



Brussel, 8.8.2014
COM(2014) 508 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de taken en de organisatie van het Europees Comité voor systeemrisico's
(ESRB)**

{SWD(2014) 260 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de taken en de organisatie van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB)

1. INLEIDING

De wereldwijde financiële crisis van 2008 bracht lacunes aan het licht in het regelgevend en toezichhoudend kader van de Europese Unie. Toezicht verliep nog steeds gefragmenteerd langs nationale scheidingslijnen, had onvoldoende aandacht voor de onderlinge afhankelijkheid binnen het financiële systeem, omvatte onvoldoende informatie-uitwisseling en coördinatie tussen toezichthouders en legde weinig de nadruk op macroprudentieel toezicht. Voortbouwend op de aanbevelingen van het verslag-de Larosière uit 2009¹ werd in 2010 het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) opgericht: een nieuwe autoriteit belast met macroprudentieel toezicht in de gehele EU. Het ESRB is een onderdeel van het nieuwe Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS) dat ook drie Europese sectorale microprudentiële autoriteiten omvat: de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's)².

Overeenkomstig artikel 20 van de verordening tot oprichting van het ESRB³ worden in dit verslag de taken en de organisatie van het ESRB geëvalueerd in het licht van de opgedane ervaring van de afgelopen drie jaar, daarbij inbegrepen de vraagstukken met betrekking tot de benoeming van de voorzitter van het ESRB. Op grond van artikel 5, lid 1, van de verordening wordt de president van de ECB aangesteld als voorzitter van het ESRB voor een eerste termijn van vijf jaar volgend op de inwerkingtreding van de verordening, te weten 16 december 2010. Voor de daaropvolgende termijnen wordt de voorzitter van het ESRB aangewezen op een nader te bepalen wijze. Met dit verslag wordt tevens voldaan aan de verslagleggingsvereisten van artikel 8 van de tweede verordening betreffende het ESRB⁴, waarmee nadere invulling wordt gegeven aan de ondersteuning van het ESRB door de ECB.

Omwille van de samenhang en omdat de vier autoriteiten deel uitmaken van hetzelfde toezichtstelsel, heeft de Commissie besloten om de evaluatie van het ESRB parallel aan de evaluatie van de ETA's te laten verlopen en gelijktijdig met twee evaluatieverslagen te komen: een over het ESRB en een over de ETA's. Het doel van dit verslag is om de taken en de organisatie van het ESRB vanaf de oprichting te beoordelen, zulks in overeenstemming met de evaluatiebepalingen van de twee ESRB-verordeningen. De Commissie heeft zich voor de evaluatie niet

¹ Verslag van de Groep op hoog niveau inzake financieel toezicht in de EU, onder voorzitterschap van Jacques de Larosière, van 25 februari 2009. Zie: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

² Voor de verordeningen tot oprichting van de Europese toezichthoudende autoriteiten ETA's zie PB L 331 van 15.12.2010, blz. 12.

³ Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's (de ESRB-verordening) (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 1).

⁴ Verordening (EU) nr. 1096/2010 van de Raad van 17 november 2010 tot toewijzing aan de Europese Centrale Bank van specifieke taken betreffende de werking van het Europees Comité voor systeemrisico's (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 162).

alleen op haar eigen ervaring die zij als lid van de algemene raad en andere bestuurs- of adviesorganen van het ESRB heeft opgedaan, maar ook op informatie uit diverse externe bronnen. Daartoe heeft zij ten eerste de resultaten van de openbare hoorzitting van 24 mei 2013 over de evaluatie van het ESFS geanalyseerd. Ten tweede heeft zij de reacties beoordeeld die zij heeft ontvangen naar aanleiding van de consultatie gehouden tussen 26 april en 31 juli 2013. Deze consultatie omvatte een openbare raadpleging en een gerichte raadpleging met gedetailleerdere en technische vragen aan de ETA's, de nationale autoriteiten, relevante instellingen en agentschappen en de belangrijkste belanghebbenden. De Commissie ontving in totaal 137 reacties (94 op de openbare raadpleging en 43 op de gerichte raadpleging). Ten derde heeft de Commissie gekeken naar de bijdrage van de Groep op hoog niveau inzake de evaluatie van het ESRB⁵ en naar het gezamenlijk advies van de ETA's over de evaluatie van het ESRB⁶. Ten vierde heeft de Commissie andere onderzoeken en verslagen over dit onderwerp die haar zijn verstrekt door het IMF⁷, in de evaluatie betrokken. Ten vijfde zijn de studie in opdracht van het Europees Parlement (EP) inzake de evaluatie van het ESRB⁸, de resolutie van het EP met aanbevelingen aan de Commissie over de evaluatie van het ESFS⁹ en de inhoud van de voorafgaande besprekingen zorgvuldig meegewogen. De Commissie heeft in de evaluatie die in de relevante wetgeving is voorgeschreven¹⁰ geput uit de inbreng van deze uiteenlopende externe bronnen, hierna kortweg "belanghebbenden" genoemd.

