



Straatsburg, 18.4.2023
COM(2023) 212 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**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

1. Inleiding

1.1 Doel van het verslag

Het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (GTM) werd in november 2014 in het leven geroepen als een belangrijke eerste stap in de richting van een bankenunie om toezicht op de kredietinstellingen in de EU van de hoogste kwaliteit te verzekeren, om op logische en doeltreffende wijze uitvoering te geven aan het EU-beleid inzake prudentieel toezicht op kredietinstellingen en om het gemeenschappelijke rulebook op consistente wijze toe te passen. Het GTM is bedacht als een geïntegreerde architectuur bestaande uit de Europese Centrale Bank (ECB) als supranationale autoriteit en nationale bevoegde autoriteiten (NBA's) in de deelnemende lidstaten die deel uitmaken van de eurozone en andere lidstaten die nauw samenwerken met de ECB.

De werking en verantwoordelijkheden van het GTM zijn gebaseerd op de verordening waarbij aan de ECB toezichttaken werden toegekend, Verordening (EU) nr. 1024/2013 ("GTM-verordening"). De Commissie¹ moet de algehele toepassing van de GTM-verordening op grond van die verordening om de drie jaar grondig evalueren. Die evaluatie heeft tot doel mogelijke gevolgen voor het vlot functioneren van de interne markt te identificeren.

De eerste evaluatie werd in 2017 afgerond en het verslag van de Commissie werd in oktober 2017 gepubliceerd². De tweede evaluatie moest in 2020 plaatsvinden, maar werd uitgesteld tot 2022 vanwege de COVID-19-pandemie en omdat de werkzaamheden in het kader van het bankenpakket van 2021 voorrang kregen. De Commissie publiceert nu haar verslag over de tweede evaluatie.

1.2 Draagwijdte van de evaluatie

In de evaluatie wordt voortgebouwd op de bevindingen van het GTM-evaluatieverslag van 2017 om te beoordelen of de destijds geconstateerde tekortkomingen naar behoren zijn aangepakt. Ook wordt gekeken naar gebieden die onder het mandaat van artikel 32 van de GTM-verordening vallen en die tijdens de evaluatie van 2017 niet zijn beoordeeld, omdat er op dat moment onvoldoende informatie beschikbaar was om conclusies te trekken (er waren bijvoorbeeld geen nauwesamenwerkingsovereenkomsten die moesten worden onderzocht).

¹ Artikel 32, [GTM-verordening](#)

² [GTM-evaluatieverslag 2017](#)

Voorts is de evaluatie toegespitst op specifieke ontwikkelingen en risico's voor de financiële stabiliteit van de bankensector die van groot belang zijn, te weten:

- de deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordeling — een belangrijk toezichtinstrument dat het leeuwendeel van de besluiten van de raad van bestuur van de ECB op het gebied van banktoezicht vertegenwoordigt;
- risico's in verband met ecologische, sociale en governancefactoren (ESG-factoren) — de klimaatverandering eist steeds een steeds hogere tol van de economie en kan de komende jaren een grote bedreiging vormen voor de financiële stabiliteit;
- risico's van witwassen van geld of terrorismefinanciering — een punt dat hoog op de beleidsagenda van de EU staat;
- groepen van derde landen na de brexit — de uitdaging voor het toezicht die voortvloeit uit het feit dat een aantal grote banken uit derde landen nieuwe dochterondernemingen in de EU oprichten;
- ICT en cyberrisico's — in het licht van de toegenomen digitalisering van financiële diensten en de intense geopolitieke spanningen.

Het evaluatieproces bestond uit: i) deskresearch; ii) input uit het GTM; iii) informele gesprekken met de NBA's die deelnemen aan het GTM, en met de andere NBA's uit de EU die niet deelnemen aan het GTM; iv) informele gesprekken met de Europese Bankautoriteit (EBA) en de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR); en v) informele gesprekken met belanghebbenden uit de sector.

In het kader van de deskresearch heeft het team van de Commissie een aantal publiek toegankelijke documenten geëvalueerd, alsook documenten die door de ECB werden verstrekt (zoals leidraden, procedures en presentaties). Het team heeft gedurende het hele proces ook talrijke contacten gehad met het personeel van de ECB, onder meer tijdens een bezoek ter plaatse aan de ECB.

Informele bijeenkomsten met vertegenwoordigers van alle 21 NBA's die deelnemen aan het GTM of samenwerkingsovereenkomsten met het GTM hebben nuttige feedback opgeleverd over de algemene stand van zaken van het GTM vanuit het perspectief van de NBA's, over de activiteiten van het GTM en over de prioritaire gebieden waarop de evaluatie betrekking had. Daarnaast waren informele bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de zes NBA's uit de EU die niet aan het GTM deelnemen nuttig om hun visie op de samenwerking met het GTM te horen.

De Commissie heeft ook een aantal brancheorganisaties³ ontmoet om met hen van gedachten te wisselen over de werking van het GTM en over de prioritaire gebieden waarop de evaluatie betrekking had.

1.3 Belangrijkste boodschappen en structuur van het verslag

Op basis van de evaluatie concludeert de Commissie dat het GTM over het algemeen goed functioneert. Het is uitgegroeid tot een rijpe, gevestigde toezichthoudende autoriteit dat de bij

³ Er hebben gesprekken plaatsgevonden met de belangrijkste bankenverenigingen die op Europees niveau actief zijn, zoals de Europese Bankfederatie, de Association for Financial Markets in Europe, de European Savings and Retail Banking Group, de European Association of Public Banks en de European Federation of Building Societies.

de oprichting vastgestelde doelstellingen verwezenlijkt. Het helpt ervoor te zorgen dat banken goed voorbereid zijn op economische en financiële crises en voldoende gekapitaliseerd zijn. Het zorgt ook voor hoogwaardig en proactief banktoezicht, dat snel wordt aangepast aan de uitdagingen op het gebied van toezicht, zoals tijdens de COVID-19-crisis is gebleken. De samenwerking binnen het GTM tussen de ECB en de NBA's werkt goed. Ook de feedback over het verloop van de nauwe samenwerking is positief.

Het verslag is als volgt opgebouwd: Deel 2 biedt een historisch perspectief op het EU-toezicht en op de werking van het GTM en hoe het is uitgegroeid tot een rijpe, gevestigde toezichthoudende autoriteit. Deel 3 is toegespitst op aspecten in verband met de samenwerking, die de hoeksteen van het GTM vormen. In deel 4 wordt de kwaliteit en doeltreffendheid van de toezichtactiviteiten onderzocht, in het bijzonder in het licht van de recente COVID-19-crisis, de oorlog in Oekraïne en nieuwe risico's. Deel 5 betreft het effect van het GTM op de werking van de interne markt. In deel 6 worden tot slot de conclusies van het onderzoek samengevat.

2. Historisch perspectief en follow-up van het vorige verslag

2.1 Overzicht

De start van het GTM in 2014 betekende een aanzienlijke verandering in de manier waarop het banktoezicht in de eurozone zou worden georganiseerd. Na de vaststelling van de GTM-verordening in 2013 en een doorlichting van de kwaliteit van de activa van belangrijke banken in de eurozone in 2014, nam de ECB de verantwoordelijkheid op zich om toezicht te houden op in de bankenunie gevestigde kredietinstellingen. Zij houdt direct toezicht op belangrijke instellingen: sinds 1 januari 2023 omvat dit 111 banken in de landen die deelnemen aan de bankenunie. Die onder direct toezicht staande banken vertegenwoordigen 82 % van de totale bankactiva in de deelnemende landen⁴. Minder belangrijke instellingen staan onder het toezicht van NBA's, die worden gecontroleerd door de ECB. Daarnaast is de ECB als enige bevoegd voor alle besluiten die moeten worden genomen met betrekking tot gemeenschappelijke procedures die van toepassing zijn op zowel belangrijke als minder belangrijke instellingen (zoals vergunningverlening en gekwalificeerde deelnemingen). De ECB blijft ook bevoegd om direct toezicht uit te oefenen op alle minder belangrijke instellingen om te verzekeren dat in de bankenunie consequent hoge toezichtnormen worden toegepast.⁵ Dit kader berust op een sterk centraal orgaan — banktoezicht door de ECB — en op een vlotte coördinatie en samenwerking tussen de ECB en de NBA's.

Voor de oprichting van het GTM waren een nieuwe governancestructuur en nieuwe processen en instrumenten nodig, en moest ook een nieuwe kijk op het banktoezicht worden ontwikkeld. De eerste jaren moest de ECB haar eigen rulebook inzake toezicht ontwikkelen om hoogwaardige toezichtpraktijken toe te passen.

In oktober 2020 heeft de ECB wijzigingen aangebracht in de interne organisatie van het banktoezicht van de ECB. Zowel NBA's als andere belanghebbenden wezen erop dat de

⁴ De lijst van onder toezicht staande entiteiten (laatst bijgewerkt in januari 2023) is te vinden op: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.nl.html>

⁵ Artikel 6 van de [GTM-verordening](#).

reorganisatie de manier waarop het GTM zijn toezichtactiviteiten uitvoert en zijn vermogen om vooruitgang te boeken en zich aan te passen aan de uitdagingen, heeft verbeterd.

Deze wijzigingen betekenen een verdere verschuiving in de richting van een sterker risicogebaseerd toezicht en een versterking van de toezichtstrategie, de risicobeheerfunctie en de rol van thematische toetsingen, die allemaal centraal worden gecoördineerd. Het doel was te zorgen voor een doeltreffender toezicht en meer samenhang in de toezichtresultaten, en om de transparantie en voorspelbaarheid van toezichtmaatregelen te verbeteren.

2.2 Follow-up van eerdere bevindingen

Het team van de Commissie heeft de maatregelen onderzocht die de ECB heeft genomen om de in het GTM-evaluatieverslag van 2017 vastgestelde bevindingen aan te pakken en heeft deze over het algemeen doeltreffend bevonden. De belangrijkste maatregelen worden hieronder voorgesteld en beoordeeld, terwijl andere maatregelen worden behandeld in specifieke delen van het verslag (bv. betrouwbaarheids- en geschiktheidsbeoordeling, samenwerking binnen het GTM)⁶.

