB;
- de interactie met betrokken EU- en internationale organen; en
- de kostenefficiëntie van het GTM.

In het verslag worden een aantal overkoepelende vraagstukken bij deze vijf thema's belicht om een algemeen overzicht van het functioneren van het GTM te kunnen bieden. Het betreft met name:

- de levensvatbaarheid van de GTM-constructie en de doeltreffendheid van de in de GTM-verordening verankerde waarborgen;
- het evenwicht tussen de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen het GTM;
- de impact van het GTM op de interne markt; en
- de geschiktheid van de instrumenten en bevoegdheden waarover de ECB beschikt om haar taken uit te voeren.

Bij gebrek aan voldoende informatie om substantiële conclusies te kunnen formuleren, konden verschillende aspecten van het in artikel 32 van de GTM-verordening aan de Commissie verleende mandaat niet in detail worden beoordeeld. Aangezien er bijvoorbeeld nog geen regelingen bestaan voor nauwe samenwerking met lidstaten buiten de eurozone, kan het effect van die bepalingen niet worden onderzocht. Ondanks een aantal opdoemende tendensen is het te vroeg om de mogelijke gevolgen voor nationale bankstelsels toe te schrijven aan een mogelijk effect van het GTM en om andere potentiële gevolgen voor de structuren van de nationale bankstelsels te benoemen. Ten slotte hangt het mandaat ter beoordeling van de begrotingsgevolgen die toezichtbesluiten kunnen hebben voor deelnemende lidstaten en van het effect van ontwikkelingen in verband met regelingen voor ontwikkelingsfinanciering in sterke mate af van de latere invoering van het gemeenschappelijk ontwikkelingsmechanisme (GAM), en kan het derhalve beter worden besproken zodra het GAM is geëvalueerd.

A. De governance van het GTM

Voor de verwezenlijking van de algemene doelstelling – het waarborgen van de veiligheid en soliditeit van het Europese bankstelsel – vereist het GTM doeltreffende governance en interne procedures, in evenwicht gehouden door een passende verantwoordingsplicht, behoorlijke procedures en regelingen voor de onafhankelijkheid, met een duidelijke scheiding tussen de monetaire en toezichthoudende functies, en een doeltreffende verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ECB en de NBA's binnen het GTM. Dit deel bevat een overzicht van de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de governance van het GTM.

Verantwoordingsplicht, behoorlijke procedures en regelingen voor de onafhankelijkheid

De Commissie heeft de verantwoordingsplicht van de ECB beoordeeld met inachtneming van de politieke, gerechtelijke en bestuurlijke aspecten ervan. Op basis van de geanalyseerde informatie wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de voor de ECB toepasselijke regelingen inzake de verantwoordingsplicht over het geheel genomen doeltreffend zijn.

Zo wordt in de praktijk vaak gebruik gemaakt van de diverse bestaande processen en procedures ter waarborging van de verantwoordingsplicht ten aanzien van politieke organen, zoals het Europees Parlement, de Raad, de Eurogroep en de nationale parlementen.

Geregeld wordt de ECB door adressaten van ECB-toezichtbesluiten ter verantwoording geroepen ten overstaan van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), hetgeen aantoont dat de gerechtelijke regelingen inzake de verantwoordingsplicht in de praktijk worden gebruikt. Gezien de voor de ECB geldende aansprakelijkheidsregeling en het mandaat van het HvJ-EU om de wettigheid van ECB-besluiten te evalueren, biedt de ECB ruimere mogelijkheden voor rechterlijke toetsing dan vele NBA's.

Wat de bestuurlijke verantwoordingsplicht betreft, is de ECB onderworpen aan uitgebreide aanvullende beoordelingen door verschillende bestuurlijke organen in de EU, namelijk de Commissie, de Europese Rekenkamer (ERK), de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Ombudsman. De ECB heeft bewezen dat zij aanbevelingen als gevolg van dergelijke beoordelingen ernstig neemt, vaak door haar eigen regels of optreden aan te passen. Daarenboven draagt de ECB actief bij tot de controles die worden uitgevoerd door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in de lidstaten van de eurozone en speelt zij een wezenlijke rol in het lopende Financial Sector Assessment Programme (FSAP) voor de EU/eurozone. Bij deze evaluatie werd ook gekeken naar de doeltreffendheid van de externe audit van de ECB, aangezien de toepassing van het auditmandaat van de ERK op de ECB moet worden bekeken in de context van de algemene regelingen inzake verantwoordingsplicht die gelden voor de ECB als toezichthouder en in het licht van het feit dat de mandaten van nationale auditororganen voor NBA's onderling sterk verschillen. Tegelijkertijd moet worden beklemtoond dat de ECB overeenkomstig het VWEU de ERK alle documenten of informatie moet verschaffen die deze nodig heeft om zich overeenkomstig haar wettelijk mandaat van haar taak te kwijten. Het zou een goede zaak zijn indien de ECB en de ERK een interinstitutioneel akkoord zouden sluiten ter precisering van de vorm waarin de uitwisseling van informatie plaatsvindt teneinde de ERK toegang te verschaffen tot alle informatie die nodig is voor het uitvoeren van haar controlemandaat.

Ook de door de EBA opgestelde convergentieverslagen lijken een doeltreffend evaluatiemiddel te zijn om zich ervan te vergewissen dat de ECB het gemeenschappelijke rulebook volgt. Daarentegen lijken de bevoegdheden van de EBA om te handelen in gevallen van schending van het Unierecht luidens anekdotisch bewijs minder doeltreffend te zijn ten aanzien van de ECB, aangezien voor besluiten in de EBA een dubbele meerderheid van NBA's uit deelnemende lidstaten en NBA's uit niet-deelnemende lidstaten is vereist, terwijl de meeste NBA's uit deelnemende lidstaten het besluit van de ECB na goedkeuring door de Raad van toezicht en de Raad van bestuur sowieso al zouden hebben onderschreven.

Uit de evaluatie blijkt ook dat passende regelingen voor de onafhankelijkheid zijn getroffen en dat er geen reden is om de doeltreffendheid ervan in twijfel te trekken.

De ECB heeft voorzien in raadpleging, behoorlijke procedures en interne regelingen voor beroep op basis van gedetailleerde kaders. Het is een goede zaak dat de ECB buiten haar formele verplichtingen werkt aan een cultuur van raadpleging en zij wordt aangemoedigd om raadplegingen te houden telkens zij voornemens is meer werk te maken van harmonisatie van regels en praktijken. Regels betreffende behoorlijke procedures lijken in een solide kader te zijn ingebed. Ook wordt het belangrijk gevonden dat de ECB het juiste evenwicht vindt bij het vaststellen van termijnen of het als vertrouwelijk behandelen van documenten, om te voorkomen dat de procedurele rechten van bij haar besluiten betrokken partijen worden beknot.

De betrokkenen maken actief gebruik van de beschikbare regeling voor beroep tegen besluiten van de ECB – de administratieve raad voor toetsing (ABoR) – en volgens de ECB zijn adviezen van de ABoR niet alleen van invloed op de individuele gevallen waarop zij betrekking hebben, maar ook op de bredere toezichthoudende praktijk van de ECB. In dit verslag worden geen tekortkomingen geconstateerd. Het zou nuttig zijn gebruik te maken van de toenemende jurisprudentie die wordt ontwikkeld door de ABoR door het werk ervan meer voor het voetlicht te brengen, bijvoorbeeld door op de website van de ECB samenvattingen te publiceren van besluiten van de ABoR, met inachtneming van de vertrouwelijkheidsvoorschriften.

Besluitvorming

De Commissie heeft de governanceregelingen die ten grondslag liggen aan de besluiten van de ECB op het gebied van toezichthoudende activiteiten grondig doorgelicht.

De besluitvormingsorganen van de ECB zijn de Raad van bestuur en de Directie. De Raad van bestuur is uiteindelijk ook verantwoordelijk voor de besluiten van het GTM. Om echter rekening te houden met de specifieke taken van het GTM zijn speciale toezichthoudende structuren (bv. de Raad van toezicht) en procedures (bv. de geen-bezwaarprocedure) vastgesteld ter ondersteuning van de Raad van Bestuur bij de uitoefening van de uit hoofde van de GTM-verordening aan de ECB toegewezen taken.