Het is niet eenvoudig om het functioneren van het ESRB op dit moment tegen het licht te houden, en wel om twee redenen. Ten eerste is het moeilijk om de prestaties van het ESRB als een toekomstgerichte macroprudentiële autoriteit te beoordelen. Het ESRB is namelijk opgericht op het hoogtepunt van de financiële crisis, terwijl het juist als hoofdmandaat heeft om dergelijke crises te voorkomen. Daarnaast worden op dit moment twee belangrijke hervormingen van het financieel kader doorgevoerd die een impact zullen hebben op de rol van het ESRB, namelijk de instelling van een gemeenschappelijk toezichtmechanisme (GTM)¹¹ in de eurozone

⁵ ESRB, High-Level Group on the ESRB Review, Contribution to the Review of the ESRB (foreseen in the ESRB Regulation), maart 2013. Zie:

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8

⁶ ESAs Joint Opinion – review of the European Systemic Risk Board (ESRB, 17 december 2013, ESAs-2013-035. Zie:

https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf

⁷ Europese Unie: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation —Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB. IMF Country Report No. 13/70, maart 2013.

⁸ European Parliament, Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB) (auteurs: Samuel McPhilemy en John Roche (Oxford Analytica)), oktober 2013. Zie:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET\(2013\)507490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf)

⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 11 maart 2014 met aanbevelingen van de Commissie over de evaluatie van het Europees systeem voor financieel toezicht (ESFT) (2013/2166 (INL)). Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//NL>

¹⁰ Zie artikel 20 van de ESRB-verordening en artikel 8 van Verordening (EU) nr. 1096/2010 van de Raad. Het ECB-advies wordt verwacht.

¹¹ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op

(en in lidstaten buiten de eurozone die een nauwe samenwerking met de ECB tot stand hebben gebracht) en de invoering van de bepalingen inzake macroprudentiële instrumenten zoals vervat in de nieuwe Richtlijn Kapitaalvereisten (CRD IV) en Verordening Kapitaalvereisten (CRR)¹². Dit in aanmerking nemende volgt hieronder een overzicht van de werkzaamheden die het ESRB tot nu toe heeft verricht, waarbij wordt ingegaan op de sterke punten van het ESRB en op hetgeen het al heeft gerealiseerd, terwijl ook wordt aangegeven op welke gebieden nog verbetering mogelijk is.

2. HET FUNCTIONEREN (TAKEN EN ORGANISATIE) VAN HET ESRB VANAF DE OPRICHTING

2.1. Taken van het ESRB

In de ESRB-verordening wordt het mandaat van het ESRB ruim gedefinieerd. Het ESRB is verantwoordelijk voor het macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel binnen de Unie teneinde bij te dragen tot de preventie of matiging van systeemrisico's voor de financiële stabiliteit in de Unie die voortvloeien uit ontwikkelingen binnen het financiële stelsel. Het draagt bij tot de goede werking van de interne markt en zorgt er daarmee voor dat de financiële sector een rol speelt bij het bevorderen van duurzame economische groei. De ESRB-verordening omschrijft systeemrisico als "een risico op verstoring van het financiële stelsel met mogelijke ernstige negatieve gevolgen voor de interne markt en de reële economie. Alle soorten financiële intermediairs, markten en infrastructuur kunnen tot op zekere hoogte potentieel systeemrelevant zijn"¹³.

De ESRB-verordening benadrukt de preventieve rol van het ESRB. Het ESRB moet "bijdragen tot het voorkomen van systeemrisico's" en "zorgen dat perioden van wijdverbreide financiële onrust worden voorkomen". Bovendien moet het ESRB "systeemrisico's kunnen signaleren en prioriteren".