Met betrekking tot de **goedkeuring van interne modellen** bevatte het GTM-evaluatieverslag 2017 een uitgebreide beoordeling van het proces van de ECB en de NBA's voor de goedkeuring van nieuwe modellen ("modelgoedkeuringsprocedure") en van de lopende evaluatie van bestaande modellen (de gerichte toetsing van interne modellen — Targeted Review of Internal Models of TRIM). Ook werd vermeld dat het organiseren van de modelgoedkeurings- en modevaluatiefuncties achterstand in modelgoedkeuringen had veroorzaakt, waardoor modelgoedkeuringen in de beginfase mogelijk wat meer tijd in beslag hebben genomen. Het GTM was er destijds van overtuigd dat het de achterstand in de toekomst zou kunnen wegwerken. Sindsdien heeft het GTM processen ingevoerd om modelonderzoeken en het modelgoedkeuringsproces te stroomlijnen. Het betreft onder meer i) het nieuwe intensiteitskader voor modelonderzoek en een lichtere goedkeuringsprocedure voor minder materiële verzoeken op basis van het op de interne-ratingbenadering (IRB) van de EBA gebaseerde herstelprogramma; ii) het goedkeuren van verzoeken in verband met de nieuwe definitie van wanbetaling via locatie-externe beoordelingen; iii) het integreren van sommige goedkeuringsverzoeken in het kader van TRIM-onderzoeken; en iv) het feit dat sinds 2021, voor kredietrisico's, prioriteit wordt gegeven aan de beoordeling van goedkeuringsverzoeken in verband met de uitvoering van nieuwe regelgevingsproducten van de EBA die via interne modelonderzoeken zouden kunnen worden beoordeeld. Deze initiatieven hebben geholpen om een aantal problemen in verband met de duur van modelgoedkeuringen aan te pakken.

Er is evenwel een erkend tekort aan capaciteit op GTM-niveau voor de behandeling van modelaanvragen en wijzigingsverzoeken als gevolg van een gebrek aan middelen en, op sommige gebieden, aan specifieke vaardigheden (bv. marktriscomodellen) dat nog steeds tot vertragingen leidt. Dit aspect werd zowel door de belanghebbenden uit de sector als door de ECB zelf genoemd. De afgelopen jaren heeft het aantal modelaanvragen door net opgerichte banken in derde landen, na de brexit, eveneens bijgedragen tot de vertragingen bij de modelgoedkeuringen.

⁶ Een aantal erg specifieke bevindingen komen aan bod in het kader van de bevindingen in andere delen: inefficiënt gebruik van middelen met betrekking tot het besluitvormingsproces [punten 3.7 en 4.5], gezamenlijke toezichthoudende teams beschikken over onvoldoende personeel of taalvaardigheden [punt 3.2].

In sommige gevallen deelden banken die om modelgoedkeuring hadden verzocht de autoriteit kort voor het begin van de evaluaties van de modellen door de autoriteit of zelfs aan het begin van het onderzoek mee dat zij de uitvoering van hun model niet zoals verwacht hadden afgerond. Dat leidde ertoe dat missies werden geannuleerd en dat het GTM niet in staat was om op korte termijn middelen over te hevelen naar andere missies.

Dit blijft een kritiek domein, aangezien vertragingen bij het goedkeuringsproces kunnen leiden tot het gebruik van ongeschikte modellen of tot een onderschatting van de risico's. Het is echter nauwelijks haalbaar dat een toezichthouder over voldoende middelen beschikt om onmiddellijk te reageren op zeer uiteenlopende verzoeken van banken in verband met modelaanvragen, waaronder wijzigingen van modellen.

Met betrekking tot **vroegtijdige-interventiemaatregelen en de verklaring dat een instellingen faalt of waarschijnlijk zal falen**, heeft het GTM een herzien memorandum van overeenstemming gesloten met de GAR. Dat heeft het mogelijk gemaakt om nauwer samen te werken op het gebied van bankencrisisbeheer. Momenteel worden verdere stappen besproken om ervoor te zorgen dat de samenwerking nog vlotter kan verlopen, wat aangeeft dat de samenwerking tussen de ECB en de GAR mettertijd toeneemt, op basis van de ervaring. Een aandachtspunt is de asymmetrie tussen de deelname van de ECB en die van de GAR aan hun respectieve bestuursorganen. Terwijl de ECB een permanente waarnemer is tijdens de plenaire en besloten vergaderingen van de GAR (zoals bepaald in artikel 43, lid 3, van de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme), kan de GAR slechts als waarnemer voor specifieke agendapunten worden uitgenodigd voor de vergaderingen van de raad van toezicht van het GTM. In de praktijk nodigt de ECB de GAR uit om besprekingen te voeren over individuele banken en over horizontale en beleidskwesties, om te verzekeren dat de GAR deelneemt aan alle besprekingen die relevant zijn voor zijn taken. Deze regelmatige deelname van een vertegenwoordiger van de GAR aan de raad van toezicht van het GTM draagt bij tot een goede samenwerking tussen beide organen.

In de eerste evaluatie werden de verwezenlijkingen van het GTM bij de consequente toepassing van de **procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP)** en de snelle verwerking van wetgevende ontwikkelingen in haar methodologie erkend. Op verschillende gebieden is verdere vooruitgang geboekt, in het bijzonder bij het verbeteren van de communicatie met de NBA's over de methoden die worden gebruikt om de door de gezamenlijke toezichthoudende teams (GTT's) voorgestelde SREP-besluiten op horizontaal niveau aan te passen en de feedback van de EBA te verwerken in de werkzaamheden ter beoordeling van de convergentie. Dat momenteel een SREP-proefmethode wordt getest die erop gericht is een basis-SREP als standaardmethode te gebruiken, aangevuld met een uitgebreide SREP ten minste om de drie jaar, is nog een voorbeeld van de verdere verschuiving naar een toezichtproces dat sterker gericht is op idiosyncratische risico's van banken, naast een basisevaluatie die naar verwachting geschikter zal zijn voor de bankspecifieke aard van de SREP. Het is belangrijk dat de besluiten die tijdens de SREP worden genomen, ook met betrekking tot benchmarking ten opzichte van andere banken, op transparante wijze aan de relevante belanghebbenden worden meegedeeld, om de kwaliteit van de uitwisselingen met de banken en hun begrip van de door de toezichthouders nagestreefde verwachtingen en resultaten te verzekeren.

Op het gebied van **kredietrisico**, en in het bijzonder met betrekking tot niet-renderende leningen, werd er in het eerste GTM-evaluatieverslag op gewezen dat de ECB het niveau van voorzieningen door banken kan verhogen met behulp van haar toezichtinstrumenten⁷, binnen de grenzen van het toepasselijke kader voor financiële verslaggeving. Uit de evaluatie blijkt dat de ECB voornamelijk morele druk gebruikt om banken ertoe aan te moedigen een prudent voorzieningenbeleid te handhaven met betrekking tot kredietrisico, en verwachtingen voor het toezicht gebruikt als instrument om het gewenste resultaat kenbaar te maken. Aan het begin van de COVID-19-pandemie heeft de ECB de ceo's van banken bijvoorbeeld brieven⁸ toegestuurd met aanvullende richtsnoeren en toezichtverwachtingen voor het kredietrisicobeheer.

Wat de **uitwisseling van informatie met de Europese Rekenkamer** betreft, werd in de eerste GTM-evaluatie voorgesteld dat de ECB een efficiënter systeem voor de uitwisseling van informatie met de Rekenkamer zou invoeren. De ECB heeft daarop een interinstitutioneel akkoord met de Rekenkamer gesloten inzake de uitwisseling van informatie⁹.

Wat de **administratieve raad voor toetsing (ABoR)** betreft, werd in de eerste evaluatie gewezen op de potentiële voordelen van het verbeteren van de transparantie van besluiten, bijvoorbeeld door samenvattingen van besluiten te publiceren op de website van de ECB, met inachtneming van de vertrouwelijkheidsregels. De transparantie is in het algemeen inderdaad toegenomen, mede doordat er op de website voor banktoezicht van de ECB meer toelichtingen zijn gepubliceerd over de werking van de ABoR de afgelopen jaren, met inbegrip van de kwesties die zijn behandeld en elementen van de eigen jurisprudentie.

Tot slot bleek uit de eerste evaluatie dat de ECB had kunnen overwegen meer evenredigheid in te bouwen in haar **vergoedingsmethodologie**. Dit is grotendeels bereikt door de herziening van de verordening betreffende een vergoeding voor toezicht¹⁰, die vanaf de vergoedingsperiode 2020 werd uitgevoerd. Met het nieuwe proces werd, naast andere verbeteringen van de methode, een korting ingevoerd op de minimumvergoedingscomponent van het ECB-toezicht voor kleinere mindere belangrijke instellingen.

3. Samenwerkingsaspecten

3.1 Overzicht

De goede werking van het GTM en het succes van de instelling bij haar leidende rol in het toezicht op de banken in de EU, zijn sterk afhankelijk van de samenwerking en coördinatie tussen de ECB en de NBA's en van voortdurende uitwisseling van informatie. Bij de evaluatie is vastgesteld dat de ECB er de afgelopen jaren in geslaagd is de samenwerking met de NBA's te verbeteren en een reeks organisatorische en operationele initiatieven te bevorderen die de

⁷ Bevoegde banktoezichtautoriteiten in het kader van het GTM zijn niet bevoegd om specifieke voorzieningen op te leggen op basis van standaarden voor jaarrekeningen. Het prudentiële kader biedt echter een lijst van beschikbare instrumenten om het niveau van de voorzieningen van banken te beïnvloeden wanneer de boekhoudkundige behandeling onvoldoende prudent is en mogelijk prudentiële risico's voor de onder toezicht staande banken met zich zou brengen.

