



Brussel, 16.12.2015
COM(2015) 648 final

2015/0295 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat vrijstellingen voor
grondstoffenhandelaren betreft**

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Het begrip "grondstoffenhandelaar" bestrijkt een breed scala aan partijen die op de energie- en grondstoffenmarkten actief zijn: sommigen handelen uitsluitend in grondstoffenderivatencontracten en gelijken op beleggingsondernemingen wat functies en risico's betreft, terwijl anderen louter als nevenactiviteit van hun productie van grondstoffen in grondstoffenderivaten handelen. De vereisten van Verordening (EU) nr. 575/2013 (de "Verordening Kapitaalvereisten" of "VKV") en van Richtlijn 2013/36/EU (de "Richtlijn Kapitaalvereisten" of "RKV") gelden voor zowel kredietinstellingen als beleggingsondernemingen. De op beleggingsondernemingen toepasselijke prudentiële regeling is geënt op die waaraan kredietinstellingen onderworpen zijn, met dien verstande dat zij is aangepast aan de beleggingsdiensten die dergelijke ondernemingen verrichten.

Op grond van artikel 493, lid 1, en artikel 498, lid 1, van de VKV zijn grondstoffenhandelaren ("beleggingsondernemingen waarvan het hoofdbedrijf uitsluitend bestaat in het aanbieden van beleggingsdiensten of -activiteiten in verband met de financiële instrumenten die worden beschreven in bijlage I, deel C, punten 5, 6, 7, 9 en 10 bij Richtlijn 2004/39/EG en waarop Richtlijn 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten op 31 december 2006 niet van toepassing was") vrijgesteld van respectievelijk de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten.

Beide vrijstellingen vervallen op 31 december 2017. Deze "horizonbepaling" was aanvankelijk in de VKV opgenomen om toezichthouders de tijd te gunnen een op het risicoprofiel van grondstoffenhandelaren toegesneden prudentieel kader uit te werken¹. Te dien einde wordt de Commissie er krachtens artikel 493, lid 2, en artikel 498, lid 2, van de VKV mee belast uiterlijk eind 2015 verslagen ter zake op te stellen. Op grond van die verslagen kan de Commissie besluiten voorstellen in te dienen om de VKV te wijzigen. Binnen dezelfde termijn moet de Commissie ook een verslag indienen over een geschikte regeling voor het bedrijfseconomisch toezicht op beleggingsondernemingen in het algemeen. Ook hier kan het verslag door een Commissievoorstel worden gevolgd.

Aangezien de bovengenoemde verslagen met elkaar verband houden, heeft de Commissie besloten één enkele evaluatie uit te voeren (hierna de "op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie" genoemd) en één enkel verslag over de bovengenoemde onderwerpen op te stellen. Deze werkwijze werd noodzakelijk geacht om tot een samenhangend prudentieel kader voor alle soorten beleggingsondernemingen te komen. De werkzaamheden in verband met de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie zijn reeds aan de gang: de Commissie heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (European Securities and Markets Authority, ESMA) om technisch advies ter zake verzocht. Het advies wordt eind september 2015 verwacht. De Commissie zal vervolgens van dit advies gebruikmaken bij de opstelling van haar eigen verslag. Mocht de Commissie besluiten het bestaande prudentiële kader voor beleggingsondernemingen te wijzigen, dan zullen in het verslag de volgende stappen van de

¹ De VKV voorzag eigenlijk in een verlenging van de reeds in Richtlijn 2006/48/EG vervatte vrijstellingen omdat er niet genoeg tijd was om een passend prudentieel kader voor grondstoffenhandelaren uit te werken.

op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie worden beschreven en zal tevens in grote lijnen worden aangegeven welke wijzigingen de Commissie overweegt.

De op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie is een complex project dat niet voor het einde van dit jaar zal zijn afgerond. Het is derhalve hoogst onwaarschijnlijk dat eventueel uit deze evaluatie voortvloeiende wetgeving kan worden opgesteld, aangenomen en toegepast voordat de thans geldende vrijstellingen vervallen (d.w.z. vóór eind 2017). Dit heeft gevolgen voor grondstoffenhandelaren: indien tegen die tijd geen uit de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie resulterend specifiek prudentieel kader tot stand is gebracht, zouden de VKV/RKV-vereisten met ingang van 1 januari 2018 onverkort op hen van toepassing zijn.

Een dergelijk scenario brengt twee problemen met zich mee. Ten eerste zouden de VKV/RKV-vereisten onverkort voor grondstoffenhandelaren gelden zonder dat bewust (en met kennis van zaken) is besloten dat een dergelijke behandeling inderdaad het meest geschikt is voor hen. Ten tweede zou, in de veronderstelling dat de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie in een op grondstoffenhandelaren toegesneden prudentieel kader resulteert, hun een stabiel toezicht- en regelgevingskader worden ontzegd. Zij zouden immers op zeer korte tijd (binnen een periode van een à twee jaar) overgaan van de huidige behandeling waarbij zij van de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten zijn vrijgesteld, naar een tijdelijke behandeling waarbij de VKV/RKV-vereisten onverkort op hen van toepassing zijn, en uiteindelijk naar het bovengenoemde, specifiek op hen toegesneden kader. Een dergelijke uitkomst is verre van wenselijk.