Bij het uitoefenen van zijn macroprudentiële mandaat vervult het ESRB een aantal belangrijke functies, namelijk risicobewaking, risicobeoordeling en uiteindelijk, indien nodig, het opstellen van waarschuwingen en aanbevelingen voor corrigerende maatregelen¹⁴. Naast beleidsaanbevelingen heeft het ESRB verscheidene documenten gepubliceerd die verband houden met zijn activiteiten en analyses: driemaandelijkse risicodashboards, verslagen van het wetenschappelijk adviescomité (WAC), incidentele documenten en toelichtingen, alsmede twee jaarverslagen. Volgens de ESRB-verordening kan het ESRB alleen waarschuwingen geven en aanbevelingen doen die niet-bindend zijn, maar waarop wel een "pas toe of leg uit"-mechanisme van toepassing is. Het gebruik van niet-bindende instrumenten biedt het ESRB de mogelijkheid vrij te communiceren met de financiële autoriteiten

kredietinstellingen (Verordening tot instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - GTM) (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

¹² 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) en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

¹³ Zie artikel 2, onder c), van de ESRB-verordening.

¹⁴ Zie artikel 3 van de ESRB-verordening.

en waarborgt een grotere speelruimte bij de opstelling van aanbevelingen. Dankzij zijn invloed en gezag (d.w.z. reputatiekracht) zorgt het ESRB ervoor dat op waarschuwingen en beleidsaanbevelingen met passende maatregelen gereageerd wordt. Waarschuwingen en aanbevelingen kunnen per geval openbaar worden gemaakt na een besluit van de algemene raad van het ESRB. Tot op heden heeft het ESRB zeven beleidsaanbevelingen gepubliceerd¹⁵.

Met de inwerkingtreding op 1 januari 2014 van het macroprudentieel kader van CRD IV en CRR werkt het ESRB aan de ontwikkeling van een analytisch en organisatorisch kader zodat het de nieuwe wetgevingstaken op zich kan nemen.

Deze taken behelzen het uitbrengen van adviezen en/of aanbevelingen aan de lidstaten over het gebruik van de nieuwe macroprudentiële instrumenten (d.w.z. anticyclische kapitaalbuffers, systeemrisicobuffer), inclusief de mogelijkheid om strengere prudentiële vereisten op te leggen op grond van artikel 458 van de verordening kapitaalvereisten (de "flexibiliteitsclausule"). Met het oog op het operationeel maken van het macroprudentieel kader heeft het ESRB in maart 2014 een richtinggevend verslag¹⁶ gepubliceerd waarin een eerste overzicht van het nieuwe macroprudentieel kader in de EU wordt gegeven, en een gedetailleerd handboek¹⁷ dat als doel heeft nationale autoriteiten te adviseren over het gebruik van de nieuwe instrumenten. In de toekomst zal de ECB op dit terrein ook een belangrijke rol gaan spelen. Op grond van artikel 5 van de verordening tot instelling van het GTM bezit de ECB specifieke macroprudentiële bevoegdheden in de eurozone en in lidstaten buiten de eurozone die een nauwe samenwerking met de ECB tot stand hebben gebracht. De ECB zal met name grotere macroprudentiële buffers kunnen opleggen dan die welke op nationaal niveau zijn vastgesteld.

2.2. Organisatie van het ESRB

Het ESRB heeft een complexe organisatiestructuur. Dit is het gevolg van de wens om de nodige expertise te verzamelen, zowel op nationaal niveau, via de nationale centrale banken en toezichthouders, als op Europees niveau, via de ECB, de Commissie, het Economisch en Financieel Comité (EFC) en de ETA's. Het institutionele kader van het ESRB bestaat uit een algemene raad, een stuurcomité, een technisch adviescomité (TAC) en een wetenschappelijk adviescomité (WAC). Het werk van deze verschillende fora wordt ondersteund door het secretariaat van het ESRB¹⁸. De algemene raad van het ESRB bestaat op dit moment uit 67 leden en is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van het ESRB. Momenteel zijn 38 leden