Gezien het grote en gevarieerde aantal besluiten zet de rol die de Raad van toezicht en de Raad van bestuur in elk besluit spelen de middelen van beide organen sterk onder druk, aangezien ook alle NBA's en nationale centrale banken erbij betrokken zijn. Er bestaan grote verschillen tussen toezichtbesluiten inzake de complexiteit, impact en relevantie ervan voor onder toezicht staande entiteiten. Dergelijke verschillen treden op tussen types besluiten (bv. SREP-besluiten vergeleken met goedkeuringen van tier 1-kernkapitaalinstrumenten), maar ook binnen eenzelfde categorie van besluiten (bv. een betrouwbaarheids- en deskundigheidsbesluit voor het bestuursorgaan van een grote moedermaatschappij vergeleken met een betrouwbaarheids- en deskundigheidsbesluit voor het management van een geïntegreerde dochteronderneming). In het besluitvormingsproces wordt geen rekening gehouden met dergelijke verschillen, hetgeen heeft geleid tot een onevenredig gebruik van ECB-middelen in het geval van routinematige besluiten of besluiten met een kleinere totale impact. Daardoor konden de besluitvormingsorganen van de ECB zich niet concentreren op belangrijke toezichthoudende aangelegenheden en moesten de ECB en de NBA's vaak onevenredig veel moeite en middelen besteden aan de voorbereiding van het formele

besluitvormingsproces³. Om deze problemen aan te pakken heeft de ECB de besluitvorming gestroomlijnd via templates, schriftelijke procedures en het bundelen van besluiten, en heeft zij een kader vastgesteld voor het delegeren van bepaalde routinematige besluiten of besluiten met beperkte potentiële impact⁴. Het valt nog af te wachten of het kader voor delegatie een passend evenwicht tussen gedelegeerde en niet-gedelegeerde besluiten zal bewerkstelligen en uiteindelijk zal zorgen voor een beter gebruik van middelen.

Scheiding tussen toezichthoudende en monetaire functies

Om belangenconflicten te voorkomen tussen de toezichthoudende taken van de ECB, enerzijds, en het monetair beleid en andere taken van de ECB, anderzijds, vereist de GTM-verordening dat de monetaire en toezichthoudende functies worden gescheiden.

De ECB heeft dit ten uitvoer gelegd met behulp van een reeks procedureregels, die zorgen voor de organisatorische scheiding van de personeelsleden, afzonderlijke vergaderingen en besluitvormingsprocedures voor de Raad van bestuur, afzonderlijke rapportagelijnen, vertrouwelijkheidsvoorschriften en bemiddeling in belangenconflicten. De meeste personeelsleden die toezichttaken verrichten, werken in organisatorisch gescheiden afdelingen, hebben duidelijke rapportagelijnen met de Raad van toezicht en zijn gebonden aan strikte regels inzake vertrouwelijkheid. Bepaalde diensten, zoals de juridische dienst, de dienst interne audit of de personeelsdienst worden door de twee functies “gedeeld”. Dit doet geen afbreuk aan het beginsel van scheiding voor zover ze alleen ondersteunende functies uitoefenen. Wanneer dergelijke gedeelde diensten echter advies verstrekken dat essentieel is voor de ECB-besluitvorming op beleidsgebied moeten sterkere waarborgen worden overwogen.

Het voorbereidende werk voor de macroprudentiële taken die krachtens de GTM-verordening aan de ECB worden opgelegd, gebeurt door de ECB-afdeling die over de financiële stabiliteit gaat en die bij zowel toezichthoudende als andere ECB-taken betrokken is. Tegelijkertijd krijgt de Raad van bestuur met de bijzondere procedure voor het nemen van macroprudentiële besluiten op grond van artikel 5 van de GTM-verordening een grotere rol in het hele besluitvormingsproces dan bij het nemen van microprudentiële toezichtbesluiten. Dat de ECB voor haar nieuwe toezichthoudende met macroprudentiële bevoegdheden verband houdende taken wil steunen op de deskundigheid en capaciteit van haar bestaande afdeling is begrijpelijk, maar toch zou zij ervoor moeten zorgen dat de Raad van toezicht op passende wijze bij het besluitvormingsproces wordt betrokken en dat alle krachtens artikel 5 van de

³ NBA's hebben geklaagd over de hoeveelheid middelen die ze moeten besteden aan de voorbereiding van hun standpunt voor de Raad van toezicht en de Raad van bestuur in aangelegenheden die ze helemaal niet relevant vinden en die het middenkader van hun eigen organisaties placht af te handelen.

⁴ Besluit (EU) 2017/933 van de Europese Centrale Bank van 16 november 2016 inzake een algemeen kader voor de delegatie van besluitvormingsbevoegdheden voor met toezichttaken verband houdende rechtsinstrumenten (ECB/2016/40); Besluit (EU) 2017/934 van de Europese Centrale Bank van 16 november 2016 betreffende de delegatie van besluiten inzake de significantie van onder toezicht staande entiteiten (ECB/2016/41); Besluit (EU) 2017/935 van de Europese Centrale Bank van 16 november 2016 betreffende de delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbesluiten en de beoordeling van deskundigheids- en betrouwbaarheidsvereisten (ECB/2016/42); Besluit (EU) 2017/936 van de Europese Centrale Bank van 23 mei 2017 houdende de benoeming van hoofden van arbeidseenheden voor de vaststelling van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbesluiten (ECB/2017/16); Besluit (EU) 2017/937 van de Europese Centrale Bank van 23 mei 2017 tot benoeming van hoofden van arbeidseenheden voor de vaststelling van gedelegeerde besluiten inzake de significantie van onder toezicht staande entiteiten (ECB/2017/17).

GTM-verordening genomen besluiten zijn gebaseerd op een compleet ontwerpbesluit van de Raad van toezicht.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de ECB en de NBA's

Het GTM bestaat uit de ECB, die op centraal niveau moet zorgen voor de algehele goede werking en efficiëntie van het systeem, en uit de NBA's op decentraal niveau. De GTM-verordening voorziet in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Op grond van de verordening moeten NBA's bijstand verlenen aan de ECB in al haar toezichthoudende activiteiten en zijn ze in eerste instantie verantwoordelijk voor het toezicht op minder significante instellingen. De ECB oefent met de hulp van NBA's direct toezicht uit op significante instellingen, keurt besluiten goed met betrekking tot gemeenschappelijke procedures, ziet toe op de consistentie van het toezicht op minder significante instellingen door NBA's, geeft instructies aan de NBA's en kan het rechtstreekse toezicht op minder significante instellingen overnemen.

Deze verdeling van taken en verantwoordelijkheden blijkt in de praktijk goed te werken. Zo bouwt de ECB kennis en expertise op tijdens haar voortdurende interactie met de NBA's en versterken de NBA's hun knowhow op basis van intensievere interactie met andere NBA's en de ECB. In dit stadium van het GTM lijkt de taakverdeling tussen de ECB en de NBA's over het algemeen in evenwicht.

Hoewel niets wijst op conflicten of geldingsdrang van de ECB zijn sommige NBA's enigszins bezorgd over de rol van de ECB met betrekking tot minder significante instellingen. Deze NBA's willen op voorhand weten in hoeverre de ECB invloed kan uitoefenen op het toezicht op minder significante instellingen en of de ECB dat toezicht uiteindelijk kan overnemen. Het toezicht op minder significante instellingen werd automatisch toegekend aan NBA's en de ECB mag dat toezicht enkel overnemen indien het noodzakelijk is en afdoende gemotiveerd kan worden. De bepalingen in de GTM-verordening waarmee verantwoordelijkheden met betrekking tot minder significante instellingen aan de ECB worden toevertrouwd, zijn evenwel bedoeld om de ECB voldoende flexibiliteit te bieden om te kunnen ingrijpen wanneer dat voor het vervullen van haar taken noodzakelijk is⁵. Zo is de mogelijkheid om richtsnoeren en instructies aan NBA's te verstrekken voor de ECB een sleutelinstrument om te zorgen voor een coherente en doeltreffende uitoefening van prudentieel toezicht in de bankenunie als geheel. Het is even belangrijk dat de ECB het toezicht op minder significante instellingen kan overnemen indien een consistente toepassing van hoge toezichtsnormen dat vereist. De flexibiliteit van de ECB om deze instrumenten te gebruiken mag niet aan aanvullende beperkingen worden onderworpen.

