

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 2 maart 2018

inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's

(CON/2018/12)

(2018/C 120/03)

INLEIDING EN RECHTSGRONDSLAG

Op 27 november 2017 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) van de Raad van de Europese Unie een verzoek om een advies inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's⁽¹⁾ (hierna „het voorstel” genoemd).

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aangezien het voorstel bepalingen bevat betreffende de bijdrage van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) tot een goede beleidsvoering door de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, zoals bedoeld in artikel 127, lid 5, van het Verdrag, en de aan de ECB toebedeelde specifieke taken betreffende het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en de werking van het Europees Comité voor systeemrisico's, zoals bedoeld in artikel 127, lid 6, van het Verdrag. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Het voorstel maakt deel uit van een alomvattend pakket van maatregelen ter versterking van Europees Stelsel voor financieel toezicht (ESFS), dat bestaat uit de drie toezichthoudende autoriteiten (ESA's) en het ESRB. De ECB is van mening dat het ESRB een centrale en succesvolle rol heeft gespeeld sinds zijn ontstaan met betrekking tot het voorkomen of het mitigeren van systeemrisico's voor financiële stabiliteit in de Unie die binnen het financiële stelsel kunnen ontstaan⁽²⁾.

Derhalve steunt de ECB het door de Europese Commissie voorgestelde beperkt aantal gerichte veranderingen van het bestuur- en beheerkader van het ESRB die de efficiëntie en doelmatigheid van het ESRB verder beogen te verbeteren en het ESRB in staat moeten stellen zijn mandaat beter te vervullen. Meer in het bijzonder is de ECB van mening dat de voorgestelde wijzigingen van Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad⁽³⁾ noodzakelijk zijn voor een correcte weergave van de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM)⁽⁴⁾ en om te verzekeren dat het ESRB macroprudentieel toezicht kan uitoefenen ten aanzien van het gehele financiële stelsel, zulks gezien het stijgende belang van marktgebaseerde financiering, met name ten gevolge van de oprichting van de kapitaalmarktenunie. De ECB en het ESRB zijn van mening dat de ECB zeer goed in staat is om het ESRB analytische, statistische, financiële

⁽¹⁾ COM(2017) 538 final.

⁽²⁾ Advies van de Europese Centrale Bank van 4 februari 2015 inzake de evaluatie van de missie en organisatie van het Europees Comité voor systeemrisico's (CON/2015/4) (PB C 192 van 10.6.2015, blz. 1). Alle ECB-adviezen worden op de ECB-website bekendgemaakt onder www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ 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 (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 1).

⁽⁴⁾ Zie de „bijdrage van de ECB aan de raadpleging van de Europese Commissie inzake de herziening van het macroprudentiële beleidskader van de EU”, december 2016 (hierna „de ECB-bijdrage” te noemen), beschikbaar op de ECB-website onder: www.ecb.europa.eu. Zie tevens bladzijde 4 van de „ESRB-reactie op het raadplegingsdocument van de Europese Commissie” op „the Review of the EU Macroprudential Policy Framework”, 24 oktober 2016 (hierna „de ESRB-reactie”), beschikbaar op de ESRB-website onder: www.esrb.europa.eu.

en administratieve bijstand te verlenen in overeenstemming met de bestaande regelingen⁽¹⁾. Voorts is de ECB voornemens het ESRB ook in de toekomst te steunen om werkzaamhedenduplicatie te vermijden, aldus gebruik makend van de voordelen die voortvloeien uit de risicobeoordelingrol van de ECB en de analyse van de banksector in de aan het GTM deelnemende lidstaten.

Bovendien merkt de ECB op dat Verordening (EU) nr. 1092/2010 vereist dat het ESRB de ESA's de voor de uitvoering van hun taken noodzakelijke gegevens moet verstrekken, maar die verordening regelt geen uitwisseling van gegevens tussen het ESRB en de in lidstaten na de vaststelling in 2010 van Verordening (EU) nr. 1092/2010 opgerichte macroprudentiële autoriteiten. Dat overwegende zou de ECB een wetsvoorstel verwelkomen dat een herziening beoogt van de huidige in Verordening (EU) nr. 1092/2010 vastgelegde gegevensdelingsregeling. Door een herziening van de huidige gegevensdelingsregeling zou het ESRB nationale macroprudentiële autoriteiten kunnen voorzien van relevante toezichtgegevens die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun nationale taken uit hoofde van nationaal recht, mits voldoende waarborgen zijn ingebouwd om conformiteit met relevant unierecht te verzekeren. Daarenboven zou een daarmee overeenstemmende verduidelijking gerechtvaardigd zijn opdat ESRB-leden van het ESCB en de toezichthoudende autoriteiten de van het ESRB ontvangen gegevens voor de uitvoering van hun wettelijke taken kunnen gebruiken.