⁸ [Brief aan ceo's](#)

⁹ Interinstitutioneel akkoord tussen de ECB en de Rekenkamer inzake de uitwisseling van informatie: [MOU ECA-ECB.pdf](#)

¹⁰ [Verordening betreffende een vergoeding voor toezicht](#)

coördinatie en communicatie op de meeste toezichtgebieden moeten versterken, met de huidige personele middelen.

De verhoging van de kwaliteit van de samenwerking met de ECB werd breed toegejuicht in de besprekingen met de NBA's. Die vermeldden onder meer de ondersteuning en opleidingen die beschikbaar zijn voor NBA's, de constructieve en pragmatische uitwisseling van informatie in het hele netwerk en de toegang tot door het GTM ontwikkelde IT-instrumenten om een samenhangende rapportage en toetsingen te vergemakkelijken. Ook werd erkend dat de toenemende complexiteit van de toezichtactiviteit, die ook blijkt uit de stijging van het aantal nieuwe toezichtinitiatieven, aanzienlijke middelen vergt, zowel bij de ECB als bij de NBA's. Als die middelen niet beschikbaar zijn, moeten oplossingen worden toegepast om de toezichtprocessen te optimaliseren.

De toenemende toezichttaken hebben de ECB er ook toe gebracht zich meer te richten op aspecten die grotere risico's inhouden voor de mondiale financiële stabiliteit. Daardoor hebben sommige initiatieven die de NBA's als een prioriteit beschouwen (bv. het bijwerken van de richtsnoeren voor het toezicht op minder belangrijke instellingen), in sommige gevallen vertraging opgelopen.

In de feedback van brancheorganisaties werden een aantal gebieden genoemd die het GTM zou kunnen bekijken om de uitwisselingen met de onder toezicht staande instellingen te verbeteren en het bewustzijn over zijn strategie en doelstellingen op individueel niveau en in de gehele sector te vergroten. Een gebied waarop de sector graag verbeteringen zou zien, is de communicatie, in het bijzonder met betrekking tot de reikwijdte en doelstellingen van thematische toetsingen en enquêtes, die soms veel middelen vergen van de banken en waarvoor krappe termijnen gelden. Sommige belanghebbenden uit de sector willen ook dat de resultaten van de tijdens de SREP uitgevoerde benchmarking en van de thematische toetsingen systematischer worden gecommuniceerd.

3.2 Direct toezicht op belangrijke instellingen

Het directe toezicht van het GTM op belangrijke instellingen is **doeltreffend en tijdig**, zelfs in uitzonderlijke omstandigheden (bv. toepassing van pragmatische SREP's tijdens de COVID-19-pandemie) en bestrijkt **nieuwe soorten risico's** (witwassen en terrorismefinanciering, cyberrisico's, ESG).

Gezamenlijke toezichthoudende teams (GTT's) bestaande uit ECB- en NBA-medewerkers vormen de belangrijkste pijler van het toezicht op belangrijke instellingen. Uit de feedback van NBA's en van belanghebbenden uit de sector blijkt dat de huidige opzet van het GTT-toezicht over het algemeen doeltreffend is, met duidelijke rapportagelijnen en verantwoordelijkheden. In sommige gevallen werden GTT's geconfronteerd met een tekort aan specifieke vaardigheden (bv. taalvaardigheden, technische deskundigheid). Het GTM beoordeelt regelmatig de soorten vaardigheden die ontbreken in deze teams, zodat het het personeel waar mogelijk kan opleiden of nieuwe mensen kan aanwerven.

De **huidige SREP evolueert** van een gedetailleerde en omvattende oefening naar een meer op risico's gebaseerd proces. Dat laat GTT's meer tijd om zich te concentreren op de belangrijkste idiosyncratische risico's van elke belangrijke instelling. De benchmarking door de horizontale functies van de ECB tijdens de volledige SREP maakt een consistente en coherente toepassing

van SREP-besluiten mogelijk. Sinds de laatste evaluatie zijn de NBA's nauwer betrokken bij het proces, in het bijzonder wat betreft de methoden die op horizontaal niveau worden gebruikt om de door de GTT's voorgestelde SREP-besluiten aan te passen.

Daarnaast heeft het GTM toezichtmethoden en -processen ontwikkeld, in het bijzonder met betrekking tot de toepassing van de **pijler 2-vereisten en de pijler 2-richtsnoeren**, teneinde bij zijn toezicht een geharmoniseerde benadering te volgen. Deze harmonisatie van de toezichtprocessen wordt ook toegepast op de resultaten van inspecties ter plaatse.

Zowel vóór als tijdens de pandemie heeft de ECB hefboomkredietactiviteiten aangemerkt als een grote kwetsbaarheid voor belangrijke instellingen, die meer toezicht en follow-upmaatregelen vereisen¹¹. De sterke toename van hefboomleningen en de significante risico's die inherent zijn aan deze transacties, aangescherpt door een gebrek aan clausules en een lagere ratingkwaliteit en door tekortkomingen in het risicobeheer van banken, hebben de ECB ertoe aangezet hefboomfinanciering als toezichtsprioriteit te beschouwen (2022-2024).

Als reactie op de veranderingen in het renteklimaat heeft de ECB vanaf de tweede helft van 2021 ook prioriteit gegeven aan evaluaties van het renterisico en het beheer van het creditspreadrisico¹². De ECB heeft deze risico's in 2022 opgenomen in haar toezichtsprioriteiten.

3.3 Indirect toezicht op minder belangrijke instellingen

Tijdens de bilaterale uitwisselingen gaven NBA's positieve feedback over de kwaliteit van de samenwerking met de ECB op het gebied van het toezicht op minder belangrijke instellingen, voortbouwend op het goede resultaat op dat vlak bij de evaluatie van 2017. De NBA's noemden een aantal gebieden waarop aanzienlijke verbeteringen op te merken zijn:

- een gestage toename van de kwaliteit en frequentie van de besprekingen tussen NBA's en ECB-landendesks (die in de praktijk ook worden vergemakkelijkt door de virtuele werkomgeving);
- de opzet van netwerken voor het hoger management om de uitvoering van het beleid te bespreken;
- de bijdrage van de nieuwe horizontale functies van het GTM aan de toenemende harmonisatie van toezichtpraktijken;
- het vrijwillige gebruik van het IMAS-portaal (informatiemanagementsysteem) voor minder belangrijke instellingen.

De toezichtmethoden die op GTM-niveau zijn overeengekomen voor minder belangrijke instellingen worden over het algemeen toegepast door de NBA's, met een zekere mate van evenredigheid. De NBA's hebben opgemerkt dat de methode voor minder belangrijke instellingen, die voor hen van cruciaal belang is om de samenhang van het toezicht te waarborgen, niet elk jaar volledig wordt geactualiseerd (de laatste uitgebreide herziening

¹¹ De ECB heeft een aan de ceo's van belangrijke instellingen toegezonden brief gepubliceerd waarin de toezichtverwachtingen ten aanzien van transacties met hefboomfinanciering zijn uiteengezet ([Transacties met hefboomfinanciering](#)), op basis van de in 2017 gepubliceerde richtsnoeren.

¹² Deze bijzondere aandacht voor het beheer van het renterisico is met name relevant in de context van de problemen waarmee sommige Amerikaanse middelgrote banken in maart/april 2023 werden geconfronteerd.

dateert van 2020). Tegelijkertijd zijn bepaalde specifieke elementen van de methode voor minder belangrijke instellingen recenter herzien, zoals de opname van het IT-risico als operationeel risico. In 2023 zullen toezichtrichtsnoeren voor het opnemen van financieringsrisico's in verband met witwassen en terrorismefinanciering in de methode voor minder belangrijke instellingen worden geïntegreerd. Daarnaast werd tijdens de bilaterale uitwisselingen met de NBA's ook de verschillende frequentie van de toetsingen van minder belangrijke instellingen, en in het bijzonder van kleine en niet-complexe instellingen, bevestigd.

Sommige van de op vrijwillige basis ingevoerde initiatieven zouden ook baat kunnen hebben bij een verdere mainstreaming, zoals het gebruik van IMAS voor alle minder belangrijke instellingen met een hoog risico en een groot effect en voor sommige andere elementen van het lopende toezicht op minder belangrijke instellingen, wanneer het risicoprofiel van die instellingen een nauwe samenwerking met de ECB rechtvaardigt. Het IMAS zou kunnen worden uitgebreid naar kleine banken met een risicovol bedrijfsmodel, aangezien deze voorzorgsmaatregel de ECB in staat zou stellen om nauwer toezicht uit te oefenen en zo nodig het directe toezicht op specifieke instellingen over te nemen.

In verband met het toezicht op zowel belangrijke als minder belangrijke instellingen, wezen sommige NBA's erop dat de aanzienlijke hoeveelheid werk die door het GTM wordt verricht, in sommige gevallen een belasting kan vormen voor NBA's met minder personele middelen, bijvoorbeeld omdat zij aan verschillende initiatieven, werkgroepen en opleidingscursussen moeten deelnemen. Om dat probleem aan te pakken heeft het GTM zich recentelijk toegelegd op het opzetten van regionale expertisecentra. Die zijn erop gericht een brede en diepgaande kennis over een bepaald soort risico's te ontwikkelen, oplossingen te vinden om het risico te beperken en die kennis vervolgens te delen in het gehele GTM. Een van de reeds beproefde voorbeelden is de oprichting van een securitisatiecentrum onder leiding van de Franse toezichthoudende autoriteit (ACPR). Deze hubs illustreren niet alleen de nauwe samenwerking tussen de ECB en de NBA's, maar ook het doel de beschikbare middelen zo goed mogelijk te benutten en tegelijkertijd consistente resultaten te behalen in het gehele GTM.