Er rijzen wel een aantal vragen in verband met de overige bevoegdheden van NBA's en de manier waarop deze kunnen worden gebruikt om de verdeling van verantwoordelijkheden

⁵ Deze interpretatie is onlangs bevestigd door het HvJ-EU, dat onderstreepte dat de uitoefening door NBA's van rechtstreeks prudentieel toezicht op minder significante instellingen "wordt geflankeerd door de ECB, die volgens artikel 6, lid 5, onder a) en b), van de basisverordening [de GTM-verordening], enerzijds, "verordeningen, richtsnoeren of algemene instructies kan richten tot de nationale bevoegde autoriteiten, die overeenkomstig die verordeningen, richtsnoeren en algemene instructies de in artikel 4 [van die verordening] ... omschreven taken verrichten", en anderzijds, een nationale autoriteit die bevoegdheid kan ontnemen "door te besluiten om voor een of meer kredietinstellingen alle toepasselijke bevoegdheden rechtstreeks zelf uit te oefenen". Arrest van het Gerecht (Vierde kamer – uitgebreid) van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/Europese Centrale Bank, T-122/15, punt 24.

binnen het GTM te omzeilen. Uit recente structurele marktontwikkelingen komt de tendens naar voren dat groepen uit derde landen steeds complexere structuren in de Unie hebben en actief zijn via entiteiten die aan ECB-toezicht ontsnappen. Zo zou de ECB niet bevoegd zijn voor beleggingsondernemingen of EU-bijkantoren van instellingen met hoofdkantoor in derde landen, hetgeen een lacune in haar algemene mandaat kan betekenen en tot regelgevings- en toezichtarbitrage kan leiden. Er is een specifiek probleem met betrekking tot de grootste beleggingsondernemingen die belangrijke wholesalemaktdiensten en diensten als beleggingsbank in de hele EU aanbieden, die van “bankachtige” aard zijn. Deze ondernemingen vormen derhalve een duidelijk risico voor de financiële stabiliteit, gezien hun omvang en verwevenheid. Daarom zijn ze onderworpen aan dezelfde verplichtingen als kredietinstellingen. Ze worden echter niet noodzakelijkerwijs erkend en gecontroleerd door dezelfde autoriteiten als kredietinstellingen, hetgeen kan leiden tot een ongelijk speelveld bij de toepassing van de RKV en de VKV. De lopende herziening van de RKV en de VKV en van de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen kan een goede gelegenheid zijn om dit aspect te regelen.

In de beoordeling van de Commissie wordt erkend dat de ECB de specifieke taak heeft om nationale wetgeving tot omzetting van de betrokken richtlijnen toe te passen en dat zij van dergelijke nationale wetgeving concrete bevoegdheden kan afleiden. Deze nooit eerder geziene omstandigheden vereisen duidelijke beginselen. Zo wordt benadrukt dat de toezichthoudende bevoegdheden van de ECB op basis van de GTM-verordening breed genoeg moeten worden opgevat om ook de krachtens nationaal recht aan nationale autoriteiten verleende bevoegdheden voor het uitoefenen van toezichthoudende taken in het kader van de CRD en de CRR ten aanzien van kredietinstellingen te omvatten. Aangezien de bevoegdheden van de ECB echter slechts binnen de grenzen van de aan de ECB opgedragen taken kunnen worden uitgeoefend, moet per geval worden beoordeeld of een specifieke bevoegdheid uit hoofde van het nationale recht al dan niet tot de aan de ECB opgedragen specifieke taken behoort. Omdat een dergelijke analyse per geval omslachtig en niet altijd voorspelbaar is, wordt voorgesteld dat toekomstige EU-wetgeving op dit gebied rechtstreeks toepasselijke bepalingen met duidelijke toezichtbevoegdheden omvat.

B. Toezichtsinstrumenten

Om haar toezichttaken te vervullen, heeft de ECB op basis van de haar bij de GTM-verordening verleende bevoegdheden een aantal belangrijke toezichtsinstrumenten ontwikkeld en toegepast. Dit deel bevat een overzicht van de bevindingen van de Commissie met betrekking tot deze instrumenten en beschrijft hun nut voor de uitoefening van toezichttaken door de ECB.

Indeling van onder toezicht staande entiteiten

Om de precieze rol van de ECB en de NBA's ten aanzien van individuele onder toezicht staande entiteiten vast te leggen, moet de ECB op basis van de GTM-verordening bepalen of instellingen significant of minder significant zijn. Hoewel in de GTM-verordening in eerste instantie van een indeling op basis van kwantitatieve criteria wordt uitgegaan, houdt de ECB ook rekening met eventuele “bijzondere omstandigheden” die een afwijking van deze criteria kunnen rechtvaardigen. Hoewel de ECB slechts bij uitzondering van de standaardindeling is afgeweken, zou een duidelijkere motivering van besluiten tot herindeling wenselijk zijn.

De ECB maakt ook geregeld gebruik van verdere onderverdelingen van onder toezicht staande entiteiten voor diverse andere doeleinden, zoals voor het bepalen van de mate van haar betrokkenheid, het uitoefenen van dagelijks toezicht, het toepassen van het evenredigheidsbeginsel, het verzekeren van collegiale toetsing, het bepalen welke informatie moet worden toegezonden door NBA's enz. Dankzij deze indelingen kan de ECB toezichtmatig zorgen voor een gelijk speelveld tussen vergelijkbare instellingen en voor een doelmatige organisatie van haar activiteiten. Het verband tussen de verschillende indelingen en hun belang voor diverse toezichtactiviteiten is wel niet altijd even duidelijk. Daarom is het raadzaam dat de ECB beter communiceert over de methoden die ten grondslag liggen aan deze indelingen, alsook over de implicaties van de verschillende categorieën voor toezichtmaatregelen.

Gezamenlijke toezichthoudende teams (GTT's)

De gezamenlijke toezichthoudende teams van het GTM zijn representatief voor het GTM als systeem; ze vormen het instrument waarmee de ECB kan putten uit de deskundigheid van het NBA-personeel om haar directe toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van significante instellingen uit te oefenen. Ze zijn verantwoordelijk voor het doorlopend toezicht op de significante instellingen en zijn belast met de uitvoering van de taken in het programma voor onderzoek door de toezichthouder, de coördinatie van inspecties ter plaatse en de contacten met NBA's.

De ontwikkeling van het kader voor GTT's was een praktijkgestuurd proces, dat nog niet is afgerond. GTT's vertegenwoordigen een tastbare vorm van samenwerking tussen toezichthouders en vereisen integratie van middelen binnen een nieuwe institutionele structuur. Al in hun eerste jaren bleken GTT's functioneel en geloofwaardig te zijn en leverden ze de bulk van het voorbereidende werk voor de toezichtbesluiten. De ECB heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om van GTT's een belangrijk instrument te maken voor geharmoniseerd toezicht in de eurozone. Wel ontstond enige bezorgdheid in verband met bepaalde structurele aspecten van het kader die de GTT's in de praktijk minder efficiënt zouden kunnen maken, zoals ongecoördineerde rapportagelijnen, taalproblemen en een gebrek aan personeel. De ECB zou er goed aan doen deze problemen tijdig aan te pakken om het efficiënte functioneren van GTT's te waarborgen.

Horizontale functies

Een geharmoniseerde vorm van toezicht in de bankenunie bewerkstelligen, is één van de doelstellingen van het GTM. Daartoe zal een specifiek directoraat-generaal de zogenoemde "horizontale" functies op zich nemen, die het toezichtbeleid van de ECB bepalen, de convergentie van de toezichtbenaderingen van GTT's verzekeren en de uitvoering van andere essentiële gespecialiseerde taken coördineren. De organisatie van horizontale functies is een goede zaak, want van essentieel belang om consistentie te waarborgen bij de toepassing van hoogwaardige toezichtsnormen op alle banken in de bankenunie.