¹⁵ Aanbeveling inzake kredietverlening in vreemde valuta (PB C 342 van 22.11.2011, blz. 1). Aanbeveling betreffende financiering van kredietinstellingen in US-dollar (PB C 72 van 10.3.2012, blz. 1). Aanbeveling inzake het macroprudentieel mandaat van nationale autoriteiten (PB C 41 van 14.2.2012 blz. 2). Aanbeveling inzake de financiering van kredietinstellingen (PB C 119 van 25.4.2013, blz. 1). Aanbeveling inzake geldmarktfondsen (PB C 146 van 25.5.2013, blz. 1). Aanbeveling inzake tussenliggende doelstellingen en instrumenten van macroprudentieel beleid (PB C 170 van 15.6.2013, blz. 1). Aanbeveling inzake voorlichting bij het vaststellen van anticyclische buffer tarieven (ESRB/2014/1 van 30.6.2014).

¹⁶ Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector. Zie: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

¹⁷ ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector. Zie: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

¹⁸ Artikel 2, onder e), van Verordening (EU) nr. 1096/2010.

van de algemene raad stemgerechtigd, met elk één stem¹⁹. De algemene raad besluit doorgaans bij gewone meerderheid van stemmen. Een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen is nodig om een aanbeveling aan te nemen of een waarschuwing of aanbeveling openbaar te maken²⁰. De leden van de algemene raad die niet stemgerechtigd zijn (op dit moment 29 leden), zijn de voorzitter van het EFC en een vertegenwoordiger op hoog niveau van de bevoegde nationale toezichthoudende autoriteit van elke lidstaat. In het algemeen werden de stemprocedures binnen de algemene raad door de belanghebbenden als passend beschouwd. Het stuurcomité bestaat uit 14 leden van de algemene raad en is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen van de algemene raad. Het TAC weerspiegelt de samenstelling van de algemene raad op een meer technisch niveau. Het WAC is opgericht om een ander, externer wetenschappelijk perspectief aan de werkzaamheden van het ESRB te geven. Het bestaat uit 15 leden die een breed scala aan vaardigheden en expertise vertegenwoordigen.

Het ESRB leunt op de ECB voor analytische, financiële en administratieve ondersteuning. Bij de oprichting van het ESRB is om een aantal redenen gekozen voor de ECB als gastinstelling. Het primaire doel was om gebruik te kunnen maken van de bestaande deskundigheid van de ECB op het gebied van financiële stabiliteit. Ook het feit dat macroprudentieel beleid veel raakvlakken heeft met monetaire beleidstaken werd als pluspunt beschouwd. Het feit dat het ESRB zou kunnen leunen op de analytische, financiële en administratieve ondersteuning van de ECB werd gezien als een uiterst belangrijke factor voor het toekomstige succes van het ESRB. Nog belangrijker was dat het ESRB zou kunnen profiteren van de zichtbaarheid, de onafhankelijkheid en de sterke reputatie van de ECB. Om dezelfde redenen is ook besloten dat de president van de ECB als eerste het voorzitterschap van het ESRB op zich zou moeten nemen, voor een termijn van vijf jaar. Omdat het ESRB geen bindende bevoegdheden heeft maar aangewezen is op morele overreding en *peer pressure*, werd het passend geacht een bekende en geloofwaardige figuur als voorzitter van het ESRB te kiezen. In de ESRB-verordening is specifiek bepaald dat de regelingen voor de aanwijzing of de verkiezing van de voorzitter van het ESRB in de evaluatie moeten worden betrokken²¹.

Het ESRB is verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement en de Raad. Het dient informatie over zijn werkzaamheden te verstrekken aan het Europees Parlement en de Raad²². Ten minste elk jaar, en vaker in geval van wijdverspreide financiële onrust, wordt de voorzitter van het ESRB uitgenodigd voor een hoorzitting van het Europees Parlement. Over het algemeen worden de hoorzittingen van het ESRB en die van de ECB-president kort na elkaar gehouden. De voorzitter van het ESRB voert ook ten minste tweemaal per jaar mondeling en vertrouwelijk overleg met de voorzitter en de vicevoorzitters van de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement.

¹⁹ De president en de vicepresident van de ECB, de gouverneurs van de nationale centrale banken, een lid van de Commissie, de voorzitter van de Europese Bankautoriteit, de voorzitter van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen, de voorzitter van de Europese Autoriteit voor effecten en markten, de voorzitter en de twee vicevoorzitters van het wetenschappelijk adviescomité en de voorzitter van het technisch adviescomité.