3.4 Overeenkomsten voor nauwe samenwerking

Sinds de GTM-evaluatie van 2017 heeft het GTM twee overeenkomsten voor nauwe samenwerking gesloten, met Bulgarije en met Kroatië, waarvan de autoriteiten nu deelnemen aan het GTM¹³. De overeenkomsten voor nauwe samenwerking vertonen een bijzonder specifiek kenmerk, aangezien de betrokken NBA op een enigszins andere basis toetreedt tot het GTM dan de NBA's van deelnemende lidstaten uit de eurozone. Het belangrijkste verschil is dat de NBA's van de nauw samenwerkende lidstaten deelnemen aan het GTM, maar voor de besluitvorming handelen op basis van de instructies die het GTM aan de NBA geeft, en dat zij deze instructies omzetten in nationale besluiten.

¹³ Kroatië is op 1 januari 2023 lid geworden van de eurozone. Het is ook volwaardig lid geworden van het GTM.

De ervaring met de instap van Bulgarije en Kroatië was positief. De overeenkomsten voor nauwe samenwerking werden voorafgegaan door diepgaande gedachtewisselingen en een grondige voorbereiding. Dat heeft geholpen om het proces vlot te laten verlopen, in het bijzonder doordat de Bulgaarse en Kroatische autoriteiten zo voldoende tijd kregen om hun beleid en praktijken aan te passen aan het nieuwe samenwerkingskader.

Vanwege de manier waarop deze overeenkomsten zijn opgezet, neemt het besluitvormingsproces op basis van instructies meer tijd in beslag dan de interne besluitvorming van het GTM. Een voorbeeld is dat de nationale autoriteiten gewoonlijk instructies krijgen in het Engels, die vervolgens naar de nationale talen moeten worden vertaald en via nationale rechtsinstrumenten moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is ook de organisatie van gezamenlijke inspecties ter plaatse omslachtig, omdat de GTM-verordening de ECB alleen de rol van “waarnemer” toekent voor inspecties in landen waarmee een overeenkomst inzake nauwe samenwerking is gesloten.

De overeenkomsten hebben in het algemeen echter goed gewerkt, en op verschillende gebieden is na de sluiting van de overeenkomsten snel vooruitgang geboekt. Zo zijn er tijdig rechtstreekse communicatiekanalen tussen de onder toezicht staande entiteiten en de GTT's opgezet, en zijn de onder toezicht staande entiteiten vlot geïntegreerd in de gecentraliseerde SREP en het GTM, waarbij de toezichthoudende deskundigheid van Bulgarije en Kroatië inzake lokale thema's en hun ervaring met de nationale belangrijke instellingen werd benut.

3.5 Samenwerking met toezichthouders uit derde landen en gevolgen van de brexit

Veel onder het toezicht van het GTM staande belangrijke instellingen hebben een aanzienlijke internationale aanwezigheid. In deze context zijn grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie bij het identificeren en beperken van risico's voor de financiële stabiliteit van essentieel belang.

De afgelopen jaren heeft het GTM gewerkt aan het uitdiepen van zijn strategische samenwerking met autoriteiten van derde landen rond toezichtkwesties. Het heeft meer dan 15 memoranda van overeenstemming ondertekend met bank- en markttoezichthouders buiten de EU, die op de website van de ECB worden gepubliceerd met toestemming van de partnerautoriteit. Dit soort overeenkomst vergemakkelijkt een soepele samenwerking en de uitwisseling van informatie.

Sinds 2016 hebben internationale banken na de brexit een reorganisatie ondergaan om hun verdere aanwezigheid in de EU te verzekeren. Dat heeft geleid tot een 25-tal aan de brexit gerelateerde vergunningsprocedures voor het GTM. Het betrof zowel de oprichting van nieuwe kredietinstellingen als de herstructurering van bestaande instellingen. Het GTM moest het probleem van de instap op relatief korte termijn aanpakken, wat bijzonder complex was voor dochterondernemingen van grote internationale banken, die verschillende bedrijfsmodellen hanteren.

De ECB heeft haar toezichtverwachtingen ten aanzien van de boekingsmodellen van banken in augustus 2018 gepubliceerd. Die waren erop gericht te verzekeren dat de net opgerichte entiteiten onder toezicht van het GTM over solide risicobeheer- en controlekaders beschikken en operationeel veerkrachtig zijn in een crisis.

Tegen deze achtergrond, en als onderdeel van zijn toezichthoudende taken om te waarborgen dat dochterondernemingen uit derde landen over adequaat bestuur en risicobeheer beschikken, is het GTM bezig met een evaluatie van de boekings- en risicobeheerpraktijken voor alle tradingafdelingen (“desks mapping review”). Bij die evaluatie wordt vooral gekeken naar de boekings- en risicobeheerpraktijken van tradingafdelingen die zich bezighouden met bijvoorbeeld marketmakingactiviteiten, het beheer van kasmiddelen en derivaten¹⁴ binnen “inkomende brexitbanken”.

De evaluatie is een belangrijk toezichtinstrument dat het GTM in staat stelt om na te gaan of de praktijken van de sector convergeren in de richting van de toezichtverwachtingen van de ECB voor alle GTM-entiteiten, met inbegrip van de dochterondernemingen in de EU van groepen uit derde landen. Uit de evaluatie bleek dat de meeste inkomende banken de verwachtingen van het GTM niet hadden gehaald en bepaalde kenmerken van lege dozen vertoonden. Het GTM heeft voor elke tradingafdeling verschillende risico-indicatoren vastgesteld om de materialiteit van de handelsactiviteit en alle relevante risico's die daaruit voortvloeien, beter weer te geven. De ECB zal deze tekortkomingen meenemen in wettelijke bevelen aan de desbetreffende banken in het tweede kwartaal van 2023, met een passende fasering.

3.6 Samenwerking met niet-bancaire toezichthoudende autoriteiten

Het GTM heeft een aantal mechanismen ingevoerd voor samenwerking met de toezichthouders van andere entiteiten in de financiële sector, zoals verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen (“niet-bancaire toezichthouders”). Deze samenwerkingsvorm is bijzonder belangrijk omdat een aantal bankgroepen zeggenschap hebben over verzekeringsondernemingen, beleggingsondernemingen en andere entiteiten die zijn onderworpen aan financieel toezicht door andere toezichthoudende autoriteiten. Aangezien een aanzienlijk aantal onder toezicht van het GTM staande kredietinstellingen effecten uitgeven op gereguleerde markten van de EU, heeft het GTM voorts communicatiekanalen opgezet met markt- en effectentoezichthouders.

De belangrijkste doelstelling van het GTM op dit gebied is informatie uit te wisselen om ervoor te zorgen dat zo nodig gecoördineerde maatregelen kunnen worden getroffen. Binnen het GTM zijn het gewoonlijk de GTT's die ervoor zorgen dat de informatiestromen met niet-bancaire toezichthouders naar behoren functioneren.

Een aandachtspunt is dat de doeltreffende uitwisseling van informatie tussen het GTM en niet-bancaire toezichthouders afhankelijk is van hoe het toezicht op de financiële markten op het nationale niveau wordt georganiseerd. Hoewel de taken van het GTM uitsluitend betrekking hebben op het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, zijn de relevante nationale autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de financiële sectoren (banken, verzekeringen, effecten) in sommige lidstaten geïntegreerd in één toezichthoudende autoriteit of zijn zij verdeeld over een autoriteit voor prudentieel toezicht en een autoriteit voor financieel gedrag. Een mechanisme voor de uitwisseling van informatie tussen het GTM en de markttoezichthouders van derde landen kan ook gerechtvaardigd zijn. Het nieuwe memorandum van overeenstemming dat de Amerikaanse Securities and Exchange

¹⁴ [The desks mapping review – integrating Brexit banks into European banking supervision](#) [De desks mapping review – integratie van brexitbanken in het Europese banktoezicht]

Commission en de ECB in 2021 hebben gesloten, zou in dat verband als voorbeeld kunnen dienen.

Bovendien is het GTM een van de belangrijkste spelers in het aanvullende toezicht op financiële conglomeraten. Dat zijn groepen die bestaan uit een bank-, een verzekerings- en beleggingsafdeling en die onderworpen zijn aan de aanvullende toezichtregels die zijn vastgelegd in de richtlijn inzake financiële conglomeraten. In de richtlijn is met name bepaald dat een van de sectorale toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor de verschillende afdelingen van een conglomeraat, als coördinator wordt aangewezen¹⁵. Aangezien het GTM toezicht houdt op belangrijke instellingen, wordt het vaak aangewezen als coördinerende toezichthouder voor enkele van de grootste financiële conglomeraten die actief zijn in de EU. Tot voor kort legde het GTM zich op dit gebied vooral toe op het dagelijkse toezicht, te weten het vaststellen van prioritaire toezichtkwesies. De ECB heeft sindsdien samenwerkingsovereenkomsten gesloten met verzekeringstoezichthouders om de samenwerking en uitwisseling van informatie over bank- en verzekeringsconglomeraten te bevorderen. Daarnaast werkt de ECB nu actiever samen met de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen om deskundigheid en informatie uit te wisselen teneinde conglomeraatspecifieke risico's beter in kaart te brengen, en heeft zij een interne geformaliseerde werkstroom rond financiële conglomeraten opgezet.

3.7 Vorderingen bij de samenwerking op andere gebieden van doorlopend toezicht

Deskundigheid en betrouwbaarheid

Zoals in het eerste GTM-verslag wordt erkend, vertegenwoordigen deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen het leeuwendeel van de besluiten die door de raad van bestuur van de ECB worden vastgesteld, op aangeven van de raad van toezicht.

Sinds de laatste GTM-evaluatie is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het versterken van de samenwerking met de NBA's op het gebied van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen. Dat werd door de NBA's ook algemeen erkend in de gesprekken in het kader van de evaluatie. Zij prezen over het algemeen wat het GTM heeft weten te verwezenlijken, in het bijzonder wat betreft het risicogebaseerde besluitvormingssysteem en de implementatie van nieuwe IT-instrumenten.