Om doeltreffend te zijn bij de uitvoering van hun taken moeten de horizontale functies evenwichtige samenwerking met NBA's bevorderen. Dit evenwicht is grotendeels bereikt op het gebied van de ontwikkeling van toezichtbeleid, met name via de oprichting van informele ondersteuningsstructuren met een adviserende rol (bv. netwerken van deskundigen). Dat de ECB netwerken gebruikt om input van NBA's over beleidskwesties te vragen, moet worden verwelkomd als een flexibel instrument voor samenwerking binnen het GTM. Hoewel het niet nodig is alle dergelijke structuren te formaliseren, zou een duidelijkere status voor stabiele en

invloedrijke netwerken voor een beter overzicht van hun mandaat, governance en rapportagelijnen kunnen zorgen. Verder zou wildgroei van netwerken moeten worden voorkomen door bestaande structuren te stroomlijnen en gebieden te identificeren waarop dergelijke samenwerkingsverbanden de meeste vruchten zouden afwerpen.

Een aantal NBA's had kritiek op de samenwerking met de horizontale functies, meer bepaald op de manier waarop de horizontale functies de output van GTT's beïnvloeden. Voor meer transparantie jegens NBA's en om knelpunten in de besluitvorming te voorkomen, zou de ECB kunnen overwegen door haar horizontale functies voorgestelde wijzigingen in ontwerpbesluiten van GTT's systematischer en tijdiger te rapporteren aan de betrokken GTT-coördinatoren en -subcoördinatoren.

Inspecties ter plaatse

Inspecties ter plaatse zijn voor toezichthouders een onmisbaar instrument om de conformiteit na te gaan en de informatie te vergaren die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken, rechtstreeks op de plaats waar de onder toezicht staande entiteit is gevestigd. De ECB heeft veel vooruitgang geboekt bij het organiseren van haar functie voor controles ter plaatse. De regels en procedures voorzien reeds in een aanzienlijke mate van harmonisatie van de toezichtpraktijken op dit terrein. Dit zal in de nabije toekomst nog worden versterkt door een gemeenschappelijk GTT-opleidingsprogramma voor inspecteurs ter plaatse. De ECB en de EBA moeten nauw samenwerken bij de voorbereiding van een dergelijk opleidingsprogramma om dubbel werk te voorkomen en om voor inspecteurs in alle lidstaten synergieën te bewerkstelligen.

De tenuitvoerlegging van geharmoniseerde procedures vertoont echter nog steeds verschillen, vooral in verband met de kwantificering van de inspectieresultaten door onderzoeksteams en de reacties van GTT's op deze resultaten. De ECB moet een consistente uitvoering van haar gemeenschappelijke procedures voor inspecties ter plaatse bevorderen, zodat ook de uitkomst van die inspecties naar behoren is geharmoniseerd.

Bovendien kan ook de invulling van het personeelsbestand van inspectieteams worden verbeterd. Dit kan worden bereikt door het aandeel ECB-personeel te vergroten en de ECB de zekerheid te verschaffen dat personeel van NBA's beschikbaar is voor inspecties ter plaatse. De ECB mag gerust incidenteel een beroep doen op externe consultants, vooral wanneer specifieke technische kennis is vereist, die binnen de GTM-middelen soms niet meteen voorhanden is. De inzet van externe deskundigen bij inspecties ter plaatse moet echter binnen de perken blijven en met passende waarborgen worden omkaderd. Zo zouden externe deskundigen geen teams voor inspectie ter plaatse mogen leiden of meer dan de helft van de leden van een team vormen, omdat dit kan leiden tot mogelijk reputatierisico en problemen op het gebied van vertrouwelijkheid voor het GTM.

Colleges

Colleges blijven het forum voor gecoördineerd toezicht op grensoverschrijdende bankgroepen met activiteiten buiten de eurozone. Ze zijn momenteel het belangrijkste instrument voor interactie met NBA's van niet-deelnemende lidstaten, die de ECB als hun nieuwe tegenpartij hogelijk lijken te waarderen. De ECB bleek een geloofwaardig, goed georganiseerd voorzitter van colleges te zijn en heeft met input van hoge kwaliteit bijgedragen tot de beraadslagingen in colleges. Voor de ECB zijn de colleges ook een belangrijk instrument om haar taken uit te voeren ten aanzien van significante bijkantoren van kredietinstellingen uit landen buiten de

eurozone, waarvoor zij optreedt als toezichthouder van het land van ontvangst. De ECB verdient lof voor de samenwerkingsregelingen die zij in een korte tijdsspanne heeft gesloten en zij wordt aangemoedigd om de resterende onderhandelingen met alle betrokken autoriteiten af te ronden.

Keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte

In de opstartfase heeft de ECB opmerkelijke inspanningen geleverd om het gebruik van keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte te harmoniseren. Deze inspanningen zijn met succes bekroond en moeten worden toegejuicht, omdat de resulterende geharmoniseerde regels voor het gebruik van keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte door bevoegde autoriteiten het gelijke speelveld in de eurozone voor zowel significante als minder significante instellingen heeft helpen te verbeteren. Het is positief dat de ECB niet kiest voor harmonisatie over de hele lijn, maar elke keuze- en manoeuvreermogelijkheid afzonderlijk bekijkt in de context van verschillende uitgangspunten in de deelnemende lidstaten en de verschillende behoeften van de nationale banksectoren. Ook wordt gewaardeerd dat de ECB streeft naar een gelijk speelveld door het toezicht op minder significante instellingen te harmoniseren, en daarbij het evenredigheidsbeginsel niet uit het oog verliest. Het valt echter te betreuren dat de doelstelling van een volledig geharmoniseerde norm voor een aantal keuze- en manoeuvreermogelijkheden niet is bereikt en de ECB zich erbij neerlegt dat verschillende regelingen naast elkaar zullen blijven bestaan⁶.

C. Uitvoering van toezichthoudende taken

De GTM-verordening belast de ECB met een aantal specifieke toezichthoudende taken om de veiligheid en soliditeit van banken onder haar toezicht te verzekeren. In het kader van dit derde thema heeft de Commissie de balans opgemaakt van de uitvoering van de belangrijkste toezichthoudende taken van de ECB.

Gemeenschappelijke procedures voor vergunningen en de beoordeling van overnames

De ECB heeft drie taken gekregen met betrekking tot alle kredietinstellingen in de bankenunie (significante en minder significante instellingen): het verlenen van vergunningen, het intrekken van vergunningen en het beoordelen van overnames en gekwalificeerde deelnemingen (hierna “gemeenschappelijke procedures” genoemd). Deze taken zijn bijzonder, niet alleen omdat ze een brede waaier entiteiten bestrijken, maar ook vanwege de vooraanstaande rol die NBA's vervullen bij het voorbereidende werk.

De gemeenschappelijke procedures voor vergunningen en de beoordeling van overnames vormen een uitdaging voor de ECB, gezien de krappe termijnen, het grote aantal besluiten en de complexiteit van de beoordeling van voorstellen die door NBA's op basis van 19 verschillende nationale rechtskaders zijn opgesteld. Deze procedures zijn intrinsiek gebaseerd op nauwe samenwerking tussen de ECB en de NBA's. Deze samenwerking is verplicht binnen het GTM en moet door alle partijen worden nagestreefd, te goeder trouw en in alle fasen (d.w.z. zowel in de goedkeuringsfase als tijdens de doorlopende controle op de conformiteit). De ECB en de NBA's hebben bewonderenswaardig werk verricht en zijn erin geslaagd instrumenten en procedures te creëren die de ECB helpen bij het uitvoeren van haar

⁶ Zie als voorbeeld de overgangsregelingen voor de berekening van het eigen vermogen krachtens de CRR.

taken binnen het toepasselijke krappe tijdsbestek. De ontwikkeling van gemeenschappelijke procedures wijst op toenemend wederzijds vertrouwen tussen de ECB en de NBA's, hetgeen het functioneren van het GTM ten goede komt.