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

1. De ESRB-voorzitter

Het voorstel bepaalt dat de ECB-president het ESRB voorziet, en creëert aldus een permanente link tussen de ECB-president en het ESRB-voorzitterschap⁽²⁾. Enerzijds blijft het ESRB autonoom, anderzijds heeft het ook sterk geprofiteerd van de zichtbaarheid, onafhankelijkheid en de reputatie van de ECB⁽³⁾. Zoals eerder opgemerkt⁽⁴⁾, spelen centrale banken een belangrijke rol in macroprudentieel beleid, zulks gezien hun verantwoordelijkheid voor de bijdrage aan financiële stabiliteit en hun analytische deskundigheid inzake de reële economie, financiële markten en financiële-marktinfrastuctuur. Dienaangaande verstrekt de ECB het ESRB analytische, statistische, administratieve en logistieke ondersteuning. Voorts is nauwe samenwerking op technisch niveau tussen de ECB en het ESRB verzekerd door wederzijdse vertegenwoordiging in het technisch adviescomité en het Comité voor Financiële Stabiliteit. Gezien die achtergrond onderstreept de toedeling van het ESRB-voorzitterschap aan de ECB-president krachtens artikel 5, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 het belang van de rol van centrale banken in de werking van het ESRB⁽⁵⁾. Derhalve ondersteunt de ECB het Commissie-voorstel het ESRB-voorzitterschap en de ECB-leiding te koppelen.

2. ESRB-organisatie

2.1. Benoemingsprocedure voor het hoofd van het ESRB-secretariaat

Het voorstel bepaalt dat bij het overleg over de aanstelling van het hoofd van het secretariaat van het ESRB de algemene raad volgens een open en transparante procedure evalueert of de kandidaten geschikt zijn om de positie van hoofd van het secretariaat van het ESRB te bekleden en licht tevens het Europees Parlement en de Raad in over de consultatieprocedure⁽⁶⁾. De ECB steunt in zijn algemeenheid het voorstel het profiel van het hoofd van het secretariaat van het ESRB zichtbaarder te maken en maakt een paar opmerkingen aangaande de rol van de ECB in de ondersteuning van het ESRB-secretariaat en aangaande haar huidige rol in de benoemingsprocedure voor het hoofd van het secretariaat van het ESRB. Het ESRB-secretariaat wordt door de ECB bekleed en, daartoe moet de ECB voldoende personele en financiële middelen ter beschikking stellen⁽⁷⁾. De ECB benoemt het hoofd van het secretariaat van het ESRB waarbij de algemene raad een raadgevende rol heeft⁽⁸⁾. Uit hoofde van deze procedure evalueert de inzake de benoeming van het hoofd van het ESRB-secretariaat geraadpleegde algemene raad van het ESRB de geschiktheid van de kandidaten; dat overwegende is de ECB van mening dat deze procedure geen afbreuk mag doen aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de ECB het hoofd van het ESRB-secretariaat te benoemen, zulks onder volledige naleving van de raadplegingsprocedure van artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1096/2010 van de Raad⁽⁹⁾.

2.2. De taken van het hoofd van het ESRB-secretariaat

Het voorstel bepaalt dat de ESRB-voorzitter en het Stuurcomité bepaalde taken kunnen opdragen aan het hoofd van het ESRB-secretariaat. Deze taken omvatten onder meer het dagelijks beheer van het ESRB-secretariaat, de coördinatie en de voorbereiding van de werkzaamheden en de besluitvorming van de algemene raad, en de voorbereiding van het ESRB-jaarprogrammavoorstel en de uitvoering ervan⁽¹⁰⁾. De ECB verwelkomt deze verduidelijking

⁽¹⁾ Zie bladzijde 9 en 10 van de ECB-bijdrage en bladzijde 3 van de ESRB-reactie.

⁽²⁾ Zie artikel 1, lid 2, onder a), van het voorstel.