Om te voorkomen dat er zich een dergelijke situatie voordoet, verdient het bijgevolg aanbeveling de bestaande vrijstellingen waarin de VKV voorziet, te verlengen. Bij de verlenging moet rekening worden gehouden met de benodigde tijd om de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie af te ronden en om eventueel uit die evaluatie voortvloeiende wetgeving op te stellen, aan te nemen en toe te passen.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

Dit voorstel sluit volledig aan bij de bestaande bepalingen van de VKV (het zou daarin vervatte vrijstellingen verlengen). Het is ook volledig consistent met de algemene strekking van de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie (een geschikt prudentieel kader voor beleggingsondernemingen tot stand brengen) waartoe in genoemde verordening opdracht wordt gegeven (het zou het mogelijk maken de huidige behandeling van grondstoffenhandelaren te handhaven totdat de evaluatie is voltooid en alle mogelijke daaruit voortvloeiende wetgevingsvoorstellen zijn geïmplementeerd).

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Dit voorstel hangt samen met uitvoeringswetgeving in het kader van Richtlijn 2014/65/EU ("MiFID 2"), waarin zal worden aangegeven welke grondstoffenhandelaren als beleggingsondernemingen moeten worden aangemerkt². Het hangt ook samen met beleidsmaatregelen op het gebied van de energiemarkten, gezien het feit dat

² De link loopt van MiFID 2 naar de VKV/RKV: als een grondstoffenhandelaar op grond van MiFID 2 als een beleggingsonderneming wordt aangemerkt, dan valt hij onder de vereisten van de VKV/RKV.

grondstoffenhandelaren op dergelijke markten actief zijn (zij kunnen zelfs van grote energiegroepen deel uitmaken)³.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Aangezien het voorstel de VKV wijzigt, is voor dezelfde rechtsgrondslag gekozen.

• Subsidiariteit (voor niet-exclusieve bevoegdheden)

De huidige vrijstellingen zijn in Uniewetgeving, en meer bepaald in de VKV, neergelegd. Daar de VKV de lidstaten geen mogelijkheid biedt om die vrijstellingen te verlengen, kunnen deze alleen op Unieniveau worden verlengd.

• Evenredigheid

Dit voorstel is evenredig aangezien het een zeer beperkte wijziging in bestaande wetgeving aanbrengt om het in afdeling 1 beschreven probleem aan te pakken.

• Keuze van het instrument

Er is gekozen voor een verordening omdat de verlenging een wijziging van de VKV vereist.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

• Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving

Zoals gezegd, is er momenteel een evaluatie aan de gang van het in de VKV en de RKV neergelegde prudentiële kader dat op beleggingsondernemingen (met inbegrip van grondstoffenhandelaren) van toepassing is. Op basis van de resultaten van die evaluatie zal worden uitgemaakt welke prudentiële behandeling van grondstoffenhandelaren passend is. Doel van dit voorstel is de huidige behandeling van grondstoffenhandelaren te verlengen totdat de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie is voltooid en eventuele uit deze evaluatie voortvloeiende wijzigingen in het bestaande prudentiële kader ten uitvoer zijn gelegd.

• Raadplegingen van belanghebbenden

Er hebben geen specifieke raadplegingen van belanghebbenden plaatsgevonden.

• Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

Er is geen beroep gedaan op of gebruikgemaakt van externe deskundigheid.

• Effectbeoordeling

Voor dit voorstel is geen effectbeoordeling uitgevoerd omdat het geen significante economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben. Er kunnen zich daarentegen wel significante gevolgen voordoen indien de vrijstellingen niet zouden worden verlengd en indien de vereisten van de VKV en de RKV dientengevolge onverkort op

³ Met een verlenging van de vrijstelling zullen mogelijke verstoringen op die markten worden voorkomen en zal er voor voldoende tijd worden gezorgd om een passend prudentieel kader voor grondstoffenhandelaren tot stand te brengen.

grondstoffenhandelaren van toepassing zouden zijn (zonder dat is nagegaan of een dergelijke behandeling geschikt zou zijn voor hen).

- **Gezonde regelgeving en vereenvoudiging**

Het voorstel brengt geen veranderingen in de regeldruk voor grondstoffenhandelaren met zich mee in vergelijking met de status quo. Ervan uitgaande dat de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie in de ontwikkeling van een nieuw prudentieel kader voor grondstoffenhandelaren zal resulteren, wordt met dit voorstel daarentegen beoogd te voorkomen dat de vereisten van de VKV en de RKV (met de daarmee gepaard gaande regeldruk) onverkort voor grondstoffenhandelaren zouden gelden, waarna zij spoedig nadien onder het bovengenoemde nieuwe kader zouden vallen.