De ECB vormt samen met de NBA's het deskundigheids- en betrouwbaarheidsnetwerk dat werkt aan de ontwikkeling en actualisering van de relevante richtsnoeren en modellen om de beoordelingen en het goedkeuringsproces van de deskundigheids- en betrouwbaarheidsprocedures binnen doorlopend toezicht consistent, meer gestroomlijnd en doeltreffender te maken. Deze documenten bestrijken belangrijke elementen zoals i) gespreksmodellen voor verschillende leidinggevende functies, waaronder personeelsleden met een sleutelfunctie; ii) richtsnoeren voor het formuleren, om te verzekeren dat in alle deskundigheids- en betrouwbaarheidsprocedures en -besluiten een consistente formulering

¹⁵ De richtlijn inzake financiële conglomeraten voorziet in een kader voor samenwerking op het gebied van toezicht tussen alle toezichthouders die betrokken zijn bij het toezicht op de entiteiten binnen een financieel conglomeraat. De richtlijn bevat ook de criteria voor het aanwijzen van een "coördinator", de toezichthouder die het voortouw neemt bij de uitoefening van de aanvullende toezichtbevoegdheden.

wordt gebruikt; iii) een deskundigheids- en betrouwbaarheidsleidraad met een beschrijving van toepasselijke beleidlijnen, praktijken en processen van het GTM bij de beoordeling van de geschiktheid van leden van de bestuursorganen van belangrijke kredietinstellingen; en iv) een handboek om de GTT's en NBA-dossierbeheerders te ondersteunen bij de dagelijkse toepassing van de GTM-standpunten inzake betrouwbaarheid en deskundigheid bij het opstellen van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen.

Sinds de vorige GTM-evaluatie heeft het GTM meer maatregelen genomen om deskundigheids- en betrouwbaarheidsbesluiten doeltreffender vast te stellen. Het heeft het besluitvormingsproces vereenvoudigd door zowel een delegatieproces als een versneld proces in te voeren voor minder complexe besluiten en heeft zich toegelegd op het ontwikkelen van passende IT-instrumenten om het aantal deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen het hoofd te kunnen bieden en tegelijkertijd te zorgen voor doeltreffend toezicht. In een aantal specifieke gevallen heeft het ad-hoc oplossingen overwogen die erop gericht zijn deskundigheids- en betrouwbaarheidsproblemen aan te pakken die specifiek zijn voor bepaalde lidstaten, en verkent het de mogelijkheid om geslaagde benaderingen in soortgelijke gevallen toe te passen.

Daarnaast heeft het GTM in 2018 het alternatieve deskundigheids- en betrouwbaarheidsproces ingevoerd. Dit is een versnelde besluitvormingsprocedure om de efficiëntie te vergroten, om zo de behandelingstermijn voor deskundigheids- en betrouwbaarheidsbesluiten te verkorten en een meer op risico's gebaseerde aanpak mogelijk te maken. In het kader van deze procedure werkt de NBA niet aan een voorlopig voorstel op NBA-niveau en aan een gezamenlijke beoordeling door de NBA/de ECB, maar is zij samen met het GTT-lid verantwoordelijk voor het opstellen van het voorstel. Het voorstel wordt vervolgens rechtstreeks voorgelegd aan het GTM-secretariaat voor een kwaliteitscontrole en aan de senior managers van de ECB ter goedkeuring¹⁶.

Om de deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordeling te stroomlijnen en de grote hoeveelheid informatie te beheren, heeft het GTM gewerkt aan het verbeteren van zijn IT-instrumenten. Het GTM is het IMAS-portaal beginnen te gebruiken, dat begin 2021 is ingevoerd om het toezichtproces te ondersteunen, om banken in staat te stellen alle vereiste documenten voor deskundigheids- en betrouwbaarheidsaanvragen op een veilige manier rechtstreeks door te zenden. Relevante informatie over het deskundigheids- en betrouwbaarheidsproces, zoals bijgewerkte procedures en modellen, wordt naar het interne netwerk geüpload zodat de NBA's gemakkelijk de meest recente documentatie kunnen raadplegen.

Met betrekking tot instrumenten die specifiek zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordeling, test het GTM met twee NBA's een instrument voor machinaal leren om het uitlezen en de beoordeling van deskundigheids- en betrouwbaarheidsvragenlijsten te vergemakkelijken en potentiële problemen in een vroeg stadium van het proces te signaleren. Het doel is het instrument in de eerste helft van 2023 op grote schaal uit te rollen.

¹⁶ Deze procedure was aanvankelijk van toepassing op 11 lidstaten en op instellingen met totale activa van minder dan 3 miljard EUR, maar werd in 2022 uitgebreid naar alle lidstaten van het GTM en naar instellingen met totale activa van maximaal 10 miljard EUR.

Hoewel er samen met de NBA's vooruitgang is geboekt¹⁷, zijn er nog steeds een aantal problemen, in het bijzonder vanwege het gebrek aan harmonisatie tussen de nationale kaders en het bestaan van nationale specifieke kenmerken. Dit werd onderstreept door een aantal NBA's, die erop wezen dat er grenzen zijn aan de inspanningen die het GTM kan leveren zonder verdere harmonisatie. Het bankenpakket dat de Commissie in oktober 2021 heeft voorgesteld, bevat een voorstel om het regelgevingskader voor deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen te harmoniseren. Het voorstel wordt momenteel besproken in het Europees Parlement en de Raad.

Handhavings- en sanctiebevoegdheden

In het GTM-evaluatieverslag 2017 werd erop gewezen dat er meer praktijkervaring nodig was om de handhavings- en sanctiebevoegdheden van de ECB te beoordelen. Zo'n acht jaar na de oprichting van het GTM heeft het aangetoond dat die ervaring geleidelijk aan heeft opgedaan. Uit het laatste GTM-verslag over sanctieactiviteiten¹⁸ blijkt dat de handhaving voornamelijk gericht was op inbreuken op prudentiële vereisten op het gebied van interne governance (in overeenstemming met de toezichtsprioriteiten van het GTM voor 2021). Daarnaast blijkt uit het verslag een toename van het aantal sanctieactiviteiten die gericht zijn op inbreuken op toezichtrapportageverplichtingen. Wat de methodologie betreft, heeft de ECB in maart 2021 een gids voor de vaststelling van administratieve sancties gepubliceerd die de transparantie heeft verbeterd.

Een van de handhavingsbevoegdheden van de ECB is dat zij periodieke dwangsommen¹⁹ kan opleggen als er sprake is van een voortdurende inbreuk op een verordening of een toezichtbesluit van de ECB. Tot nu toe heeft de ECB dit handhavingsinstrument slechts in een beperkt aantal gevallen gebruikt.

Het GTM past zijn sanctiebevoegdheden toe binnen de grenzen van de omzetting van de richtlijn kapitaalvereisten (RKV) in de interne rechtsorde van de deelnemende lidstaten. De verschillen bij de uitvoering door de lidstaten van belangrijke elementen van de sanctieregeling ondermijnen echter het vermogen van de ECB om consequent passende sancties op te leggen.

Het voorstel voor het bankenpakket moet bepaalde toezicht- en sanctiebevoegdheden in de EU harmoniseren. Ten eerste beoogt het de draagwijdte van de sanctiebevoegdheden te verruimen door de lijst van inbreuken waarvoor administratieve boetes en sancties gelden, aan te vullen met extra prudentiële vereisten. Ten tweede moet het de NBA's meer bevoegdheden geven om de regels te handhaven door dwangsommen in de wetgeving op te nemen om ervoor te zorgen dat kredietinstellingen snel aan de prudentiële regels voldoen. Het RKV IV-voorstel zou toezichthouders derhalve doeltreffende, evenredige en afschrikkende handhavingsmaatregelen aanreiken.

¹⁷ De gemiddelde behandelingstermijn voor deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen voor leden van het leidinggevend orgaan is met 33 % verkort, van 164 dagen in 2017 tot 110 dagen in 2021. De totale behandelingstermijn voor de in 2021 afgeronde deskundigheids- en betrouwbaarheidsprocedures bedroeg gemiddeld 3,7 maanden.

¹⁸ [Sanctieverslag 2021](#)

¹⁹ Artikel 129 van de [GTM-kaderverordening](#) laat het GTM toe periodieke dwangsommen te gebruiken.

4. Het banktoezicht aanpassen aan nieuwe uitdagingen

4.1 Overzicht

De uitdagingen waarmee de bankensector sinds de wereldwijde financiële crisis is geconfronteerd, hebben duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is de toezichtpraktijken te versterken voor de gehele economie. Een doeltreffend banktoezicht van hoge kwaliteit en grensoverschrijdende en sectoroverschrijdende communicatie en samenwerking op het gebied van toezicht zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat risico's voor de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen en voor de financiële stabiliteit snel worden opgespoord en aangepakt. Daartoe moeten de toezichthoudende autoriteiten hun doelstellingen zorgvuldig definiëren, een toekomstgerichte beoordeling van de risico's voor de financiële stabiliteit ontwikkelen en handhaven en een proactieve geïntegreerde aanpak hanteren van het banktoezicht en van hun vermogen tot extrapolatie naar de gehele financiële sector om zo de gewenste doelstellingen te bereiken.

Bij de evaluatie zijn vier gebieden die uitdagingen opleveren voor het toezicht beoordeeld:

- de respons op de COVID-19-crisis;
- het toezicht op IT- en cyberrisico's;
- toezichtuitdagingen in verband met klimaatrisico's;
- toezichtuitdagingen in verband met het witwassen van geld.

De respons van het GTM op de oorlog in Oekraïne is tijdens deze evaluatie slechts indirect beoordeeld, vanuit het oogpunt van de effecten van het toegenomen geopolitieke risico op de financiële stabiliteit van de banken en op het banktoezicht, in het bijzonder in verband met cyberrisico's en het kredietrisico. Er zij op gewezen dat het GTM, net zoals bij zijn respons op de COVID-19-pandemie, snel en uitgebreid²⁰ heeft gereageerd om de belangrijkste risico's te beperken. Deze risico's omvatten de blootstelling van een aantal onder toezicht staande banken aan Rusland, de effecten van sancties, cyberaanvallen en de verslechterende macro-economische vooruitzichten als gevolg van de opkomende energiecrisis. In zijn toezichtsprioriteiten voor 2023-2025 heeft het GTM de oorlog in Oekraïne en de opkomende risico's als een van zijn belangrijkste punten van zorg aangemerkt²¹. Het GTM heeft kort na de COVID-19-pandemie laten zien dat het zich heeft kunnen aanpassen aan een nieuw soort crisis, hoewel het nog te vroeg dag is om de effecten van de getroffen maatregelen op de lange termijn te beoordelen.

4.2 Respons op de COVID-19-pandemie

Vanuit het oogpunt van het banktoezicht heeft de uitbraak van de COVID-19-pandemie het vermogen van het GTM om zich snel aan te passen aan nieuwe uitdagingen voor het toezicht sterk op de proef gesteld. Zoals de NBA's en de belanghebbenden uit de sector erkennen, wordt de respons van het GTM op de pandemie snel en flexibel geacht. De instrumenten waarover toezichthouders beschikten, waren toereikend en doeltreffend om de gevolgen van de crisis aan

²⁰ [Supervisors' reaction to the war in Ukraine \(europa.eu\)](#) [Reactie van de toezichthouders op de oorlog in Oekraïne]

²¹ [Banktoezicht van de ECB: Toezichtsprioriteiten van het GTM voor 2023-2025](#)

te pakken, in het kader van de bredere overheidsbeleidsrespons op de pandemie. De samenwerking tussen de ECB, de NBA's en de Europese toezichthoudende autoriteiten verliep ook goed tijdens de crisis.

Hoewel het soms moeilijk kan zijn om de precieze effecten van individuele versoepelingsmaatregelen voor kapitaal en liquiditeit in te schatten — er werden tegelijkertijd fiscale en monetaire steunmaatregelen genomen op EU-niveau en op nationaal niveau —, zijn de volgende maatregelen die het GTM heeft genomen om de gevolgen van de pandemie aan te pakken, doeltreffend gebleken:

- *Operationele versoepelingen*: deze maatregelen, die de sector bijzonder nuttig vond, zoals langere termijnen om aan de toezichtverplichtingen te voldoen (bv. voor de uitvoering van herstelmaatregelen die voortvloeien uit recente inspecties ter plaatse of onderzoeken van interne modellen), werden tijdig genomen en boden banken de nodige capaciteit om de onmiddellijke gevolgen van de crisis het hoofd te bieden.
- *Doorlopende monitoring van de risico's van banken*: de uitbraak van de pandemie heeft duidelijk gemaakt dat het toezicht op het kredietrisicobeheer moet worden geïntensiveerd en verdiept. Een grote meerderheid van NBA's prees de inzichten die zijn verkregen door de respons van de banken op de brief "Beste ceo".
- *De aanbeveling inzake dividenduitkering*: de aanbeveling van de ECB over dividenden voor belangrijke instellingen was doeltreffend en zorgde ervoor dat gedurende de pandemie 28 miljard EUR aan kapitaal binnen de banken werd gehouden als aanvullende capaciteitsbuffer. De praktische toepassing van de aanbeveling voor minder belangrijke instellingen werd weliswaar gevolgd door alle NBA's, maar was minder doeltreffend, aangezien een aanzienlijk aantal minder belangrijke instellingen nog steeds dividenden uitkeert²² — een kwestie die door belanghebbenden werd aangekaart vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld.
- *Aanwendbaarheid van de buffer*: tijdens de COVID-19-pandemie heeft de ECB de banken toegelaten hun middelen voor de pijler 2-richtsnoeren aan te spreken en kapitaal- en liquiditeitsbuffers te gebruiken om een mogelijke verslechtering van hun balans en hun liquiditeitspositie te voorkomen. Gelet op de omvang van de genomen overheids- en monetaire steunmaatregelen werden banken niet met grote verliezen geconfronteerd en maakten zij bovendien geen gebruik van hun buffers door beperkingen op het maximaal uitkeerbaar bedrag²³ en gepercipieerde marktbeperkingen (bv. mogelijke stigmatiserende effecten op de markt).

De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt op welke gebieden het banktoezicht kan worden verbeterd. Zo heeft de ervaring met een "pragmatische" SREP waardevolle inzichten opgeleverd voor mogelijke vereenvoudigingen van de reguliere SREP in normale tijden. Op het gebied van kredietrisico heeft de COVID-19-pandemie significante tekortkomingen in het kredietrisicobeheer van banken aan het licht gebracht, die vóór de pandemie minder op de radar

²² 925 minder belangrijke instellingen keerden tussen maart 2020 en september 2021 in het totaal 2,9 miljard EUR aan dividenden uit.

²³ Bij de richtlijn inzake kapitaalvereisten is het begrip "maximaal uitkeerbaar bedrag" ingevoerd, dat toezichthouders verplicht de winstuitkeringen automatisch te beperken indien het totale kapitaal van een bank onder de som van de buffervereisten in het kader van pijler 1, pijler 2 en de RKV zakt.

stonden bij de toezichthouders door de lage NPL-ratio's²⁴ (bv. afwijkingen in het kredietrisicobeleid voor respijt, het opsporen van onwaarschijnlijkheid van betaling en het voorzieningenbeleid). De maatregelen die zijn genomen om deze lacunes aan te pakken zullen ook in de toekomst een gebied van verscherpt toezicht blijven.

4.3 ICT-/cyberrisico

Aangezien ICT- en cyberrisico's risico's zijn die de afgelopen vijf à tien jaar zijn ontstaan na de toegenomen digitalisering van de financiële diensten en de exponentiële groei van de door banken gebruikte hoeveelheid gegevens, is het verbeteren van het toezicht op deze risico's al enige tijd een prioriteit op de toezichtagenda. Cyberrisico's en uitbestedingsrisico's werden als de twee belangrijkste thema's genoemd. Het GTM heeft dit erkend en heeft het toezicht op ICT- en cyberrisico's aangemerkt als een gebied dat op de korte tot middellange termijn een hoge prioriteit moet krijgen.

Uit de evaluatie is gebleken dat het GTM over voldoende formele toezichtsbevoegdheden beschikt om ICT- en cyberrisico's aan te pakken — des te meer met de komende wet inzake digitale operationele veerkracht. Het kader voor het toezicht op ICT- en cyberrisico's wordt passend geacht in het licht van de tot dusver vastgestelde cyberaanvallen. Voor de indiening van herstelplannen in 2022/23 werd verzocht om een risicoscenario inzake cyberbeveiliging, en voor 2024 wordt een stresstest voor cyberrisico's overwogen om de paraatheid van banken voor cyberincidenten te beoordelen.

Het uitbesteden van IT-diensten door banken strekt tot bezorgdheid over concentratierisico's (afhankelijkheid van een klein aantal aanbieders), de afhankelijkheid van intragroepentiteiten in derde landen (als gevolg van potentiële geopolitieke risico's) en het risico van het ontstaan van ketens van uitbestede activiteiten. De ECB heeft belangrijke instellingen daarom verzocht jaarlijks een register van al hun uitbestedingsregelingen over te leggen. Dat moet de ECB de nodige informatie verschaffen om de risico's van uitbestedingsregelingen te beoordelen, met als einddoel robuustere uitbestedingsregelingen te bevorderen in alle belangrijke instellingen. Voorts kunnen de ECB en de NBA's horizontale analyses van uitbestedingsrisico's verrichten. Dat stelt GTT's in staat om de uitbestedingsrisico's van hun banken te toetsen aan die van hun collega's, en om meer in het algemeen de onderlinge banden met externe dienstverleners in de financiële sector en het potentiële concentratierisico op het niveau van de instellingen en van de sector te beoordelen. De eerste indiening werd in juli 2022 verwacht en de ECB heeft zijn eerste horizontale analyse reeds afgerond. Die zal worden meegenomen in toekomstige toezichtactiviteiten.

Wat de samenwerking tussen de ECB en de NBA's betreft, werd bij de evaluatie geconstateerd dat die goed functioneerde. Veel NBA's prezen het werk van het GTM-netwerk inzake cyberrisico's, waar regelmatig informatie wordt uitgewisseld tussen NBA's en de ECB. Sommige NBA's merkten op dat de rol van de ECB bij het toezicht op minder belangrijke instellingen op dit gebied zou kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door beste praktijken

²⁴ Er zij op gewezen dat de ECB vóór het uitbreken van de pandemie verschillende toezichtinitiatieven heeft genomen om het gemakkelijker te maken om het aantal NPL's in de bankensector in de EU af te bouwen en deze NPL's prudent te beheren. Zij heeft richtsnoeren voor toezichthouders verstrekt inzake de classificatie en het beheer van en de voorzieningen voor NPL's. Zij heeft ook bankspecifieke toezichtverwachtingen verstrekt voor de voorzieningen voor NPL's. Over het algemeen heeft de NPL-strategie van de ECB bijgedragen om het aantal NPL's in de bankensector in de EU te verlagen.

voor minder belangrijke instellingen te ontwikkelen. De ECB zou ook meer duidelijkheid kunnen verschaffen wanneer zij een nieuw initiatief voor belangrijke instellingen opzet indien de NBA's verwachten dat het initiatief zal worden uitgebreid naar minder belangrijke instellingen.

Een centraal thema dat uit de evaluatie naar voren kwam, was het gebrek aan ICT-middelen, middelen in verband met cyberrisico's en deskundigheid in de gemeenschap van toezichthouders, zowel op het niveau van de NBA's als op ECB-niveau. Gelet op de concurrentie van andere marktspelers om op dit gebied talent aan te trekken, kan het moeilijk zijn om specialisten aan te werven. Het opleiden van personeel bij zowel de ECB als de NBA's is belangrijk, maar zal het probleem slechts gedeeltelijk aanpakken.

4.4 Klimaatverandering

Het belang van risico's in verband met klimaatverandering voor de stabiliteit van het financiële stelsel en dus voor het prudentiële toezicht, heeft het GTM ertoe aangezet aanzienlijk meer te doen op dit gebied, door verschillende toezichtinitiatieven op te zetten. Die initiatieven, die ruim vóór soortgelijke maatregelen van toezichthouders in de meeste andere rechtsgebieden buiten de EU zijn genomen, geven blijk van het aanpassingsvermogen van het GTM en van zijn het vermogen om nieuwe uitdagingen voor het toezicht proactief aan te pakken. Dit draagt ertoe bij dat het GTM algemeen wordt gezien als een koploper op het gebied van deze opkomende risico's.

Een voortrekkersrol spelen bij de toezichtinspanningen op het gebied van klimaatveranderingsrisico's betekent ook op zoek gaan naar passende oplossingen voor een aantal mondiale problemen die gewoonlijk niet aan bod komen bij de aanpak van traditionele risico's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toekomstgerichte aard van klimaatgerelateerde risico's en het gebrek aan vlot beschikbare, gedetailleerde, vergelijkbare gegevens.

Om hier iets aan te doen, heeft het GTM in 2020, in de vorm van een leidraad, toezichtverwachtingen verstrekt over de manier waarop banken klimaatgerelateerde risico's prudent en transparant moeten beheren. De ECB heeft beoordeeld of aan deze verwachtingen was voldaan, maar de banken moesten ook een zelfbeoordeling verrichten. Als aanvulling op deze point-in-timeoefeningen publiceert de ECB regelmatig updates over de vooruitgang die banken hebben geboekt bij het openbaar maken van klimaat- en milieurisico's, waarbij zij marktdeelnemers voorbeelden geeft van beste praktijken. Voorts heeft de ECB in 2022 een stresstest voor klimaatrisico's uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre banken voorbereid zijn op financiële en economische schokken ten gevolge van klimaatrisico's. Dit heeft de banken ook gestimuleerd om actief gegevens te verzamelen en indicatoren te ontwikkelen voor hun posities. De resultaten wijzen uit dat de banken op dit moment geen robuuste kaders voor stresstests in verband met klimaatrisico's hebben en dat zij over onvoldoende relevante gegevens beschikken. In 2022 heeft de ECB ook de eerste op klimaatrisico's gerichte inspecties ter plaatse uitgevoerd.

In de GTM-evaluatie werd de goede samenwerking tussen de ECB en de NBA's op het gebied van risico's in verband met klimaatverandering onderstreept. Als voorbeeld van de onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking inzake klimaatgerelateerde risico's heeft de ECB de bestaande toezichtpraktijken van sommige NBA's benut en deze uitgebreid naar het gehele GTM. Dat heeft bijgedragen tot een verdere dialoog en, als resultaat daarvan, een consensus

over beste praktijken. De kwaliteit en omvang van de samenwerking op dit gebied werden tijdens de evaluatie algemeen erkend door de NBA's. Over het algemeen zijn de NBA's bijzonder tevreden met de gekozen toezichtaanpak en bestaat er een consensus over de noodzaak om klimaatgerelateerde risico's stap voor stap aan te pakken om het bewustzijn van deze risico's in de sector gestaag te vergroten en de vereiste veranderingen tot stand te brengen.

De ECB heeft de NBA's ondersteund door te voorzien in opleidingsprogramma's. Ook zijn er horizontale teams en een gemeenschappelijk netwerk voor klimaatrisico's opgezet. Die werden door de NBA's gebruikt om input te leveren over de klimaatgerelateerde producten van de ECB, zoals de leidraad inzake toezichtverwachtingen, en over de opzet van de stresstest voor klimaatrisico's van 2022. De ECB heeft de NBA's ook de gelegenheid geboden om minder belangrijke instellingen te laten deelnemen aan sommige van hun oefeningen, zoals de thematische evaluatie van 2022 inzake klimaat- en milieurisico's.

Tegelijkertijd hebben sommige NBA's hun eigen richtsnoeren inzake ESG-risico's voor onder toezicht staande minder belangrijke instellingen ontwikkeld en gepubliceerd, als aanvulling op de richtsnoeren van de ECB voor belangrijke instellingen. Hoewel in de evaluatie niet werd benadrukt dat dit tot sterk uiteenlopende verwachtingen voor minder belangrijke instellingen leidde, werd geconstateerd dat ondanks een aantal maatregelen die de ECB had genomen — in de richtsnoeren inzake klimaatgerelateerde risico's, in diverse rondetafelgesprekken over het toezicht op klimaatgerelateerde risico's en bij een inventarisatie en benchmarking van NBA-benaderingen tot het toezicht op klimaatgerelateerde risico's — de indruk heerst dat de coördinatie tussen NBA's bij hun aanpak van minder belangrijke instellingen met betrekking tot dit thema kan worden verbeterd; het gebrek aan coördinatie op het niveau van minder belangrijke instellingen kan leiden tot uiteenlopende toezichtverwachtingen en -praktijken voor minder belangrijke instellingen. De ECB zou die toezichtpraktijken kunnen benchmarken om ervoor te zorgen dat de toezichtbenaderingen voor dit opkomende risicogebied verder worden geharmoniseerd. Het resultaat van die benchmarkanalyse zou dan kunnen worden geïntegreerd in de toezichtmethode voor minder belangrijke instellingen om een samenhangende aanpak van toezichtpraktijken te verzekeren.

De GTT's hebben in 2022 de thematische evaluatie inzake klimaat- en milieugerelateerde risico's verricht en prezen de steun die zij hebben gekregen van horizontale functies binnen de ECB, in het bijzonder gelet op het feit dat de evaluatie gelijktijdig met de SREP werd uitgevoerd. Een belangrijke volgende stap wordt de integratie van klimaatrisico's in de reguliere SREP om ervoor te zorgen dat het toezicht op klimaatrisico's deel gaat uitmaken van het reguliere toezichtproces. Daartoe werkt het GTM aan de actualisering van zijn toezichtmethode.

4.5 Bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT)

Naast de directe negatieve gevolgen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme voor de samenleving, kan dergelijk gedrag ook het vertrouwen in individuele banken en in de financiële sector in zijn geheel uithollen, waardoor de reputatie van de sector wordt geschaad en de stabiliteit en goede werking ervan mogelijk in het gedrang komt. Inbreuken op de AML/CFT-vereisten houden vaak verband met tekortkomingen in de interne

risicobeheerscontroles van banken. In de reeks verslagen²⁵ die de Commissie in 2019 heeft gepubliceerd over AML/CFT worden enkele gevallen geschetst waarin het toezicht duidelijk niet volstond om risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen.

Het is dan ook van essentieel belang dat prudentiële toezichthouders rekening houden met de prudentiële gevolgen van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en dat zij op doeltreffende wijze samenwerken met de AML/CFT-autoriteiten. Bij de uitoefening van haar taken op het gebied van prudentieel toezicht moet de ECB rekening houden met risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme vanuit het oogpunt van de prudentiële soliditeit van de onder toezicht staande entiteit, aangezien haar mandaat beperkt is door het feit dat de ECB niet de toezichthoudende AML/CFT-autoriteit is.

Sinds de laatste GTM-evaluatie is in verschillende wijzigingen van de EU-wetgeving verder verduidelijkt hoe het prudentiële toezicht en het AML/CFT-toezicht zich tot elkaar verhouden en hebben de prudentiële toezichthouders een mandaat gekregen om actie te ondernemen op basis van AML/CFT-gerelateerde informatie op gebieden zoals de SREP, de vergunningverlening en deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen²⁶.

Sinds 2019 en ten gevolge van de wijzigingen in de wetgeving denkt de ECB in het kader van de SREP systematisch na over de prudentiële gevolgen van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme²⁷. De ECB heeft met een aantal AML/CFT-toezichthouders van krediet- en financiële instellingen van de EER-lidstaten een multilaterale overeenkomst gesloten, die heeft bijgedragen tot een betere informatie-uitwisseling. Sinds 2019 hebben al meer dan 50 AML/CFT-toezichthouders de multilaterale overeenkomst met de ECB ondertekend.

Bovendien heeft de ECB haar eigen besluitvormingsproces voor het delen van voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme relevante informatie met AML/CFT-toezichthouders verbeterd sinds het laatste verslag van de Europese Rekenkamer over AML²⁸, waarin werd gewezen op enige vertragingen bij de mededeling door de ECB van relevante informatie inzake het witwassen van geld en de financiering van terrorisme aan de AML/CFT-toezichthouders. In 2019 heeft de ECB een horizontale eenheid opgezet die zich vanuit prudentieel oogpunt toelegt op AML/CFT-thema's en als centraal contactpunt fungeert voor verschillende autoriteiten²⁹. De eenheid biedt technische ondersteuning en een gemeenschappelijke methodologie voor AML/CTF-kwesties om GTT's te helpen, om zo te zorgen voor een betere coördinatie en een consistente toezichtaanpak³⁰. Zo verstrekt de

²⁵ [Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf](#)

²⁶ Zie in het bijzonder de artikelen 91 en 97 van de RKV, zoals gewijzigd bij RKV 5.

²⁷ De uitvoering van de SREP-richtsnoeren door de ECB in 2019 weerspiegelt haar waakzame aanpak ten aanzien van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

²⁸ De ECB heeft een vereenvoudigd proces ingevoerd voor de uitwisseling van informatie in het kader van de AML-overeenkomst na de audit door de Rekenkamer (zie [De EU-inspanningen ter bestrijding van witwassen in de bankensector zijn gefragmenteerd en de uitvoering ervan is ontoereikend](#)).

²⁹ AML/CFT-autoriteiten en financiële-inlichtingeneenheden.

³⁰ De nieuwe SREP-richtsnoeren van de EBA zorgen ook voor een consistente en geharmoniseerde aanpak van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme ([Richtsnoeren inzake gemeenschappelijke procedures en methoden voor het proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder \(SREP\) en stresstests voor toezichtdoeleinden | Europese Bankautoriteit](#)).

horizontale eenheid een lijst van prudentiële waarschuwingssignalen die de GTT's in SREP's integreren, waardoor proactief wordt nagedacht over de prudentiële implicaties van potentiële risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme bij het prudentiële toezicht. Ook biedt zij ondersteuning bij het toezicht op minder belangrijke instellingen in het kader van de toezichtfunctie van de ECB.

