

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 7 november 2008

inzake een ontwerp-besluit van de Commissie tot instelling van het Comité van Europese Banktoezichthouders

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 10 oktober 2008 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Europese Commissie om een advies inzake een ontwerp-besluit van de Commissie tot instelling van het Comité van Europese Banktoezichthouders (hierna het „ontwerp-besluit“). Het ontwerp-besluit dient het in november 2003 aangenomen besluit van de Commissie te vervangen ⁽¹⁾.

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 105, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, daar het ontwerp-besluit de structuur en de functies van één van de Comité's Financiële Dienstverlening van de EU beïnvloedt en de bijdrage van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) betreffende de goede werking van het beleid aangaande prudentieel toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, zoals omschreven in artikel 105, lid 4, van het Verdrag. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies aangenomen.

1. Algemene opmerkingen

- 1.1. In mei 2008 verzocht de ECOFIN-Raad de Commissie de commissiebesluiten tot instelling van Niveau-3 Comité's te herzien door deze comité's specifieke taken te geven ter verbetering van de samenwerking inzake het toezicht en van de convergentie van hun rol bij de risicobeoordeling inzake financiële stabiliteit. ECOFIN-Raad noemde een aantal eventueel op te nemen taken ⁽²⁾. De ECOFIN-conclusies verwijzen eveneens naar bepaalde in aanmerking te nemen aangelegenheden bij de ontwikkeling van de rol van Niveau-3 Comité's aangaande het toezicht op de risico's voor de financiële stabiliteit op EU-niveau. De ECOFIN-Raad verzocht in het bijzonder het Comité van Europese Banktoezichthouders (het CEBS) en het Comité voor banktoezicht (CBT) van het ESCB te zorgen voor een efficiënte en passende werkverdeling tussen beide organen ⁽³⁾. Tegen deze achtergrond verwelkomt de ECB in zijn

⁽¹⁾ Besluit 2004/5/EG van de Commissie van 5 november 2003 tot instelling van het Comité van Europese banktoezichthouders (PBL 3 van 7.1.2004, blz. 28).

⁽²⁾ Conclusies van de Raad betreffende EU-regelingen inzake het toezichtkader en de financiële stabiliteit zoals aanvaard door de ECOFIN-Raad op 14 mei 2008, blz. 3-5, beschikbaar onder: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st08/st08515-re03.nl08.pdf>

⁽³⁾ Conclusies van de Raad, blz. 5-6.

algemeenheid het ontwerp-besluit voor zover de door de Commissie voorgestelde wijzigingen de conclusies van de 2007 ⁽¹⁾ herziening aangaande het Lamfalussy-kader, waaraan ook het Eurosysteem deelnam, reflecteren ⁽²⁾. Tegelijkertijd merkt de ECB op dat de Europese Raad in oktober 2008, na de recente ontwikkelingen op de financiële markten, de noodzaak benadrukte het toezicht op de Europese financiële sector te versterken ter verbetering van de coördinatie van het toezicht op Europees niveau ⁽³⁾. Meer bepaald verwelkomt de Europese Raad de oprichting van een groep op hoog niveau door de Commissie ⁽⁴⁾. In deze context benadrukt de ECB dat de specifieke opmerkingen in dit advies de eventuele toekomstige bijdragen aan het bredere debat aangaande het werk van deze groep onverlet laten.

- 1.2. Dat de ECB het werk van het CEBS steunt blijkt uit haar financiële en technische bijdragen. De actuele ontwikkelingen op de financiële markten bevestigen het belang van nauwe samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichhouders en centrale banken, wat nu duidelijk blijkt uit de nauwe interactie tussen het CEBS en het CBT aangaande regelmatige risicobeoordelingen en toezicht op de financiële stabiliteit, en doen het belang ervan nog toenemen.
- 1.3. De ECB ondersteunt het streven naar consistentere besluiten van de Europese Commissie tot oprichting van de „Lamfalussy“-Comités van Toezichthouders (Niveau-3 Comités), d.w.z. het CEBS, het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen (CEIOPS) en het Comité van Europese Effectenregelgevers (CEER) ⁽⁵⁾. De Commissie zou desgevallend kunnen rekening houden met de specifieke opmerkingen in dit advies aangaande de ontwerp-besluiten inzake de twee andere Niveau-3 Comités waaromtrent de ECB niet geconsulteerd werd.