²⁰ Artikel 10 van de ESRB-verordening.

²¹ Zie artikel 20 in samenhang met artikel 5 van de ESRB-verordening.

²² Zie artikel 19 van de ESRB-verordening.

Het ESRB is onderdeel van het ESFS en in de oprichtingsverordeningen is bijzondere aandacht besteed aan de interactie tussen het ESRB en de ETA's. Een van de belangrijkste lessen van de financiële crisis was dat, ten behoeve van een stabiel financieel stelsel, de microprudentiële toezichthouders nauw dienen samen te werken met het nieuwe macroprudentiële niveau. Beide pijlers van het nieuwe toezichtstelsel zijn essentieel om waardevolle synergieën tussen micro- en macroniveau te bereiken, om wederzijds het effect op de financiële stabiliteit te versterken en om de vruchten te plukken van een volledig geïntegreerd toezichtkader. Een nauwe wisselwerking wordt gewaarborgd door een systeem van wederzijds lidmaatschap. In de ETA-verordeningen²³ is ook vastgelegd welke procedures de ETA's moeten volgen om de aanbevelingen van het ESRB uit te voeren en hoe de ETA's hun bevoegdheden moeten gebruiken om ervoor te zorgen dat aanbevelingen die tot een of meer bevoegde nationale toezichthoudende autoriteiten zijn gericht, tijdig worden opgevolgd. De samenwerking tussen het ESRB en de ETA's is ook belangrijk op het gebied van stresstests.

3. BEOORDELING VAN DE WERKZAAMHEDEN VAN HET ESRB: STERKE PUNTEN EN GEBIEDEN DIE VERBETERING BEHOEVEN

Belanghebbenden waren in veel opzichten tevreden over de werkzaamheden van het ESRB in de eerste jaren na de oprichting. Zij onderstreepten bijna allemaal het belang van macroprudentieel toezicht en de noodzaak tot coördinatie bij het gebruik van macroprudentiële instrumenten door de lidstaten. De belanghebbenden waren echter in het algemeen van mening dat het te vroeg was om een onderbouwde mening te vormen over de impact van de waarschuwingen en aanbevelingen van het ESRB. Het ESRB heeft zijn effectbeoordelingskader onlangs afgerond en er is meer tijd nodig om een beter en nauwkeuriger beeld te krijgen van de actie die de betrokkenen hebben ondernomen naar aanleiding van de tot hen gerichte aanbevelingen en waarschuwingen.

Hoewel het ESRB wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het ESFS, waren volgens veel belanghebbenden op een aantal gebieden nog verbeteringen mogelijk. In dit verband zijn vooral de organisatorische identiteit, de interne governance en de beschikbare instrumenten (d.w.z. waarschuwingen en aanbevelingen) genoemd.

3.1. STERKE PUNTEN

De sterke punten en de successen van het ESRB werden door veel belanghebbenden benadrukt. Het ESRB steunt op een unieke en brede expertise, is erin geslaagd beleidsmakers bewust te maken van zaken met betrekking tot financiële stabiliteit, en is gestart met het ontwikkelen van nuttige en veelbelovende analyses, met name op het gebied van onderlinge verwevenheid.

Wat betreft het mandaat en de bevoegdheden van het ESRB was de overgrote meerderheid van de belanghebbenden van mening dat het mandaat van het ESRB voldoende ruim was. Alle belanghebbenden waren tevreden over het toekomstgerichte en preventieve karakter van het mandaat. Alle betrokkenen waren ook tevreden over het niet-bindende karakter van de waarschuwingen en aanbevelingen van het ESRB, hetgeen volgens hen goed past bij het ruime mandaat en kader waarbinnen het ESRB opereert. Geen van de belanghebbenden heeft gepleit voor een wijziging op dit gebied. Er is een brede consensus dat het "pas toe

²³ Zie artikel 36 van de verordeningen tot oprichting van de ETA's (zie ook voetnoot 2).

of leg uit"-mechanisme een belangrijk onderdeel van het systeem van waarschuwingen en aanbevelingen dient te blijven en dat het moet kunnen fungeren als een vroegtijdig en flexibel mechanisme.