De ECB neemt ook als waarnemer deel aan AML/CFT-toezichtcolleges. Zoals uiteengezet in een EBA-verslag²⁶ biedt deze deelname een extra kanaal voor de uitwisseling van informatie tussen de ECB en de AML/CFT-toezichthouders over de belangrijke instellingen waarvoor die colleges zijn opgezet. Bovendien levert de ECB als prudentieel toezichthouder een bijdrage tot de AML/CFT-databank van de EBA EuReCA).

Er moet echter nog vooruitgang worden geboekt op dit gebied wat het harmoniseren van de aanpak van het toezicht op risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme betreft. Aangezien elke AML/CFT-autoriteit een eigen methodologie heeft voor het beoordelen van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, moet de ECB verschillende methodologieën in aanmerking nemen. Dat kan het risico op inconsistenties vergroten in de manier waarop de risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme worden aangepakt en de manier waarop de prudentiële implicaties ervan tot uiting komen in alle onder toezicht staande entiteiten.

Om die tekortkomingen aan te pakken, heeft de Commissie voorgesteld³¹ een EU-autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLA) op te zetten, die een centrale rol zou spelen bij het versterken van de samenwerking en het bevorderen van de informatie-uitwisseling tussen alle betrokken toezichthoudende autoriteiten, waar relevant, wat zou leiden tot verdere verbeteringen in de manier waarop de prudentiële implicaties van risico's op het gebied van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme worden meegenomen in het prudentiële toezicht.

5. Gevolgen van het GTM voor de werking van de interne markt

De voltooiing van de bankenunie blijft een van de beleidsprioriteiten van de EU. Via de opzet van het GTM en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme zijn reeds aanzienlijke vorderingen gemaakt met het oog op een meer eengemaakte bankenmarkt. Deze mechanismen werden opgezet om de problemen op te lossen die tijdens eerdere financiële crises aan het licht zijn gekomen. In sommige gevallen hebben zij geleid tot de opsplitsing van geïntegreerde grensoverschrijdende bankgroepen volgens nationale grenzen om bankencrisis met nationale middelen te beheersen. Het GTM heeft voor de hele bankenunie een sterk banktoezicht tot stand gebracht, dat helpt om de versnippering van de bankenmarkt aan te pakken en echte Europese belangen na te streven. Aanhoudende politieke en beleidsuitdagingen bij de voltooiing van de bankenunie zijn tot dusver echter een belemmering gebleken om een volledig doelmatige interne markt voor de bankensector te verwezenlijken.

Tegen deze achtergrond zijn er grenzen aan het effect dat de doeltreffendheid van het GTM alleen kan hebben op de interne markt. Het gecentraliseerde banktoezicht dat het GTM sinds

³¹ [Commissievoorstel tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering](#)

zijn oprichting uitvoert, ook als reactie op de crises van de afgelopen jaren, kan worden gezien als een belangrijke bijdrage aan het opbouwen van vertrouwen tussen de lidstaten, door de bankensector in de EU veerkrachtiger te maken en de samenwerking op het gebied van banktoezicht in de hele EU te verbeteren³². Uit de gedachtewisselingen met NBA's bleek inderdaad dat er duidelijke vooruitgang is geboekt bij de integratie van deze NBA's in het besluitvormingsproces inzake toezichtkwesties, dat de communicatie over en deelname aan de vaststelling van toezichtprioriteiten en -strategieën is verbeterd en dat de toezichtmiddelen voor grensoverschrijdende inspecties beter worden gebundeld. Daarnaast heeft het GTM bijgedragen aan de effectieve vermindering van de risico's in de bankensector in de EU, doordat aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij het verbeteren van de manier waarop de banken de risico's van NPL's beheren³³. Hoewel het GTM de afgelopen jaren steeds beter is gaan werken en gegroeid en geëvolueerd is als instelling, blijven de effecten ervan op de goede werking van de interne markt echter beperkt door de politieke uitdagingen voor de bankenunie. In de praktijk uit zich dat in een zekere mate van marktsegmentatie langs nationale grenzen en ook in een beperkte consolidatie tussen banken die in verschillende lidstaten zijn gevestigd.

Een punt van zorg dat naar voren kwam toen het GTM werd opgezet, betrof het risico dat het zou kunnen leiden tot verschillende integratiepatronen tussen banken in deelnemende lidstaten en banken in niet-deelnemende lidstaten, waardoor de interne markt versnipperd zou raken. Die vrees is geen werkelijkheid geworden, enerzijds omdat de integratie in het bankwezen in de deelnemende lidstaten nog steeds ontoereikend is, en anderzijds omdat de samenwerking tussen de ECB en de bevoegde autoriteiten in niet-deelnemende lidstaten soepel verloopt, in het bijzonder via colleges en informatie-uitwisseling op basis van solide kaders (memoranda van overeenstemming).

6. Conclusie

De tijdens de evaluatie uitgevoerde en in dit verslag voorgestelde analyse onderbouwt de stelling dat het GTM is uitgegroeid tot een rijpe organisatie die goed functioneert. Het GTM is sinds de oprichting ervan meer dan acht jaar geleden een gerespecteerde toezichthoudende autoriteit gebleken die in staat is zijn in de GTM-verordening vastgelegde mandaat uit te voeren.

Sinds de laatste GTM-evaluatie is het GTM zijn toezichtpraktijken blijven verbeteren en zijn gezag blijven vergroten. De afgelopen jaren heeft het meer geharmoniseerde, transparante en vergelijkbare toezichtpraktijken ontwikkeld, bijvoorbeeld voor het bepalen van de pijler 2-vereisten en de pijler 2-richtsnoeren van banken, en voor de verrichte deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordeling. Deze verbeteringen hebben een positief effect gehad op de nauwe samenwerking tussen de ECB en de NBA's, die een belangrijke en unieke dimensie van het GTM vormt. De tijdens de evaluatie ontvangen feedback was bijzonder positief over deze samenwerking en onderstreepte het wederzijdse vertrouwen tussen de ECB en de NBA's, ook die welke aan het GTM deelnemen door middel van nauwe samenwerking. Dat stelt het GTM

³² In dat verband heeft de ECB onlangs een memorandum van overeenstemming gesloten met de zes NBA's van de EU die niet deelnemen aan het GTM, zoals bepaald in artikel 3, lid 6, van de GTM-verordening.

³³ Volgens de gegevens van de ECB is het volume NPL's in de bankensector van de EU sinds 2015 met 64 % gedaald. Link beschikbaar op: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.en.html>

op zijn beurt in staat zijn risicogebaseerde benadering van het toezicht verder te ontwikkelen, zoals blijkt uit het SREP-proefproject. Dit leidt tot een efficiëntere toewijzing van middelen.

Het GTM is ook in staat gebleken zich snel aan te passen aan nieuwe uitdagingen op het gebied van toezicht en aan onverwachte ongunstige gebeurtenissen. Uit de evaluatie bleek dat het GTM over het algemeen werd geprezen, ook door belanghebbenden uit de sector, voor zijn snelle en flexibele aanpak van de uitdagingen die de COVID-19-crisis met zich bracht. Tegelijkertijd blijkt het GTM proactief te handelen en een toekomstgerichte aanpak van het banktoezicht te kunnen hanteren, zoals is gebleken uit zijn inspanningen op het gebied van klimaatgerelateerde risico's.

In de evaluatie werden ook een aantal gebieden genoemd die verdere aandacht zullen vereisen. Ten eerste staat het GTM voor uitdagingen met betrekking tot de beschikbaarheid van de nodige vaardigheden om toezicht uit te oefenen op zeer gespecialiseerde gebieden. Dat beperkt de mogelijkheden om prioriteit te verlenen aan de werkzaamheden op gebieden als ICT/cyber risico's en beoordelingen van interne modellen. Ten tweede werd in de bevindingen van de evaluatie gewezen op het belang van externe communicatie en samenwerking. Hoewel de transparantie ten aanzien van onder toezicht staande entiteiten over toezichtinitiatieven is verbeterd, blijft communicatie met de relevante belanghebbenden belangrijk om ervoor te zorgen dat zij begrijpen welke verwachtingen en resultaten de toezichthouders nastreven. Het GTM heeft de afgelopen jaren ook veel werk gestopt in de samenwerking met andere toezichthoudende autoriteiten, waaronder het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, de Europese Bankautoriteit, antiwitwasautoriteiten, niet-bancaire toezichthouders en toezichthouders uit derde landen. Daartoe heeft het GTM memoranda van overeenstemming gesloten met velen van hen. De komende jaren zal het belangrijk zijn te verzekeren dat die memoranda doeltreffend worden gebruikt, in het bijzonder in verband met de samenwerking met niet-bancaire toezichthouders, om zo betere toezichtresultaten te bereiken. Ten derde is een laatste gebied dat verdere aandacht behoeft maar dat buiten de controle van het GTM zelf valt, de harmonisatie van bepaalde wetgevingsgebieden. Uit de evaluatie is gebleken dat het GTM moeilijkheden ondervindt op het gebied van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen, sanctiebevoegdheden en de bestrijding van het witwassen van geld, waarvoor het GTM grotendeels afhankelijk is van het interne recht. Het toezicht zou baat hebben bij een meer geharmoniseerd rechtskader, aangezien dit tegemoet zou komen aan de bezorgdheid over een ongelijk speelveld binnen het GTM.

Over het geheel genomen zijn uit de evaluatie geen gebieden naar voren gekomen die in dit stadium ingrijpende wijzigingen van de GTM-verordening zouden vereisen. De Commissie concludeert op basis van de inzichten die tijdens de evaluatie zijn vergaard dat de toezichtpijler van de bankenunie nu goed is opgezet en doeltreffend functioneert. Dit moet daarom vertrouwen scheppen in de kansen die een voltooide bankenunie kan bieden, niet in het minst voor de interne markt.