2. Specifieke opmerkingen

2.1. Nieuwe aan het CEBS toegewezen taken (artikel 4)

Aangaande de nieuwe taken van dit ontwerp-besluit heeft de ECB de volgende opmerkingen.

Ten eerste, ondersteunt de ECB de invoering van verwijzingen in het ontwerp-besluit naar de rol van het Niveau-3 Comité, zowel aangaande bemiddeling tussen toezichthouders en aangaande de takendelegatie ⁽⁶⁾. De drie Niveau-3 Comités hebben onlangs een bemiddelingsmechanisme aangenomen ter oplossing van mogelijke geschillen en ter verbetering van het begrip en vertrouwen tussen toezichthouders, de dagelijkse samenwerking tussen toezichthouders en de toezichtsconvergentie ⁽⁷⁾. Aangezien de praktische werking van deze bepaling nog niet werd getest, ware te zijner tijd een herziening van de tenuitvoerlegging ervan wenselijk. Aangaande de rol van het CEBS in de facilitering van de takendelegatie tussen de toezichthouders, acht de ECB deze ontwikkeling nuttig ter verdere bevordering van de efficiëntie en doelmatigheid van de grensoverschrijdende takentoedeling tussen toezichthouders en vindt deze ontwikkeling een bijdrage tot de stroomlijning van de interactie tussen grensoverschrijdende bankgroepen en toezichthouders.

Voorts verwijst het ontwerp-besluit ernaar dat het CEBS middels niet-bindende richtsnoeren, aanbevelingen en standaarden bijdraagt tot de gemeenschappelijke en uniforme tenuitvoerlegging en de consequente toepassing van de communautaire wetgeving ⁽⁸⁾. Aangezien toezichtconvergentie van belang is voor de doelmatige integratie van het Europees financieel stelsel, suggereert de ECB, onder de taken van het CEBS, een verwijzing in te voegen naar de rol van dit comité bij de bevordering van de controle op de praktische toepassing van de bovenvermelde niet-bindende maatregelen via collegiale toetsingen.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie, *Review of the Lamfalussy process — Strengthening supervisory convergence*, COM(2007) 727 final.

⁽²⁾ Bijdrage van het Eurosysteem aan de herziening van het Lamfalussy-kader, november 2007, beschikbaar op de website van de ECB onder: www.ecb.int

⁽³⁾ Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, 15-16 oktober 2008, lid 8. De conclusies zijn beschikbaar onder: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsId=339

⁽⁴⁾ Zie de mededeling van de Europese Commissie „*From financial crisis to recovery: A European framework for action*”, COM(2008) 706 final, 29 oktober 2008, beschikbaar op de website van de Commissie onder: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COMM_20081029.pdf

⁽⁵⁾ Overweging 6 bij het ontwerp-besluit.

⁽⁶⁾ Zie overweging 14 en artikel 4, lid 1, onder a), van het ontwerp-besluit (aangaande bemiddeling) en overweging 17 en artikel 4, lid 1, onder d), van het ontwerp-besluit (aangaande delegatie).

⁽⁷⁾ Zie het Protocol aangaande bemiddelingsmechanismen van het CEER, CEER/06-286b, augustus 2006, op de website van CEER onder <http://www.cesr-eu.org>, het Protocol aangaande de bemiddelingsmechanismen van HET CEBS, 25 september 2007 op de website van HET CEBS onder <http://www.c-eb.org>, en het Protocol aangaande bemiddelingsmechanismen tussen verzekerings- en pensioentoezichthouders, CEIOPS-DOC-14/07, oktober 2007 op de website van CEIOPS onder: <http://www.ceiops.eu>

⁽⁸⁾ Artikel 3 van het ontwerp-besluit.

Ten tweede, merkt de ECB op dat de Commissie, in lijn met de ECOFIN-conclusies van 14 mei 2008, het CEBS een rol toekent bij het uitwerken van operationele richtsnoeren ter garantie van de efficiënte en consistente werking van colleges van toezichhouders ⁽¹⁾. Dit sluit aan bij het actuele initiatief in de context van de herziening van de Richtlijn Kapitaalvereisten ⁽²⁾ ter verbetering van de wettelijke grondslagen van de colleges van toezichhouders. Dienaangaande benadrukt de ECB het belang van de consistentie tussen de bepalingen van het ontwerp-besluit en van de bovenvermelde richtlijn.

2.2. Samenwerking tussen het CEBS en het CBT (artikel 5)

Overeenkomstig het mandaat van de ECOFIN-Raad zorg te dragen voor een efficiënte en passende werkverdeling tussen het CEBS en het CBT ⁽³⁾, benadrukt de Commissie in haar ontwerp-besluit dat overlappingsen vermeden dienen te worden tussen de taken van de twee comités ⁽⁴⁾. De Commissie aanvaardde dat deze taakverdeling in een zekere mate zou kunnen baseren op een onderscheid tussen macro- en micro-prudentiële analyses ⁽⁵⁾. Dienaangaande en zoals bepaald in een vorig advies, benadrukt de ECB dat het van belang is de rol van het CBT te erkennen, welk comité al een kader heeft uitgewerkt voor de controle van macro-prudentiële ontwikkelingen ⁽⁶⁾. Het ontwerp-besluit stelt dat de vrijwaring van de financiële stabiliteit een systeem op het niveau van de comités vereist om potentiële grens- en sectoroverschrijdende risico's vroeg te onderkennen, en dat het CEBS de risico's in het banksector dient op te sporen en regelmatig verslag over het resultaat van deze werkzaamheden dient uit te brengen ⁽⁷⁾. Tegen deze achtergrond heeft de ECB de volgende opmerkingen:

Ten eerste, benadrukt de ECB dat de verwijzing in het ontwerp-besluit naar de interactie tussen het CBT en het CEBS positiever kan zijn, waaruit de bestaande samenwerking tussen de Niveau-3 Comités en het CBT blijkt. Daarom zou het ontwerp-besluit meer de noodzakelijke nauwe samenhang tussen die comités en het CBT dienen te benadrukken, en niet de te vermijden overlappingsen met het werk van het CBT ⁽⁸⁾.

Bovendien maakten het CEBS en het CBT ter vermindering van dubbel werk reeds afspraken aangaande de organisatie van hun interactie aangaande regelmatige risicobeoordelingen en toezicht op de financiële stabiliteit. Terwijl het CBT zich conform haar mandaat concentreert op de identificatie van de belangrijkste prudentiële risico's voor het financieel stelsel en de banksector, concentreert het CEBS zich op de proactieve identificatie van bijzondere risico's, toezichtproblemen en mogelijke beleidsmaatregelen.

Ten tweede moet het het CEBS krachtens het ontwerp-besluit, indien nodig ter garantie van tijdige preventieve of corrigerende maatregelen 'de andere comités van toezichhouders, de ministeries van Financiën en de nationale centrale banken op mogelijke of nakende problemen wijzen ⁽⁹⁾. De ECB suggereert deze bepaling te verduidelijken ter vermindering van mogelijke vertrouwelijkheidsproblemen bij de verzending van toezichtinformatie over individuele banken aan ministeries van Financiën.

⁽¹⁾ Artikel 4, lid 1, onder e), van het ontwerp-besluit.

⁽²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer, COM (2008), 602 finaal. De Richtlijn Kapitaalvereisten omvat Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1) en Richtlijn 2006/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 14 juni 2006 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (herschikking) (PB L 177 van 30.6.2006, blz. 201).

⁽³⁾ Conclusies van de Raad betreffende EU-regelingen inzake het toezichtkader en de financiële stabiliteit zoals aanvaard door de ECOFIN op 14 mei 2008, beschikbaar onder:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08515-re03.en08.pdf>

⁽⁴⁾ Overweging 21 en artikel 5, lid 5, van het ontwerp-besluit.

⁽⁵⁾ Europese Commissie (DG Internal Market), *Public Consultation Paper on amendments to Commission Decisions establishing CESR, HET CEBS & CEIOPS*, 23 mei 2008, blz. 11, beschikbaar onder: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf

⁽⁶⁾ Lid 7 van ECB-Advies CON/2004/7 van 20 februari 2004 op verzoek van de Raad van de Europese Unie inzake een voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 85/611/EEG, 91/675/EEG, 93/6/EEG en 94/19/EG van de Raad en van de Richtlijnen 2000/12/EG, 2002/83/EG en 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad met het oog op de instelling van een nieuwe comitéstructuur voor financiële diensten (PB C 58 van 6.3.2004, blz. 23).

⁽⁷⁾ Overweging 20 en artikel 5, lid 2, eerste paragraaf, van het ontwerp-besluit.

⁽⁸⁾ De nauwe samenwerking tussen het CEBS en het CBT wordt reeds weerspiegeld in het herziene CEBS-Charter dat in werking trad op 10 juli 2008 is beschikbaar is op de website van het CEBS onder: <http://www.c-eps.org> (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, lid 4, 4, lid 5 en 6, lid 4, van het CEBS-Charter).

⁽⁹⁾ Artikel 5, lid 1, van het ontwerp-besluit.

Ten derde, bepaalt het ontwerp-besluit dat het CEBS minstens op kwartaalbasis haar analyses van de belangrijkste risico's en kwetsbare punten in het bankwezen zou dienen mee te delen aan de Commissie, het Economisch en Financieel Comité (EFC) en het Europees parlement ⁽¹⁾. Uit de mededeling van de resultaten van haar macro-prudentiële analyse door het CBT aan het EFC, blijkt dat onder normale omstandigheden een rapportage twee maal per jaar beter zou zijn.

2.3. Financiële conglomeraten (artikel 11)

Het ontwerp-besluit bepaalt dat samenwerking tussen het CEBS en het CEIOPS bij toezicht op financiële conglomeraten gebeurt binnen het Gemengd Comité voor Financiële Conglomeraten. Aangezien de ECB reeds deelneemt aan het werk van de Interim Werkgroep voor financiële conglomeraten en het Europese Comité voor financiële conglomeraten, verdient haar deelname als waarnemer vermelding samen met die van de Commissie en het CEER.

2.4. Stemming bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 14)

Op 7 oktober 2008 begroette de ECOFIN-Raad de overeenkomst van de toezichthouders in de Niveau-3 Comités tot opname van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in hun respectievelijke charters ⁽²⁾. Het ontwerp-besluit bepaalt dat besluiten van het CEBS „1) minstens een kiesdeler van 255/345 van de gewogen stemmen zullen vereisen en 2) een gewone meerderheid van de lidstaten” ⁽³⁾. Het charter van het CEBS bepaalt daarentegen dat „besluiten tot stand komen bij ten minste 255 stemmen voor uitgebracht door ten minste twee derde van de lidstaten”. De ECB merkt op dat beide procedures voorzien zijn in de bepalingen van het Verdrag aangaande stemmingen met gekwalificeerde meerderheid ⁽⁴⁾. Voor de rechtsduidelijkheid beveelt de ECB echter consistentie aan tussen de stemregels van het ontwerp-besluit en van het CEBS-charter, wat in het ontwerp-besluit directe verwijzingen zou vereisen naar de desbetreffende bepaling van het Verdrag.

3. Formuleringsvoorstellen

Voor zover de bovenvermelde voorstellen tot wijzigingen in het ontwerp-besluit zouden leiden, zijn formuleringsvoorstellen bijgevoegd in de bijlage.

Dit Advies wordt op de website van de ECB gepubliceerd nadat de Commissie het besluit tot instelling van het Comité van Europese Banktoezichthouders heeft aangenomen en gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 7 november 2008.

De vicevoorzitter van de ECB

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Artikel 5, lid 2, van het ontwerp-besluit.

⁽²⁾ Conclusies van de Raad, zoals aanvaard door ECOFIN op 7 oktober 2008, beschikbaar onder: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/103250.pdf

⁽³⁾ Artikel 14 van het ontwerp-besluit.

⁽⁴⁾ Artikel 205, lid 2, van het Verdrag (zoals gewijzigd in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenie tot de Europese Unie) voorziet twee opties. In functie van het soort rechtshandeling van de Raad, d.w.z. de vraag of het Verdrag oplegt dat de rechtshandeling wordt aangenomen op voorstel van de Commissie of niet, komen de besluiten tot stand wanneer zij ten minste 255 stemmen hebben gekregen en ten minste ofwel (i) de meerderheid van de leden, of (ii) ten minste twee derden van de leden voorstemmen.

BIJLAGE

Formuleringsvoorstellen

Door de Commissie voorgestelde tekst ⁽¹⁾	Door de ECB voorgestelde wijzigingen
<p>Wijziging 1 Overweging 21 bij het ontwerp-besluit</p>	
<p>(21) Om sectoroverschrijdende aangelegenheden op adequate wijze te kunnen aanpakken, dienen de werkzaamheden van het comité te worden gecoördineerd met die van het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen en het Comité van Europese Effectenregelgevers. Dit is van bijzonder belang voor het aanpakken van mogelijke sectoroverschrijdende risico's voor de financiële stabiliteit. Bijzondere aandacht zou dienen te worden besteed aan de vermindering van overlappings met het werk van het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken.</p>	<p>(21) Om sectoroverschrijdende aangelegenheden op adequate wijze te kunnen aanpakken, dienen de werkzaamheden van het comité te worden gecoördineerd met die van het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen en het Comité van Europese Effectenregelgevers. Dit is van bijzonder belang voor het aanpakken van mogelijke sectoroverschrijdende risico's voor de financiële stabiliteit. Bijzondere aandacht zou dienen te worden besteed aan de vermindering van overlappings met het werk van het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken. Het Comité zal ook nauwe contacten onderhouden met het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken.</p>
<p><i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2, lid 2, van het advies</p>	
<p>Wijziging 2 (nieuw) Artikel 4, lid 1, onder g) van het ontwerp-besluit</p>	
	<p>(g) de toetsing van de praktische toepassing van de door het comité aangenomen niet-bindende richtsnoeren, aanbevelingen en standaarden bevorderen.</p>
<p><i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2.1 van het advies</p>	
<p>Wijziging 3 Artikel 5, lid 2, van het ontwerp-besluit</p>	
<p>2. Het Comité deelt minstens op kwartaalbasis haar analyses van macro-prudentiële ontwikkelingen, risico's en -kwetsbaarheden in de banksector mee aan de Commissie, het Economisch en Financieel Comité en het Europees parlement.</p>	<p>2. Het Comité deelt minstens op kwartaalbasis twee keer per jaar de analyses van micro-prudentiële ontwikkelingen, risico's en -kwetsbaarheden in de banksector mee aan de Commissie, het Economisch en Financieel Comité en het Europees parlement.</p>
<p><i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2.2 van het advies</p>	
<p>Wijziging 4 Artikel 5, lid 4, van het ontwerp-besluit</p>	
<p>4. Het comité werkt nauw samen met het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen en het Comité van Europese Effectenregelgevers ter garantie dat sectoroverschrijdende ontwikkelingen, risico's en kwetsbare punten afdoende worden bestreken.</p>	<p>4. Het comité werkt nauw samen met het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen, en het Comité van Europese Effectenregelgevers en het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken ter garantie dat sectoroverschrijdende ontwikkelingen, risico's en kwetsbare punten afdoende worden bestreken.</p>
<p><i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2.2 van het advies</p>	

Door de Commissie voorgestelde tekst ⁽¹⁾	Door de ECB voorgestelde wijzigingen
Wijziging 5	
Artikel 5, lid 5, van het ontwerp-besluit	
5. Het Comité besteed bijzondere aandacht aan de vermindering van overlappings met het werk van het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken.	5. Het Comité besteed bijzondere aandacht aan de vermindering van overlappings met het werk van het Comité voor banktoezicht van het Europees Stelsel van centrale banken.
<i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2.2 van het advies	
Wijziging 6	
Artikel 11 van het ontwerp-besluit	
De samenwerking op het gebied van toezicht op financiële conglomeraten tussen het Comité het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen wordt uitgeoefend in een Gemengd Comité voor Financiële Conglomeraten. De Commissie en het Comité van Europese Effectenregelgevers zijn uitgenodigd als waarnemers deel te nemen aan het Gemengd Comité voor Financiële Conglomeraten.	De samenwerking op het gebied van toezicht op financiële conglomeraten tussen het Comité het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen wordt uitgeoefend in een Gemengd Comité voor Financiële Conglomeraten. De Commissie, het Comité van Europese Effectenregelgevers en de Europese Centrale Bank zijn uitgenodigd als waarnemers deel te nemen aan het Gemengd Comité voor Financiële Conglomeraten.
<i>Rechtvaardiging</i> — Zie paragraaf 2.3 van het advies	
<p>⁽¹⁾ Aangezien de tekst waarover de ECB geconsulteerd werd alleen in het Engels beschikbaar was, zijn de vertalingen gebaseerd op, maar niet identiek aan, de taalversies van de finale tekst van het op 23 januari 2009 aangenomen besluit C(2009) 177 finaal.</p>	