Gedurende de crisis was het ESRB een uniek forum voor discussie op het hoogste niveau tussen de centrale banken, nationale toezichhouders en de Europese autoriteiten over het onderwerp financiële stabiliteit. Het ESRB brengt een brede expertise uit de financiële sectoren en uit de landen samen. Dit wordt door veel belanghebbenden gezien als een zeer sterk punt. Over het algemeen werd de rol van het secretariaat van het ESRB door belanghebbenden positief beoordeeld. Het secretariaat speelde een doorslaggevende rol bij het vaststellen van interne procedures, het ontwikkelen van werkmethoden en instrumenten (zoals de ESRB-website en de IT-applicatie van het ESRB) en het op een effectieve manier voorbereiden en organiseren van vergaderingen. Het was ook actief betrokken bij de analyses van het ESRB. De aan het secretariaat van het ESRB toegewezen middelen werden door sommige belanghebbenden echter als onvoldoende beschouwd.

Het ESRB heeft bijgedragen tot de invoering van een macroprudentiële dimensie aan financieel beleid en financiële regelgeving. Macroprudentieel beleid was de belangrijkste innovatie van het verslag-de Larosière. Voorafgaand aan de oprichting van het ESRB was er in de Europese Unie geen autoriteit actief betrokken bij het macroprudentieel toezicht. Terwijl de ETA's in wezen gebaseerd waren op activiteiten die reeds op nationaal niveau werden uitgevoerd, was het competentiegebied van het ESRB grotendeels onbekend terrein. Het ESRB is dankzij zijn activiteiten en vooral, maar niet uitsluitend, door de waarschuwingen en aanbevelingen, erin geslaagd om beleidsmakers gevoeliger te maken voor systeemrisico en financiële stabiliteit.

Het ESRB speelt een sleutelrol bij het vaststellen van een macroprudentieel kader in de Europese Unie. Het TAC is actief betrokken bij het opzetten van een consistent kader in de lidstaten. Dienaangaande heeft het twee aanbevelingen opgesteld die beide zijn vastgesteld en gepubliceerd door de algemene raad. De ene aanbeveling richt zich op de noodzaak om nationale macroprudentiële autoriteiten met een specifiek mandaat op te richten, de andere richt zich op de doelstellingen en instrumenten van het macroprudentieel beleid zelf. De aanbeveling betreffende macroprudentiële autoriteiten zorgde voor zeer concrete resultaten. In reactie hierop, en mede als gevolg van de inwerkingtreding van CRD IV en CRR in januari 2014 in het kader waarvan de lidstaten een "aangewezen autoriteit" moeten benoemen die verantwoordelijk is voor het activeren van de nieuwe macroprudentiële buffers, zijn of worden in alle lidstaten nationale macroprudentiële autoriteiten opgericht. Er moet echter wel worden opgemerkt dat niet al deze autoriteiten op dit moment in het ESRB vertegenwoordigd zijn. De nieuwe rol van het ESRB als coördinator van het macroprudentieel beleid van de lidstaten op grond van CRD IV en CRR is in overeenstemming met de doelstelling die is vastgelegd in de ESRB-verordening. Daarin is bepaald dat het ESRB rechtstreeks dient bij te dragen aan een geïntegreerde toezichtstructuur in de Unie, die noodzakelijk is om tijdige en consistente beleidsreacties van de lidstaten in de hand te werken en op die manier uiteenlopende benaderingen te voorkomen en aldus de werking van de interne markt te verbeteren. Met het oog op de komende macroprudentiële bevoegdheden van de ECB in de eurozone en in lidstaten buiten de eurozone die een nauwe samenwerking met de ECB tot stand gebracht hebben, zal een passende interactie tussen de ECB en het ESRB moeten worden gewaarborgd.

Het ESRB ontwikkelt belangrijke analyses op het gebied van sectoroverschrijdende macroprudentiële kwesties (bijvoorbeeld een te grote bankensector en onderlinge verwevenheid). De recente werkzaamheden ten aanzien van besmettingskanalen via kredietverzuimswaps (CDS) of interbancaire financiering is in dat opzicht bijzonder interessant. Veel belanghebbenden hebben het belang van deze recente werkzaamheden benadrukt en vinden dat een verdere ontwikkeling ervan gewenst is. De deelname van microprudentiële toezichthouders aan de werkzaamheden van het ESRB en de deelname van het ESRB aan het werk van de ETA's is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de beoordeling van het macroprudentiële risico gebaseerd is op volledige en accurate informatie. Men is over het algemeen van mening dat de samenwerking tussen het ESRB en de ETA's goed heeft gefunctioneerd. Toch zouden veel belanghebbenden graag zien dat er meer wordt samengewerkt, zoals bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk risicodashboard. Ook vermeldenswaard is de steeds belangrijker wordende rol van het ESRB ten aanzien van stresstests, iets wat door veel belanghebbenden wordt toegejuicht.

De huidige regelingen inzake de verantwoordingsplicht werden door de belanghebbenden als passend beschouwd. Ze zorgen voor een goede dialoog en waarborgen tegelijk volledige vertrouwelijkheid van gevoelige informatie.

3.2. GEBIEDEN VOOR VERBETERING

Gebieden die volgens belanghebbenden voor verbetering vatbaar zijn hebben vooral betrekking op drie aspecten: de organisatorische identiteit van het ESRB, de interne organisatie en werkstructuren, en de instrumenten en bevoegdheden waarover het ESRB beschikt en die zouden kunnen worden uitgebreid om de functie van vroegtijdige waarschuwing te versterken.

3.2.1. Organisatorische identiteit

Het toevertrouwen van de functie van voorzitter van het ESRB aan de president van de ECB voor de eerste vijf jaar vanaf de oprichting van het ESRB heeft het mogelijk gemaakt dat het ESRB kon profiteren van de zichtbaarheid, de onafhankelijkheid en de sterke reputatie van de ECB. Het mandaat van de eerste voorzitter verloopt vijf jaar na de inwerkingtreding van de ESRB-verordening, te weten op 16 december 2015. De verordening zal moeten worden herzien om juridische duidelijkheid te waarborgen. Omdat het ESRB geen bindende bevoegdheden heeft maar aangewezen is op morele overreding en *peer pressure*, is een bekende en geloofwaardige figuur als voorzitter van het ESRB van grote waarde.

Veel belanghebbenden benadrukten de noodzaak om de identiteit van het ESRB te versterken. Veel belanghebbenden achtten het noodzakelijk om de autonomie van het ESRB te versterken, terwijl het moet kunnen blijven rekenen op de reputatie en expertise van de ECB. Deze kwestie kwam ook aan bod in de resolutie van het Europees Parlement. Dienaangaande is door sommige belanghebbenden gewezen op de mogelijkheid van een dualistische bestuursstructuur. Het voorzitterschap van het ESRB zou daarbij in handen blijven van de president van de ECB, terwijl een nieuwe functie van voltijds algemeen directeur zou worden gecreëerd. De president van de ECB zou dan voorzitter blijven van de algemene raad van het ESRB (het hoogste besluitvormende orgaan), terwijl de algemeen directeur belast zou zijn met de dagelijkse gang van zaken bij het ESRB en het ESRB ook zou kunnen vertegenwoordigen op een aantal belangrijke fora, bijvoorbeeld in het EFC. Ook de

resolutie van het Europees Parlement beveelt het benoemen van een "uitvoerend voorzitter" aan.

3.2.2. *Interne organisatie en werkstructuren*

Een meerderheid van de belanghebbenden vindt dat de huidige structuur en de governanceregelingen van het ESRB kunnen worden verbeterd om zo een efficiëntere besluitvorming te waarborgen.