⁽³⁾ Zie bladzijde 3 van de ESRB-reactie.

⁽⁴⁾ Zie bladzijde 9 van de ECB-bijdrage.

⁽⁵⁾ Zie paragraaf 1.2 van Advies CON/2015/4.

⁽⁶⁾ Zie artikel 1, lid 1, onder a), van het voorstel.

⁽⁷⁾ Zie overweging 8 en artikel 2 van 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 (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 162).

⁽⁸⁾ Zie artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1096/2010.

⁽⁹⁾ 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 (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 162).

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 1, lid 1, onder b), van het voorstel.

van de taken die het hoofd van het secretariaat kan uitvoeren. In de praktijk voert het het hoofd van het ESRB-secretariaat de meeste in het voorstel opgenomen taken al uit. Aangaande de voorbereiding van het ESRB-jaarprogrammavoorstel is de ECB is van mening dat het ESRB ook in de toekomst flexibel moet kunnen inspelen op mogelijke kwetsbaarheden in het financiële stelsel die een tijdelijke en uitzonderlijke afwijking van het jaarwerkprogramma kunnen vereisen, zulks afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de situatie.

2.3. *De externe vertegenwoordiging van de ESRB door het hoofd van het ESRB-secretariaat*

Luidens het voorstel kan de ESRB-voorzitter aan het hoofd van het ESRB-secretariaat zijn of haar taken delegeren die verband houden met de externe vertegenwoordiging van de ESRB ⁽¹⁾. In zijn algemeenheid steunt de ECB de doelstelling van de Commissie om het profiel van het hoofd van het ESRB-secretariaat zichtbaarder te maken door delegatie van bepaalde taken te voorzien. De ECB is evenwel van mening dat het voorstel moet verduidelijken of het hoofd van het ESRB-secretariaat het ESRB ook kan vertegenwoordigen in verband met de in artikel 19, leden 1, 4 en 5, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 bedoelde taken aangaande verantwoordingsplicht en rapportageverplichtingen ⁽²⁾. Aangezien het belangrijk is de verantwoordingsplicht van het ESRB te waarborgen, is de ECB is van mening dat de ESRB-voorzitter het ESRB ook in de toekomst extern moet vertegenwoordigen aangaande de in artikel 19, leden 1, 4 en 5, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 bedoelde taken en die externe vertegenwoordiging alleen mag delegeren aan de vicevoorzitter van het ESRB.

2.4. *Met de oprichting van het GTM verband houdende wijzigingen*

Om rekening te houden met de oprichting van Bankenuie in het algemeen, en de oprichting van het GTM in bijzonder, rekent het voorstel de voorzitter van de raad van toezicht van de ECB, en zijn/haar vertegenwoordiger in het algemeen technisch comité ⁽³⁾, tot de stemhebbende leden van de algemene raad ⁽⁴⁾ in het Stuurcomité ⁽⁵⁾. De oprichting van de Bankenuie en de daarmee verband houdende wijzigingen van het institutionele kader voor het prudentiële toezicht op kredietinstellingen volgende op de oprichting van het GTM zijn van belang voor de taken en functies van het ESRB. Derhalve verwelkomt de ECB de door de Commissie voorgestelde wijzigingen die in het algemeen stroken met eerdere door de ECB gedane aanbevelingen voor wat betreft de versterking van het ESRB-bestuur ⁽⁶⁾. De ECB merkt op dat het voorstel stemrechten toekent aan de voorzitter van de raad van toezicht in de algemene raad van het ESRB en tevens verzekert dat de voorzitter van de raad van toezicht is vertegenwoordigd in het Stuurcomité van het ESRB. Bij de regeling van deze specifieke aangelegenheden moet naar behoren rekening worden gehouden met de Europese dimensie van het GTM om een passend institutioneel evenwicht te verzekeren tussen de stemrechten en niet-stemrechten van banktoezichtvertegenwoordigers van die lidstaten die deelnemen aan de Bankenuie en van niet-deelnemende lidstaten.