Doorlopend toezicht op significante instellingen: beoordeling van de betrouwbaarheid en deskundigheid

Om te verzekeren dat banken hun risico's op gedegen wijze beheren, moet de ECB beoordelen of elk bestuurslid van een significante instelling zijn taken op betrouwbare en deskundige wijze kan uitvoeren. Dit veroorzaakte een buitensporige werklast voor de Raad van toezicht en de Raad van bestuur, voornamelijk vanwege het hoge aantal procedures en de uiteenlopende procedurele termijnen in nationale regelingen. Daarom is dit gebied geselecteerd voor de eerste test met het aanstaande kader voor delegatie, dat naar verwachting de besluitvorming zal bespoedigen en de achterstand zal verminderen. De analyse zal er voor de ECB echter niet minder complex door worden zolang de details van substantiële voorschriften op niet-geharmoniseerde wijze tot stand komen.

De ECB was actief betrokken toen de EBA haar raadplegingsdocument opstelde over herziene richtsnoeren voor de betrouwbaarheids- en deskundigheidsbeoordelingen. Daarnaast heeft de ECB haar eigen raadpleging opgestart over een gids voor betrouwbaarheids- en deskundigheidsbeoordelingen, die zij vóór de vaststelling van de definitieve tekst van de EBA-richtsnoeren heeft afgewerkt en gepubliceerd. Het is dan ook positief dat de ECB heeft toegezegd haar gids in het licht van de uiteindelijke wijzigingen in de definitieve EBA-richtsnoeren te zullen bijwerken met het oog op volledige inhoudelijke afstemming.

Doorlopend toezicht op significante instellingen: goedkeuringen van eigen vermogen en vrijstellingen

Goedkeuringen van kapitaalinstrumenten zijn essentiële toezichhoudende verantwoordelijkheden, die in de gehele Unie consistent moeten worden toegepast. Dit gebied krijgt bijzondere aandacht van de EBA, die de algemene bevoegdheid heeft om de kwaliteit van eigen vermogen te evalueren. Aangezien de EBA goed beslagen is in het toetsen van de verenigbaarheid van in de hele Unie uitgegeven kapitaalinstrumenten aan de CRR-criteria voor eigen vermogen, is het van belang dat de bevoegde autoriteiten op dit gebied nauw samenwerken met de EBA. De ECB wordt derhalve aangemoedigd om een kader op te zetten dat, enerzijds, zorgt voor de interne horizontale toetsing van alle eigenvermogensinstrumenten uitgegeven door instellingen die onder toezicht staan van de ECB en, anderzijds, voor doeltreffende en consistente samenwerking met de EBA bij de kwaliteitsbeoordeling van dergelijke eigenvermogensinstrumenten, in overeenstemming met de taken van de EBA.

Wat het gebruik van vrijstellingen betreft, wordt opgemerkt dat de ECB sommige vrijstellingen relatief vaak heeft verleend na vaststelling van de voorwaarden voor dergelijke vrijstellingen in de ECB-gids over keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte. Het omzichtige gebruik van wettelijk toegelaten vrijstellingen wordt toegejuicht en moet verder worden nagestreefd door de ECB, onder meer door de voorwaarden voor de verlening ervan⁷ binnen de grenzen van de CRR te blijven faciliteren. De door de ECB ontwikkelde

⁷ Vooral in het geval van grensoverschrijdende vrijstellingen van liquiditeitsvereisten.

geharmoniseerde voorwaarden voor het verlenen van vrijstellingen kunnen als basis dienen bij de lopende inspanningen om de bankenunie verder te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om vrijstellingen op grensoverschrijdende basis te verlenen, voor zover dat een efficiënter beheer van kapitaal of liquiditeit oplevert zonder bezorgdheid van prudentiële aard te wekken.

Doorlopend toezicht op significante instellingen: interne modellen

De ECB heeft met succes een solide procedure voor de beoordeling van interne modellen ingesteld. Alles bij elkaar genomen, wijzen de beschikbare gegevens erop dat de ECB voor het goedkeuren van interne modellen een strikte en goed beheerde procedure hanteert. Deze procedure zal de interne modellen van banken die onder toezicht van het GTM staan, geloofwaardiger maken en derhalve het vertrouwen van beleggers in de toereikendheid van kapitaalvereisten voor banken en uiteindelijk in hun weerbaarheid versterken. Het ECB-project “Targeted Review of Internal Models” (TRIM) wordt ook beschouwd als een goede investering op toezichtgebied, die een gelijk spelveld en meer harmonisatie van de toezichtpraktijken zal opleveren.

Het organiseren van de modelgoedkeurings- en modevaluatiefuncties heeft tijd gekost en enige achterstand in modelgoedkeuringen veroorzaakt, waardoor modelgoedkeuringen in de beginfase mogelijk wat meer tijd in beslag hebben genomen. Uit door de ECB verstrekt bewijsmateriaal blijkt echter dat dit euvel binnenkort zal zijn verholpen. Bovendien moet worden benadrukt dat de ECB met haar brede deskundigheid – vooral in vergelijking met sommige kleinere NBA’s – inzake de kwaliteit van modeltoezicht heuse meerwaarde levert. Nog steeds in vergelijking met grotere NBA’s kan de ECB voor beter toezicht zorgen vanwege haar grotere peergroup, die meer gedetailleerde benchmarking van modellen mogelijk maakt.

Het is belangrijk dat het GTM samenwerkt met de EBA met het oog op de uitwisseling van goede praktijken met bevoegde autoriteiten uit niet-eurozonelidstaten, om zo niet alleen bij te dragen tot de convergentie van het toezicht in de eurozone, maar in de hele interne markt van de EU.

Doorlopend toezicht op significante instellingen: procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP)

De ECB is erin geslaagd binnen een zeer kort tijdsbestek op alle significante instellingen een eenvormige SREP toe te passen, op basis van een gemeenschappelijke methodologie waarin beste praktijken zijn verwerkt. Dankzij de SREP-exercities van 2015 en 2016 zijn de kapitaalniveaus van banken verhoogd en is de stabiliteit en veerkracht van het bankstelsel in de eurozone verder versterkt. Daarnaast heeft de ECB zich een flexibele en snel lerende organisatie getoond door tekortkomingen aan te pakken en wetgevende ontwikkelingen snel in haar methodologie te verwerken. In die zin zijn de ECB-resultaten in verband met de SREP indrukwekkend en worden de inspanningen van de ECB sterk toegejuicht.

De ECB moet constructief met de Commissie en de EBA blijven samenwerken bij de verdere ontwikkeling van haar methoden en processen, met name wat betreft de toepassing van de

richtsnoeren voor pijler 2. Ook wordt de ECB verzocht om in haar SREP-methodologie de feedback te verwerken die de EBA in het kader van haar beoordeling van de convergentie heeft verstrekt.

De evaluatie van SREP-besluiten door de horizontale functies van de ECB maakt een consistente toepassing van de SREP mogelijk en draagt bij tot het behalen van soortgelijke SREP-resultaten voor soortgelijke instellingen. Het is belangrijk het juiste evenwicht te handhaven en ervoor te zorgen dat het streven naar consistentie niet leidt tot al te eenvormige uitkomsten die de facto geen rekening zouden houden met de bankspecifieke aard van de SREP. Daarnaast wordt de ECB aangemoedigd de communicatie met NBA's te verbeteren met betrekking tot de methoden die worden gebruikt om de door GTT's op horizontaal niveau voorgestelde SREP-besluiten aan te passen.

Meer bepaald: de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de voorzieningen van banken voor niet-renderende leningen

Ten slotte zou de ECB er goed aan doen de hele waaier van toezichtbevoegdheden uit te oefenen, zodat ieder risico met het meest geschikte toezichtinstrument kan worden aangepakt. De bestaande bevoegdheden omvatten de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om invloed uit te oefenen op het voorzieningenniveau van een bank binnen de grenzen van het toepasselijke kader voor financiële verslaggeving en om de noodzakelijke correcties aan te brengen (aftrekken en soortgelijke aanpassingen), wanneer bijvoorbeeld boekhoudkundige voorziening vanuit toezichtperspectief ontoereikend is⁸. Dit is van bijzonder belang bij de aanpak van niet-renderende leningen, zoals benadrukt wordt in het EU-actieplan inzake niet-renderende leningen⁹.

Doorlopend toezicht op significante instellingen: handhaving en sancties

Tijdens de opstartfase verdiepte de ECB zich in de prudentiële situatie van onder toezicht staande entiteiten, waarbij zij slechts enkele keren gebruik heeft gemaakt van haar sanctie- en handhavingsbevoegdheden. De doeltreffendheid van het sanctie- en handhavingskader moet dus nader worden beoordeeld zodra meer uitgebreide praktische ervaring beschikbaar is. Om het kader voor sancties op doeltreffende wijze toe te passen, is het van cruciaal belang dat de ECB en de NBA's te goeder trouw blijven samenwerken.

Nu al springen een aantal duidelijke verschillen in het oog (zoals de uiteenlopende draagwijdte van sanctiebevoegdheden in tegenstelling tot toezichtsbevoegdheden), het

⁸ Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in artikel 16, lid 2, onder d), van de GTM-verordening, in dezelfde bewoordingen als in artikel 104, lid 1, onder d), van de CRD. Het gaat niet om boekhoudkundige bevoegdheden om een specifieke voorziening te kunnen opleggen, maar wel kan de ECB op deze manier invloed uitoefenen op het voorzieningenbeleid van een bank binnen de grenzen van de normen voor jaarrekeningen, bijvoorbeeld wanneer een dergelijk kader ruimte biedt voor flexibiliteit bij de selectie van de beleidsterreinen of subjectieve ramingen vereist, en de specifieke door de instelling gekozen uitvoering vanuit toezichtperspectief niet adequaat of onvoldoende prudent is. Voorts kan de ECB op grond van die bevoegdheden verlangen dat kredietinstellingen specifieke correcties toepassen op de berekening van het eigen vermogen (aftrekken, filters of soortgelijke maatregelen), wanneer de door de bank gebruikte boekhoudkundige behandeling vanuit toezichtperspectief niet als prudent wordt beschouwd.

⁹ Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa – Conclusies van de Raad (11 juli 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

ontbreken van gemeenschappelijke handhavings- en sanctiemaatregelen, alsook ruime armslag bij het interpreteren van de bestaande regels voor sancties in de EU. Deze verschillen kunnen het gelijke speelveld verstoren en zouden nauwgezet moeten worden gemonitord omdat ze implicaties kunnen hebben voor de doeltreffende uitvoering van toezichttaken door de ECB.

Controle van het toezicht door NBA's op minder significante instellingen

De zeer diverse sector van minder significante instellingen is met opzet onderworpen aan het rechtstreekse toezicht door NBA's, terwijl de ECB belast is met de controle op de uitoefening van toezicht door NBA's om de consistentie van de toezichtresultaten en een consistente toepassing van hoge toezichtnormen te waarborgen. De controlerende rol van de ECB is hiervoor van elementair belang, want deze moet zorgen voor een coherente en consistente toepassing van de prudentiële voorschriften. Indien een consistente toepassing van hoge toezichtnormen zulks vereist, kan de ECB het rechtstreekse toezicht op minder significante instellingen overnemen. Binnen dit kader moet de ECB een evenwicht betrachten tussen harmonisatie enerzijds en flexibiliteit en evenredigheid anderzijds. Harmonisatie betekent zorgen voor een toereikend niveau van convergentie met betrekking tot de toezichthoudende benadering van minder significante instellingen in alle deelnemende lidstaten en tussen minder significante en significante instellingen binnen deelnemende lidstaten. Daartoe moeten binnen de kernbevoegdheden van NBA's gemeenschappelijke benaderingen voor toezicht op minder significante instellingen worden ontwikkeld.

Flexibiliteit en evenredigheid houden in dat NBA's hun toezichthoudende activiteiten kunnen aanpassen aan de omvang, de complexiteit en het risicogehalte van de respectieve instellingen. In dit verband worden vooral de inspanningen van de ECB toegejuicht om een SREP-methode voor minder significante instellingen te ontwikkelen die is gebaseerd op de SREP-methode voor significante instellingen, maar met kenmerken die evenredigheid en flexibiliteit bij het toezicht mogelijk maken.

Uitvoering van macroprudentiële functies

De macroprudentiële bevoegdheden en instrumenten in de CRD-CRR zijn relatief nieuw en NBA's en aangewezen autoriteiten hebben nog niet veel ervaring opgedaan met de toepassing ervan. De aanvullende macroprudentiële bevoegdheden van de ECB kunnen enkel adequaat worden beoordeeld in het kader van een meer uitgebreide analyse van het gebruik van macroprudentiële bevoegdheden door nationale autoriteiten. In dit stadium lijken geen grote belemmeringen te bestaan voor de ECB om deel te nemen aan de coördinatie van macroprudentiële maatregelen binnen de bankenunie of om haar aanvullende bevoegdheden te gebruiken. De voor de procedures zeer krappe termijnen kunnen – net als in andere gevallen – dankzij tijdige samenwerking worden gehaald.

Toch blijven een aantal vragen onbeantwoord met betrekking tot de reikwijdte van macroprudentiële instrumenten, en de interactie tussen de verschillende instrumenten die gebruikt kunnen worden voor macroprudentiële doeleinden en de desbetreffende bevoegdheden van de autoriteiten. Eén aspect, namelijk het gebruik van pijler 2-maatregelen voor macroprudentiële doeleinden wordt momenteel bekeken door de medewetgevers, op basis van het voorstel van de Commissie van november 2016 inzake de herziening van de CRD, waarin ontwerpwijzigingen strekken tot een verbod op het gebruik van pijler 2-vereisten voor het aanpakken van macroprudentiële en systeemrisico's.

D. Relatie met andere relevante organen

Bij de uitoefening van haar toezichthoudende taken werkt de ECB nauw samen met andere Europese en internationale organen. Doeltreffende samenwerking is nodig om te waarborgen dat het GTM zijn mandaat uitoefent en bijdraagt tot een doeltreffend bankencrisisbeheer en meer convergentie van het toezicht op Europees en internationaal niveau. Het vierde thema in de evaluatie van de Commissie betreft de interactie tussen de ECB en de EBA, het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR), de internationale normerende instellingen (de Financial Stability Board – FSB en het Bazels Comité voor banktoezicht – BCBS), en de Europese Commissie vanwege haar rol in de aangelegenheden waarover het GTM en deze andere instanties gaan.

Interactie met de Europese Bankautoriteit – toezichtconvergentie & stresstests

De GTM-verordening is niet van invloed op de rol en de bevoegdheden van de EBA, het regelgevend agentschap dat verantwoordelijk blijft voor het opstellen en beheren van het gemeenschappelijke rulebook voor het bankwezen in de EU en ervoor zorgt dat dit rulebook consistent wordt toegepast. De ECB moet voldoen aan de voorschriften van de EBA. Wel moet worden erkend dat de ECB de voorschriften van de EBA via haar eigen instrumenten moet toepassen, hetgeen van invloed kan zijn op de EBA, nu de toepassing van ECB-instrumenten is uitgebreid tot 19 lidstaten. Het zou wenselijk zijn dat de ECB in haar eigen regels, waaronder de regels die zijn vastgesteld in de vorm van verordeningen, geregeld verwijst naar de desbetreffende voorschriften van de EBA of lopende werkprocessen van de EBA. Het is tevens raadzaam dat de ECB haar eigen uitvoeringsmaatregelen qua inhoud en tijdschema nauw coördineert met die van de EBA. Om bovendien overlappingsen en tegenstrijdigheden in de interpretatie van het gemeenschappelijke rulebook te vermijden, wordt de ECB verzocht nauw samen te werken met de EBA en zeker te voorkomen dat haar eigen Q&A-instrument kwesties bestrijkt die door de EBA moeten worden behandeld of reeds door de EBA gegeven antwoorden tegensprekt.