Dit voorstel is met andere woorden bedoeld om een tijdelijke toename van de regeldruk voor grondstoffenhandelaren te voorkomen.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplannen en toezichts-, evaluatie- en rapportageregelingen**

Doel van dit voorstel is de periode te verlengen waarin grondstoffenhandelaren van bepaalde vereisten van de VKV zijn vrijgesteld. Er is geen behoefte aan specifieke uitvoeringsplannen aangezien de verlenging direct van toepassing is en de voortzetting van bestaande praktijken mogelijk maakt. Om dezelfde redenen hoeft niet in specifieke toezichts-, evaluatie- en rapportageregelingen te worden voorzien. Dergelijke regelingen zouden daarentegen wel noodzakelijk zijn indien de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie resulteert in wijzigingen in het prudentiële kader dat op grondstoffenhandelaren van toepassing is.

- **Verklarende documenten (voor richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

De bepalingen van het voorstel hebben louter betrekking op de verlenging van de voor grondstoffenhandelaren geldende vrijstellingen van de in de VKV vervatte vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en eigenvermogensvereisten. In de voorgaande afdelingen van deze toelichting worden de redenen en de redenering achter het voorstel en de bepalingen ervan reeds uitvoerig toegelicht.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat vrijstellingen voor
grondstoffenhandelaren betreft**

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ zijn beleggingsondernemingen waarvan het hoofdbedrijf uitsluitend bestaat in het aanbieden van beleggingsdiensten of -activiteiten in verband met de financiële instrumenten die worden beschreven in bijlage I, deel C, punten 5, 6, 7, 9 en 10, van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad⁴ en waarop Richtlijn 93/22/EEG van de Raad⁵ op 31 december 2006 niet van toepassing was (hierna "grondstoffenhandelaren" genoemd), vrijgesteld van de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten. Deze vrijstellingen zijn van toepassing tot en met 31 december 2017.
- (2) In Verordening (EU) nr. 575/2013 is ook bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2015 een verslag moet indienen over een geschikte regeling voor het prudentieel toezicht op grondstoffenhandelaren. Bovendien moet de Commissie krachtens die verordening tegen dezelfde datum een verslag opstellen over een geschikte regeling voor het bedrijfseconomisch toezicht op beleggingsondernemingen

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

⁴ Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de Richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG van de Raad en van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 93/22/EEG van de Raad (PB L 145 van 30.4.2004, blz. 1).

⁵ Richtlijn 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten (PB L 141 van 11.6.1993, blz. 27).

in het algemeen. Deze verslagen moeten in voorkomend geval worden gevolgd door wetgevingsvoorstellen.

- (3) De evaluatie van de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen (hierna de "op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie" genoemd), met inbegrip van grondstoffenhandelaren, is momenteel aan de gang maar is nog niet afgerond. De afronding van de evaluatie en de vaststelling van de eventueel in het licht van die evaluatie vereiste nieuwe wetgeving zullen echter pas na 31 december 2017 zijn voltooid.
- (4) Volgens de bestaande regeling zullen grondstoffenhandelaren vanaf 31 december 2017 aan de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en aan de eigenvermogensvereisten onderworpen zijn. Dit kan hen ertoe dwingen het voor de voortzetting van hun activiteiten benodigde bedrag aan eigen vermogen fors te verhogen, hetgeen derhalve tot een toename kan leiden van de kosten die aan het uitoefenen van die activiteiten verbonden zijn.
- (5) De beslissing om de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten op grondstoffenhandelaren toe te passen, mag niet voortvloeien uit een vervallen vrijstelling. Een dergelijke beslissing moet daarentegen weloverwogen worden genomen op basis van de conclusies van de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie, en moet duidelijk in wetgeving worden vastgelegd.
- (6) Er dient derhalve een nieuwe tijdslimiet voor de toepassing van de vrijstellingen te worden vastgesteld. Verordening (EU) nr. 575/2013 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EU) nr. 575/2013 wordt als volgt gewijzigd:

1) in artikel 493, lid 1, wordt de tweede zin vervangen door:

"Deze vrijstelling is beschikbaar tot en met 31 december 2020 of tot de dag van inwerkingtreding van enige wijziging uit hoofde van lid 2 van dit artikel, waarbij de vroegste datum van toepassing is.";

2) in artikel 498, lid 1, wordt de tweede alinea vervangen door:

"Deze vrijstelling geldt tot en met 31 december 2020 of tot de dag van inwerkingtreding van enige wijzigingen krachtens de leden 2 en 3, waarbij de vroegste datum van toepassing is.".

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter