

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 911

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 15 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen; (Kamerstuk 22 112, nr. 899)
2. Mededeling inzake follow-up Europese Pact Immigratie en Asiel; (Kamerstuk 22 112, nr. 900)
3. Mededeling inzake aanscherping chemische, biologische, radiologische en nucleaire beveiliging in de Europese Unie; (Kamerstuk 22 112, nr. 901)
4. Mededeling inzake CCS China; (Kamerstuk 22 112, nr. 902)
5. Mededeling inzake kankerbestrijding; (Kamerstuk 22 112, nr. 903)
6. Voorstel betreffende IT-AGENTSCHAP; (Kamerstuk 22 112, nr. 904)
7. Mededeling inzake partnerschap Europese Unie – Afrika op het gebied van vervoer; (Kamerstuk 22 112, nr. 905)
8. Mededeling inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; (Kamerstuk 22 112, nr. 906)
9. Mededeling inzake btw groeoptie; (Kamerstuk 22 112, nr. 907)
10. Mededeling inzake garanderen efficiënte, veilige en gezonde derivatenmarkten; (Kamerstuk 22 112, nr. 908)
11. Voorstel betreffende vaccinatie voor seizoensgriep; (Kamerstuk 22 112, nr. 909)
12. Voorstel betreffende wet- en regelgeving energie-infrastructuur; (Kamerstuk 22 112, nr. 910)
13. Voorstel betreffende wet- en regelgeving kapitaalvereisten;
14. Voorstel tot wijziging van de verordening met algemene bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds; (Kamerstuk 22 112, nr. 912)

15. Samenvatting van het verslag over het sectorale onderzoek naar de farmaceutische sector. (Kamerstuk 22 112, nr. 913)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Voorstel betreffende wet- en regelgeving kapitaalvereisten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: 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 de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille en voor hersecuritisaties, alsook het bedrijfseconomisch toezicht op het beloningsbeleid

Datum Commissiedocument: 13 juli 2009

Nr. Commissiedocument: Com (2009) 362

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198446

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/com2009/impact_assessment_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt besproken in de CRD werkgroep. De datum van behandeling in de Ecofin Raad is nog niet bekend.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

De rechtsbasis voor het voorstel tot wijziging van de kapitaaleisenrichtlijn wordt gevormd door artikel 47(2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Co-decisie, gekwalificeerde meerderheid

c) Comitologie

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel van de commissie bevat amendementen tot aanscherping van de kapitaaleisenrichtlijn (CRD). De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op drie onderwerpen i) trading book, ii) re-securitisaties en iii) beloningen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Op grond van artikel 47(2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is de EG bevoegd tot het uitbrengen van voorstellen tot wijziging van de richtlijn. Daarnaast beoordeelt Nederland de subsidiariteit en proportionaliteit als positief.

- *Risico's/implicaties/kansen*

n.v.t.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Op hoofdlijnen steunt Nederland het voorstel van de commissie. De opmerkingen die Nederland heeft geplaatst bij het voorstel zijn van technische aard en hebben tot doel het voorstel verder te verbeteren.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De Commissie is bezig met een verrijkende herziening van het kapitaal-

eisenrichtlijn om de lessen uit de crisis toe te passen. Het voorstel dat nu voorligt vormt de derde¹ in een reeks van wijzigingsvoorstellen tot aanscherping van de kapitaaleisenrichtlijn. Deze richtlijn heeft betrekking op kredietinstellingen en beleggingsinstellingen.

Dit voorstel tot wijziging scherpt de kapitaaleisenrichtlijn op drie belangrijke onderwerpen aan; (i) tradingbook posities, (ii) re-securitisaties en (iii) beloningen.

(i) Tradingbook

De kapitaaleis voor posities in het tradingbook wordt berekend met behulp van de Value at Risk (VaR)-methode. Deze methode drukt het risico van een portefeuille uit als het maximale verlies dat gedurende een bepaalde periode (b.v. 10 dagen) kan worden geleden. Omdat historische data als input dienen voor de berekening worden extreme situaties, die zich in het verleden niet eerder hebben voorgedaan, niet of onvoldoende meegenomen door de VaR. Dit probleem wordt geadresseerd door de zogenaamde Stressed VaR te introduceren; een methode die gebaseerd is op een stress-scenario dat vergelijkbaar is met de situatie die de financiële sector de afgelopen periode heeft meegemaakt. Indien het voorstel wordt aangenomen zal de kapitaaleis voor posities in het tradingbook gebaseerd worden op de gewone VaR plus de stressed VaR. Deze voorstellen zijn in lijn met hetgeen door het Bazels Comité is voorgesteld.

(ii) Re-securitisaties

Het bestaande kapitaalraamwerk maakt geen onderscheid tussen (gewone) securitisaties en re-securitisaties. Omdat re-securitisaties complexer en dus risicovoller worden geacht, wordt een apart regime met hogere kapitaaleisen geïntroduceerd voor re-securitisaties. Als gevolg van dit voorstel zal de kapitaaleis voor een re-securitisatie ongeveer 2x zo hoog worden als de kapitaaleis voor een (qua risicoprofiel) vergelijkbare securitisatie. Tot zover komt het voorstel van de commissie overeen met hetgeen eerder door het Bazels Comité is voorgesteld. De Commissie gaat echter verder met haar voorstel door «complexe re-securitisaties» als nieuwe categorie te introduceren. In het voorstel van de Commissie dient het level 3 comité van toezichthouders (CEBS) nadere richtsnoeren uit te vaardigen welke re-securitisaties als «complexe re-securitisaties» moeten worden aangemerkt. Voor deze «complexe re-securitisaties» geldt automatisch de hoogste kapitaaleis (100% dekking met bufferkapitaal). De toezichthouder kan toestaan dat een complexe re-securitisatie wordt behandeld als een gewone re-securitisatie wanneer de instelling kan aantonen dat de due diligence goed is uitgevoerd.

(iii) Beloningen

Met dit voorstel wordt het beloningsbeleid van kredietinstellingen en beleggingsinstellingen expliciet onder prudentieel toezicht gebracht. Instellingen worden verplicht om een beloningsbeleid te voeren dat ten minste in lijn is met de in de bijlage van de richtlijn opgenomen principes. Deze principes zijn afkomstig uit de aanbeveling van de Europese Commissie voor beloningen in de financiële sector en stellen onder meer dat het gevoerde beloningsbeleid niet mag aanzetten tot het nemen van excessieve risico's. Ook dient een beloningsbeleid ingevolge deze principes in lijn te zijn met de bedrijfsstrategie, de doelen, waarden en lange termijn belangen van de instelling en dient de mogelijkheid te bestaan om geen bonus uit te keren (koppeling prestatie-beloning). Voorts wordt met dit voorstel de prudentiële toezichthouder expliciet mogelijkheden toegekend om maatregelen te treffen als het gevoerde beloningsbeleid niet in overeenstemming is met de principes zoals vastgelegd in de bijlage van de richtlijn, bijvoorbeeld door het opleggen van een additionele kapi-

¹ Eind 2008 zijn via zowel de comitologie procedure als via co-decisie (com (2008) 602) wijzigingen aan de kapitaaleisenrichtlijn doorgevoerd.

taaleis of het opleggen van een boete. Het voorstel laat expliciet ruimte voor nadere «guidance» door CEBS

- *Impact assessment Commissie*

Op basis van de uitgevoerde impact assessment concludeert de Commissie dat de wijzigingsvoorstellen die betrekking hebben op het tradingbook zullen resulteren in een hogere kapitaaleis. De conclusie van de Commissie stemt overeen met de visie van Nederland. Ondanks dat deze wijziging bijzonder technisch is, zal het additionele kapitaalbeslag aanzienlijk zijn. Het exacte effect is echter afhankelijk van de omvang van het tradingbook en de aard van de posities die zich daarin bevinden. Daarnaast houden banken nog altijd meer kapitaal aan dan strikt noodzakelijk, waardoor hogere kapitaaleisen mogelijk (deels) kunnen worden opgevangen door de bestaande buffers.