2.5. *De deelname van autoriteiten uit derde landen aan de algemene raad*

De Commissie stelt schrapping voor van de bepaling van Verordening (EU) nr. 1092/2010 die deelname aan de ESRB-werkzaamheden openstelt voor vertegenwoordigers van hoog niveau van de betrokken autoriteiten uit derde landen, met name uit landen van de Europese Economische Ruimte. Hun deelname is strikt beperkt tot voor die landen van belang zijnde aangelegenheden ⁽⁷⁾. Deze bepaling dient als rechtsgrond voor de algemene raad van het ESRB om vertegenwoordigers van hoog niveau van autoriteiten uit derde landen uit te nodigen en het ESRB in staat te stellen om regelingen te treffen die de aard, reikwijdte en procedurele aspecten uiteenzetten aangaande de betrokkenheid van die derde landen bij de ESRB-werkzaamheden ⁽⁸⁾. De ECB stelt voor deze bepalingen te handhaven om de noodzakelijke flexibiliteit voor het ESRB te handhaven aangaande, indien toepasselijk, de mogelijkheid die vertegenwoordigers van hoog niveau van autoriteiten van derde landen ook in de toekomst te betrekken bij de ESRB-werkzaamheden.

3. **ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen**

3.1. *De ECB als geadresseerde van ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen*

Het voorstel wijzigt Verordening (EU) nr. 1092/2010 en bepaalt onder meer dat waarschuwingen en aanbevelingen van het ESRB ook de ECB kunnen adresseren in de hoedanigheid van een bevoegde of een aangewezen autoriteit in aan het GTM deelnemende lidstaten, zulks voor taken in de ECB overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1024/2013. De ECB verwelkomt de verduidelijking van de lijst van potentiële geadresseerden van ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen die de oprichting van de Bankenuie en de verband houdende wijzigingen van de institutionele inrichting binnen het regelgevende kader voor macroprudentieel beleid ⁽⁹⁾ genoegzaam erkennen.

⁽¹⁾ Zie artikel 1, lid 2, onder b), van het voorstel.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 19, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1092/2010.

⁽³⁾ Zie artikel 1, lid 3, onder a), i), van het voorstel.

⁽⁴⁾ Zie artikel 1, lid 5, onder a), i), van het voorstel.

⁽⁵⁾ Zie artikel 1, lid 7, onder a), ii), van het voorstel.

⁽⁶⁾ Zie paragraaf 2.1, 2.2 en 5.1 van Advies CON/2015/4; zie tevens bladzijde 10 van de ECB-bijdrage.

⁽⁷⁾ Zie artikel 1, lid 4, van het voorstel.

⁽⁸⁾ Zie artikel 9, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1092/2010.

⁽⁹⁾ Zie bladzijde 2 van de ECB-bijdrage.

3.2. *De verzending van ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen aan het Europees Parlement*

De ECB ondersteunt in het algemeen het voorstel om ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen naar het Europees Parlement te versturen ⁽¹⁾. De ECB benadrukt evenwel dat alle organen strikte geheimhouding en beroepsgeheim moeten verzekeren ter mitigatie van uit premature of onterechte onthulling van marktgevoelige gegevens voortvloeiende potentiële risico's die de financiële stabiliteit in de Unie in gevaar kunnen brengen. Uitbreiding van het aantal geadresseerden van ESRB-waarschuwingen en -aanbevelingen moet rekening houden met de risico's die zich voordoen voordat deze waarschuwingen en aanbevelingen aan het publiek zijn gecommuniceerd.

4. **Gegevensverzameling en -uitwisseling**

4.1. *De betrokkenheid van de ESA's inzake verzoeken van centrale banken van het ESCB om uitgesplitste gegevens*

De ECB is van mening dat het voorstel er baat bij zou hebben indien de reikwijdte van artikel 15, lid 7, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 verduidelijkt zou worden. Thans maakt de bewoording van deze bepaling het niet geheel duidelijk of de ESA's ook geraadpleegd moeten worden wanneer het ESRB centrale banken van het ESCB verzoekt om uitgesplitste gegevens. De ECB ziet niet in waarom ESA's een rol moeten spelen bij de beoordeling of het ESRB-verzoek om niet-toezichtgegevens gerechtvaardigd en passend is. Derhalve stelt de ECB voor te verduidelijken dat ESA's alleen geraadpleegd moeten worden indien die ESRB-verzoeken uitgesplitste toezichtgegevens betreft.

Indien de ECB wijzigingen van het voorstel aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op de ECB-website.

Gedaan te Frankfurt am Main, 2 maart 2018.

De president van de ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Zie artikel 1, lid 8, onder b), van het voorstel.