Het voornemen van de ECB om te zorgen voor volledige conformiteit van het GTM met de richtsnoeren en aanbevelingen van de EBA wordt toegejuicht. De ECB wordt aangespoord om te blijven streven naar volledige conformiteit met de richtsnoeren en aanbevelingen van de EBA, met inbegrip van feedback over de werkzaamheden van de EBA op het vlak van convergentie.

Tegelijkertijd was de invoering van het GTM een goede gelegenheid om sneller vooruitgang te boeken bij het streven naar toezichtconvergentie. Vaak vergemakkelijkt de ECB het coördineren van standpunten tussen de NBA's van het GTM bij de totstandkoming van regelgevingsresultaten van de EBA, en zij levert waardevolle expertise op alle niveaus van het besluitvormingsproces. De ECB wordt aangespoord zich steeds proactief op te stellen in alle EBA-werkprocessen, met name wanneer de EBA er uitdrukkelijk om vraagt.

De ECB is ook nauw betrokken bij de EU-brede stresstest. Aangezien de stresstest een gezamenlijke exercitie vormt met duidelijk toegewezen verantwoordelijkheden, is het noodzakelijk dat alle betrokken bevoegde autoriteiten (met inbegrip van de ECB) en de EBA nauw met elkaar samenwerken.

Samenwerking met het Europees Comité voor systeemrisico's – macroprudentiële convergentie

Samenwerking tussen de ECB als toezichthouder en het ESRB is noodzakelijk om samenhang te verzekeren tussen de taken van de ECB en de algehele macroprudentiële coördinatie binnen het ESRB. De interactie en samenwerking tussen de technische comités van het ESRB en het GTM is mettertijd verbeterd, met name betreffende de uitwisseling van informatie en het voorkomen van dubbel werk, maar hun reikwijdte en aandachtsgebied blijven verschillend. Bij de herziening van de ESRB-verordeningen¹⁰ wordt voorgesteld de institutionele vertegenwoordiging van de ECB in haar toezichthoudende hoedanigheid in de ESRB-governancestructuur te formaliseren en de coördinatie van hun werkzaamheden nog te verbeteren.

Samenwerking met de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad – vroegtijdige interventie en activering van afwikkeling

Sinds de oprichting van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) in januari 2016 als de afwikkelingsautoriteit van de bankenunie moeten het GTM en de GAR nauw samenwerken. Er is een memorandum van overeenstemming ondertekend dat voorziet in de uitwisseling van informatie die de GAR nodig heeft om afwikkelingsmaatregelen voor te bereiden en uit te voeren. De in 2017 genomen maatregelen betreffende verschillende noodlijdende banken bewezen dat de samenwerking goed verliep. De ervaring met recente gevallen zal alle betrokken actoren helpen bij het verder verbeteren van de praktische toepassing van de regels en het functioneren van het systeem. Onder meer wat het GTM betreft, gaat het over de praktische regelingen voor samenwerking en uitwisseling van informatie tussen alle Europese en nationale instanties die betrokken zijn bij vroege interventie en afwikkeling, de procedures op grond waarvan wordt besloten of een bank al dan niet failliet gaat of failliet zal gaan en het gebruik van activadoorlichtingen om te bepalen of de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie zijn vervuld. Nu steeds meer praktijkervaring wordt opgedaan, is het van belang dat het kader voor samenwerking voortdurend wordt getoetst en indien nodig verbeterd. De Commissie zal daartoe blijven coördineren met het GTM en de GAR, met betrekking tot het algehele functioneren van het afwikkelingsmechanisme, en ook vanuit het oogpunt van de staatssteunregels van de EU.

Wanneer vroegtijdige-interventiemaatregelen van de ECB worden gepland ten aanzien van een onder toezicht staande instelling waarvoor de GAR de afwikkelingsautoriteit is, moeten dergelijke maatregelen ter kennis worden gebracht van de GAR, die de afwikkeling van de betrokken instelling kan voorbereiden, en samen met de ECB nauwlettend toezicht houdt op de conformiteit met de vroegtijdige-interventiemaatregelen. In het wettelijke kader voor vroegtijdige-interventiemaatregelen zijn enige inconsistenties waargenomen die kunnen worden verholpen door de toepassing van bevoegdheden voor vroegtijdige interventie te

¹⁰ Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's ("de ESRB-verordening") en Verordening (EU) nr. 1096/2010 van de Raad van 17 november 2010 tot toewijzing aan de Europese Centrale Bank van specifieke taken betreffende de werking van het Europees Comité voor systeemrisico's ("de ECB/ESRB-verordening"). Op 20 september 2017 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om de rol van de raad van toezicht van de ECB in het ESRB te formaliseren. Zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

verduidelijken wanneer deze overlappen met toezichthoudende bevoegdheden. Bovendien zou kunnen worden overwogen om bevoegdheden voor vroegtijdige interventie rechtstreeks in de verordening tot instelling van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) op te nemen, zodat de ECB kan teruggrijpen naar in rechtstreeks toepasselijk Unierecht verankerde bevoegdheden. Totdat dergelijke verduidelijkingen in de wetgeving zijn opgenomen, met inbegrip van de situaties die vroegtijdige interventie uitlokken, is het raadzaam dat de ECB haar strategie voor crisisbeheersing uitwerkt, waarin met name de omstandigheden worden gedefinieerd die tot vroegtijdige-interventiemaatregelen nopen, en de GAR duidelijk in kennis stelt van alle maatregelen ten aanzien van instellingen met een verslechterende financiële situatie, om doeltreffender te kunnen samenwerken.

Tot slot mag de ECB als bevoegde autoriteit bepalen wanneer een instelling onder haar toezicht failliet gaat of waarschijnlijk failliet zal gaan. Deze bepaling is een voorwaarde voor de activering van afwikkeling, en de wijze waarop dit gebeurt, moet worden onderzocht bij toekomstige herzieningen van het GAM.

Deelname in het Bazels Comité voor banktoezicht en de Raad voor financiële stabiliteit – internationale convergentie van regelgeving

Het is een goede zaak dat de ECB actief lid is geworden van de betrokken internationale normerende instanties, de FSB en het Bazels Comité voor banktoezicht. In deze hoedanigheid kan de ECB op actieve wijze bijdragen tot het vaststellen van voor de banksector relevante internationale normen, met meer inspraak dan de EBA of de Commissie, die slechts waarnemer zijn in het Bazels Comité voor banktoezicht. Het blijft lastig om de input van de Europese leden in Basel helemaal op één lijn te krijgen, maar de desbetreffende inspanningen van de ECB, in samenwerking met de Commissie, zijn aanzienlijk en verdienen aanmoediging.

E. De kostenefficiëntie van het GTM

In dit deel wordt nader ingegaan op de kostenefficiëntie van het GTM, waarbij de ontwikkelingen inzake de doeltreffendheid van het toezicht en van de kosten van toezicht tijdens de eerste jaren van het GTM worden beoordeeld.

Een langere observatieperiode zou nodig zijn om de GTM-bijdrage tot het vlotte functioneren van de interne markt grondiger te kunnen analyseren. Ondanks de uitdagingen die typisch zijn voor de eerste jaren van het functioneren van het GTM hebben haast alle onder het rechtstreekse toezicht van de ECB staande banken de kwaliteit van het toezicht in 2015 zien verbeteren, met name wat betreft de consistentie van het toezicht tussen entiteiten van een bankgroep. Deze positieve ontwikkeling werd ook bevestigd door NBA's, die duidelijke verbeteringen hebben geconstateerd in het functioneren van de toezichthoudende colleges dankzij het doeltreffende leiderschap van de ECB. Bovendien hebben significante instellingen gewezen op een betere interactie met de ECB in 2016.

Tegelijkertijd zijn de toezichtvergoedingen sinds de start van het GTM gestegen, doordat de bijdragen om op ECB-niveau middelen op te bouwen niet worden gecompenseerd door een verlaging van de bijdragen voor middelen en kosten bij NBA's. Ook in 2016 zijn de vergoedingen licht gestegen vergeleken met 2015, door een hogere personeelsbezetting bij de ECB.