Door de kredietcrisis ligt de markt voor re-securitisaties zo goed als stil. Mede op basis hiervan gaat de Commissie ervan uit dat het effect van de maatregelen op het vlak van re-securitisaties beperkt zullen zijn. Dit neemt niet weg dat het voorstel er wel toe kan leiden dat de markt voor re-securitisaties moeilijker op gang zal komen. Ten aanzien van beloningen heeft de Commissie «high-level» principes geformuleerd die gebaseerd zijn op de aanbeveling van de Commissie van 30 april (C(2009)3159). Deze principes bieden instellingen enige mate van flexibiliteit om aan de nieuwe eisen te voldoen op een wijze die past bij de omvang en interne organisatie van de onderneming. De Commissie geeft de voorkeur aan deze benadering boven een uniform opgelegde beloningsstructuur die geen rekening houdt met bijvoorbeeld de omvang van een onderneming.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Het wijzigingsvoorstel wordt gedaan onder verwijzing naar artikel 47(2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De Commissie is naar het oordeel van Nederland bevoegd de wijzigingsvoorstellen uit te brengen ter versterking van de reeds geharmoniseerde kapitaaleisenrichtlijn.

1b) Functionele toets:

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Onderbouwing:

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Alleen communautaire wetgeving kan ervoor zorgen dat kredietinstellingen en beleggingsinstellingen die in meer dan één lidstaat actief zijn, aan dezelfde prudentiële eisen worden onderworpen. Dit is noodzakelijk voor het behouden van een Europees level playing field. De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. De maatregelen betreffen een versterking van het reeds geharmoniseerde kader voor kapitaalvereisten en zijn nodig om tekortkomingen in het regelgevingskader voor kapitaalvereisten en het risico-beheer van financiële instellingen op te heffen. Daarnaast sluit het voorstel van de commissie waar mogelijk aan bij de aanbevelingen van het Bazels Comité.

Ook ten aanzien van het beloningsbeleid kunnen de voorstellen als proportioneel beoordeeld worden. Het voorstel gaat niet in op de absolute hoogte of samenstelling van de beloning, en laat de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beloningsbeleid bij de instelling zelf. Ook is de reikwijdte van het voorstel beperkt tot medewerkers of groepen medewerkers

wiens activiteiten van materiele invloed kunnen zijn op het risicoprofiel van de instelling.

c) Nederlands oordeel:

Op hoofdlijnen steunt Nederland het voorstel van de commissie. Kanttekeningen die Nederland plaatst (zie punt 9) bij het voorstel zijn enkel van technische aard en hebben tot doel het voorstel verder te verbeteren.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EG-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Als prudentieel toezichthouder dient de Nederlandsche Bank zorg te dragen voor de uitvoering van het prudentiele toezicht. Omdat de financiële sector baat heeft bij goed toezicht worden de kosten hiervan grotendeels omgeslagen over de sector zelf. Omdat het wijzigingsvoorstel een aanpassing betreft van een bestaande richtlijn zullen de additionele kosten naar verwachting beperkt zijn. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel kan leiden tot additionele nalevingkosten voor onder toezichtstaande instellingen. De voorstellen die betrekking hebben op posities in het handelsboek en het beloningsbeleid betreffen hoofdzakelijk een aanpassing van de wijze waarop instellingen omgaan met risico's. Op het vlak van re-securitisatie worden instellingen verplicht om bepaalde risico's openbaar te maken. De additionele kosten die gepaard gaan met deze publicatieverplichting worden door de commissie geschat op 1,3 miljoen euro per jaar voor de gehele Europese bancaire sector.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Zie 5b.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Zie 5c.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctienering beleid

Op basis van dit voorstel tot aanscherping van de richtlijn zal de Nederlandse wet- en regelgeving moeten worden herzien en aangepast. Naar verwachting zal het merendeel van het wijzigingsvoorstel op het niveau van toezichthouderregels kunnen worden geïmplementeerd. Het is waarschijnlijk nodig dat de Wet op het financieel toezicht (Wft) wordt aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Lidstaten dienen uiterlijk 31 december 2010 aan de wijzigingsvoorstellen te voldoen.

Hiermee heeft de Commissie er voor gekozen om de implementatiedatum van dit voorstel gelijk te stellen aan de implementatiedatum van voorgaande voorstellen tot aanscherping van de kapitaaleisenrichtlijn. De Commissie is zich ervan bewust dat de gekozen implementatietermijn

buitengewoon ambitieus is. Verschillende lidstaten hebben hierover dan ook hun zorgen geuit. Het is echter – mede gelet op het level playing field – van belang dat de voorgestelde wijzigingen zo snel mogelijk worden geïmplementeerd. Daarnaast moet worden voorkomen dat de sector zich herhaaldelijk met wetswijzigingen geconfronteerd ziet.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Als prudentieel toezichthouder draagt de Nederlandsche Bank zorg voor de uitvoering van het toezicht op basis van de kapitaaleisenrichtlijn. De voorgestelde wijzigingen van deze richtlijn zullen eveneens door DNB worden uitgevoerd.

b) Handhaafbaarheid

De Nederlandsche Bank zal naast de uitvoering eveneens zorgdragen voor de handhaving van dit voorstel tot wijziging van de richtlijn. Hierbij kan de toezichthouder eveneens gebruik maken van de bestaande sanctionerende bevoegdheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

In beginsel steunt Nederland het voorstel van de commissie. Ten aanzien van re-securitisatie en beloningen wijkt het Nederlandse standpunt op enkele punten af van hetgeen de Commissie voorstelt.

Re-securitisatie

Nederland is groot voorstander van hogere kapitaaleisen voor re-securitisaties en steunt het voorstel van de Commissie hiertoe dan ook, temeer omdat het in lijn is met hetgeen door het Bazels comité is voorgesteld. Ten aanzien van de nieuwe categorie «complexe re-securitisatie» gaat de Commissie echter verder dan hetgeen door het Bazels comité is voorgesteld. Op dit punt heeft Nederland dan ook haar bedenkingen. De Commissie stelt voor dat CEBS in richtsnoeren uiteen zet welke re-securitisaties als «complexe re-securitisaties» moeten worden aangemerkt. Voor deze categorie geldt automatisch de hoogste kapitaaleis, tenzij de instelling in kwestie kan aantonen dat de due diligence goed is uitgevoerd. In dit geval kan de toezichthouder toestaan dat een lagere dan de maximale kapitaaleis wordt gehanteerd.

Ondanks dat de achterliggende gedachte van deze benadering kan worden gesteund, is Nederland van mening dat het voorstel hierdoor onnodig complex wordt. De kans bestaat dat marktpartijen de re-securitisaties dusdanig zullen vormgeven dat deze niet als «complexe re-securitisaties» worden aangemerkt, maar wel degelijk zéér complex zijn. Daarnaast wordt de onwenselijke situatie voorzien waarbij instellingen keer op keer met de toezichthouder in discussie gaan over de vraag of de due diligence al dan niet goed is uitgevoerd, met als doel het verkrijgen van een lagere kapitaaleis. Los van het feit dat een dergelijke toets capaciteit vergt van de toezichthouder, is het aannemelijk dat er de harmonisatie wordt aangetast doordat Europese toezichthouders op eigen wijze invulling geven aan deze beoordeling.

Om de hiervoor genoemde redenen is Nederland geen voorstander van de introductie van een nieuwe categorie «complexe re-securitisaties». In plaats daarvan wil Nederland dat wordt aangesloten bij de recent (Com (2008) 602) aangenomen regels tot aanscherping van de securitisatievereisten. Conform deze regels dient een instelling (m.i.v. 31 december 2010) aan te kunnen tonen dat een gedegen due diligence heeft plaatsgevonden. Wanneer de toezichthouder constateert dit niet het geval is, wordt de kapitaaleis voor de positie met een factor 2,5 verhoogd tot een maximum van 100%.

Beloningen

Mede gelet op het belang van een internationaal level playing field is Nederland over het algemeen groot voorstander van het wijzigingsvoorstel van de Commissie waarmee onder meer het beloningsbeleid expliciet onder prudentieel toezicht wordt gebracht. Op basis van het wijzigingsvoorstel moet het beloningsbeleid aan een aantal vereisten (principes) voldoen welke zijn opgenomen in een nieuwe bijlage. Door een beperkt aantal principes op te nemen in de kapitaaleisenrichtlijn verkrijgen deze echter een andere status dan de verschillende principes en aanbevelingen die eerder zijn gepubliceerd¹. De kans bestaat dat de bijlage met principes niet volledig is en op termijn zal moeten worden aangevuld.

Nederland is van mening dat het beter is om in de richtlijn zo nauw mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande principes. Verder acht Nederland het van belang dat in deze richtlijn alleen principes worden opgenomen die vanuit een prudentieel gezichtspunt relevant zijn.

¹ denk aan de aanbevelingen van het Financial Stability Forum, de Recommendation van de Europese Commissie (C(2009)3159), aanbevelingen van CEBS en de principes van DNB en de AFM.