Met het huidige kader voor toezichtvergoedingen kunnen vergoedingen op duidelijke, transparante en eenvoudige wijze worden verspreid over onder toezicht staande instellingen. De juiste werkwijze bestaat erin het gemiddelde van risicogewogen bankactiva en totale activa als verdeelsleutel te gebruiken voor onder toezicht staande banken, omdat onzeker blijft in welke mate de door banken toegepaste risicogewichten hun reële risico weerspiegelen. De huidige vergoedingsmethodologie van de ECB zorgt voor evenredigheid omdat het budget voor significante en minder significante instellingen afhankelijk van de kostentoe wijzing wordt gesplitst. Door deze splitsing bedragen de vergoedingen, als aandeel van de totale betaalde activa, voor minder significante instellingen grofweg maar de helft van de vergoedingen voor significante instellingen.

Bij de aanstaande evaluatie van de vergoedingsmethodologie moet de ECB nagaan of meer evenredigheid kan worden bereikt, bijvoorbeeld door eventueel een onderscheid te maken tussen minder significante instellingen met hoge prioriteit, waarvan het toezicht meer middelen vergt, en andere minder significante instellingen.

Er wordt vastgesteld dat de ECB een goed functionerend systeem voor het meten van prestaties heeft ingevoerd, waarmee de voortgang in verschillende toezicht- en andere interne procedures kan worden gevolgd en een noodzakelijke basis wordt gecreëerd voor de beoordeling van de kostenefficiëntie en doeltreffendheid. Dit is een lovenswaardig initiatief dat zou kunnen worden uitgebreid om alle aspecten van de toezichthoudende activiteiten van de ECB en uiteindelijk ook de NBA's te omvatten.

III. Conclusies

Afgaande op de analyse in dit verslag en ook in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie blijkt uit de evaluatie van de Commissie dat de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme over het algemeen succesvol is verlopen. Kinderziekten werden goed opgevangen door de ECB en de NBA's, die daarmee blijken gaven van een hoog aanpassings- en reactievermogen.

De ECB heeft met de steun van de NBA's de nodige procedures en instrumenten gecreëerd om te zorgen voor de soepele overdracht van toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van significante instellingen en de uitoefening door de ECB van haar coördinerende en toezichthoudende functies. Op basis van dat kader is de ECB haar toezichthoudende rol volop beginnen te spelen en heeft zij in twee jaar tijd een goede reputatie als doeltreffende en strenge toezichthoudende autoriteit opgebouwd. Dit is een opmerkelijke prestatie, vooral in het licht van de erg strakke termijnen en de zeer uiteenlopende toezichtgerelateerde realiteit in de 19 deelnemende lidstaten.

Voortbouwend op de bestuurlijke structuur van de ECB, zoals neergelegd in het Verdrag, was het de bedoeling met de GTM-verordening werkbare besluitvormingsprocedures in te stellen die op de kenmerken van het GTM zijn afgestemd. Gehoopt wordt dat dit aspect in grote mate zal verbeteren door het nieuwe kader voor delegatie waardoor toezichthoudende of routinematige besluiten met een beperktere impact zullen kunnen worden genomen door het middenkader binnen de ECB.

Er zijn geen grote problemen geconstateerd met betrekking tot de onafhankelijkheid van de ECB. Wat het scheidingsbeginsel betreft, moet de ECB ervoor zorgen dat alle voorzorgsmaatregelen worden genomen en toegepast, met name wat betreft diensten die ten grondslag liggen aan zowel de toezichtfunctie van de ECB als aan alle andere functies die

door de ECB worden uitgeoefend. De ECB wordt eveneens uitgenodigd om te zorgen voor passende betrokkenheid van de Raad van toezicht bij de macroprudentiële besluitvorming.

Deze beginfase van het GTM was belangrijk om het vertrouwen van alle betrokken partijen te winnen. Daartoe werd de ECB in haar toezichthoudende hoedanigheid herhaaldelijk beoordeeld en tot verantwoording geroepen voor politieke, gerechtelijke en bestuurlijke instanties. Er is vaak en intens gebruik gemaakt van mechanismen om de ECB tot verantwoording te roepen en daarbij zijn geen grote tekortkomingen aan het licht gekomen in de wijze waarop de ECB haar toezichthoudende taken uitoefent. Bepaalde meningsverschillen zijn gerezen met betrekking tot de reikwijdte van het mandaat van de ERK om de ECB te evalueren – een probleem dat naar verwachting zal worden opgelost dankzij de vaste toezegging om beter samen te werken in het kader van de tweede evaluatie die zal worden uitgevoerd door de ERK.

Een fundamentele dimensie van het GTM is de interactie tussen de ECB en de NBA's. Afgezien van enige aanvankelijke onzekerheid omtrent de in nationale wetgeving verankerde toezichtbevoegdheden zijn geen grote problemen geïdentificeerd voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de GTM-verordening. De samenwerking is in de praktijk gestaag gegroeid, waarbij geleidelijk vertrouwen tussen de verschillende partijen is ontstaan en steeds meer ervaringen werden gedeeld. De NBA's van deelnemende lidstaten gaven blijk van hun bereidheid tot efficiënte samenwerking met en ondersteuning van de ECB bij het ontwikkelen van toezichtbeleid en het toepassen van toezichtshandelingen. Samenwerking te goeder trouw tussen de ECB en de NBA's is van essentieel belang en alle partijen worden opgeroepen om loyaal te blijven samenwerken.

De verhouding tussen de ECB en de EBA is een ander belangrijk aspect van het functioneren van het GTM in de context van de interne markt. Bij deze evaluatie is een positieve dynamische interactie vastgesteld die beide partijen tot voordeel strekt, en wordt de ECB aangespoord om te blijven samenwerken en coördineren met de EBA, in het bijzonder betreffende de toepassing van het gemeenschappelijke rulebook.

Het toezicht op banken in de eurozone is al in de eerste jaren van het GTM doeltreffender geworden. Voor significante instellingen is het regelgevingskader nu meer geharmoniseerd, en gebeurt het toezicht op basis van gemeenschappelijke methoden die op consistente wijze worden toegepast. De indruk is dat de kwaliteit van het toezicht op een aantal essentiële toezichtgebieden is verbeterd, met name in het kader van het SREP, interne modellen, betrouwbaarheids- en geschiktheidsbeoordelingen en het functioneren van colleges. De ECB heeft tevens grote inspanningen geleverd om toezichtpraktijken voor minder significante instellingen te harmoniseren, maar er is meer tijd nodig om de harmonisatie naar een hoger peil te tillen en het gebruik van gemeenschappelijke beste praktijken bij het toezicht op minder significante instellingen te bevorderen. In het algemeen is het effect op het gelijke speelveld tussen significante instellingen in de deelnemende lidstaten, alsook tussen significante en minder significante instellingen in deelnemende lidstaten, positief. Voorts is er, gezien de zeer positieve beoordeling van de rol van de ECB in de colleges van toezichthouders en haar aanzienlijke bijdragen tot de besprekingen binnen de EBA, sprake van positieve overloopeffecten op de gehele interne markt.

Over het algemeen lijkt de GTM-verordening in de praktijk goed te functioneren en zijn er in dit stadium geen grote wijzigingen in het wettelijke kader nodig. De in dit verslag genoemde tekortkomingen kunnen voornamelijk worden verholpen door maatregelen van de ECB of door de wijzigingen in de toepasselijke Uniewetgeving die momenteel worden besproken

door het Europees Parlement en de Raad in het kader van de voorstellen die de Commissie in november 2016 heeft gedaan. Bepaalde aspecten van de toepassing van de GTM-verordening moeten verder worden opgevolgd en diepgaander worden beoordeeld zodra meer ervaring met het GTM is opgedaan.

De Commissie concludeert dat de toezichtpijler van de bankenunie met succes is opgezet, goed functioneert en zijn doeltreffendheid bewijst. Het GTM is een solide en betrouwbaar bestanddeel van de bankenunie dat zijn volledige potentieel in de context van een voltooide bankenunie kan waarmaken.