De omvang van de algemene raad kan worden teruggebracht. Bijna alle belanghebbenden zagen de grote omvang van de algemene raad (67 leden) als een potentieel probleem. Sommige van hen wezen in soortgelijke bewoordingen ook op de omvang van het TAC. Hoewel het samenbrengen van een brede expertise over het algemeen als een pluspunt wordt beschouwd, benadrukten veel belanghebbenden dat de huidige omvang van de algemene raad nadelen heeft voor het functioneren van vergaderingen en besprekingen, voor de mogelijkheid om vertrouwelijke en gevoelige informatie uit te wisselen, en voor een soepele besluitvorming. Het stuurcomité, dat een beperktere omvang heeft (namelijk 14 leden van de algemene raad), is beter geschikt voor het voeren van discussies over gevoelige kwesties. Het stuurcomité is echter niet bevoegd beslissingen te nemen. Zijn rol is daarmee beperkt tot het voorbereiden van de vergaderingen van de algemene raad. Volgens sommige belanghebbenden zou het verhogen van de frequentie van de vergaderingen van het stuurcomité kunnen bijdragen tot een versterking van diens rol. Veel belanghebbenden hebben naar voren gebracht dat er met name (maar niet uitsluitend) vanwege de oprichting van het GTM ruimte is om de omvang van de algemene raad te beperken (bijvoorbeeld door niet meer dan één vertegenwoordiger per lidstaat toe te laten) of om het stuurcomité meer bevoegdheden te verlenen en de samenstelling ervan aan te passen.

Sommige belanghebbenden waren van mening dat de samenstelling van de algemene raad zou kunnen worden aangepast teneinde de aandacht van het ESRB evenwichtiger over de sectoren te verdelen en het Europese perspectief te versterken. De leden zouden bijvoorbeeld verschillende instellingen binnen dezelfde lidstaat of zelfs binnen verschillende lidstaten kunnen vertegenwoordigen. Er werd op nog een andere factor gewezen die mogelijk bijdraagt aan een zekere focus op het bankwezen, namelijk het feit dat het personeel van het secretariaat van het ESRB afkomstig is van de centrale banken en van nature meer geneigd is zich te richten op bancaire kwesties (de meeste nationale centrale banken zijn belast met banktoezicht) dan op andere financiële sectoren. Bovendien moet ook worden erkend dat banken doorgaans de belangrijkste oorzaken zijn van systeemrisico. Een dergelijke focus wordt dus ook ingegeven door het hogere risico dat de bancaire sector genereert.

Er is voorgesteld om de samenstelling van de twee adviescomités te herzien. De tijdens de consultatie ontvangen terugkoppeling ten aanzien van het werk van de twee adviescomités gaf uiteenlopende reacties te zien. Wat het TAC betreft waren veel respondenten vol lof. Zij prezen het comité voor het leveren van regelmatige input voor de agenda van de algemene raad van het ESRB. Anderen daarentegen benadrukten dat het TAC te veel op het bankwezen was georiënteerd en in zijn benadering van systeemrisico een zekere nationale vooringenomenheid had. Er is voorgesteld om het aantal TAC-leden te verminderen. Dit is een bijna identieke oplossing als die voor de algemene raad. Wat het WAC betreft merkten belanghebbenden op dat dit comité een minder frequente output leverde dan het TAC. Inhoudelijk wordt het werk van het WAC over het algemeen echter als

innovatiever en meer "out of the box" beschouwd dan het werk van het TAC. Sommige respondenten stelden voor om de twee adviescomités samen te voegen en zo de werkwijze van het TAC en de "out of the box"-benadering van het WAC te combineren.

3.2.3. *De instrumenten van het ESRB*

De communicatie en interactie van het ESRB met andere instellingen en organen wordt door veel belanghebbenden ervaren als voor verbetering vatbaar en als te afhankelijk van de formele instrumenten van waarschuwingen en aanbevelingen.

Belanghebbenden hebben gepleit voor meer transparantie als middel om het "pas toe of leg uit"-mechanisme te versterken (bijvoorbeeld publicaties van waarschuwingen en aanbevelingen, meer transparantie inzake de opvolging ervan enz.).

Belanghebbenden hebben ook aangevoerd dat het "pas toe of leg uit"-mechanisme zou kunnen worden versterkt door een betere interactie met andere Europese organen, met name het EFC. Een betere en vroegtijdige interactie kan de impact van de werkzaamheden van het ESRB versterken en de lidstaten meer bewust maken van de gevolgen van hun beleidsbeslissingen voor de financiële stabiliteit. Sommigen, en dan met name de deskundigen op hoog niveau van het TAC en WAC, hebben benadrukt dat een voltijds algemeen directeur van het ESRB²⁴ al in een vroeg stadium zou kunnen bijdragen tot een soepelere interactie met potentiële betrokkenen en dat het ESRB daardoor effectiever zou kunnen optreden.

Ten aanzien van ESRB-interventies op wetgevingsgebied hebben sommige belanghebbenden aangegeven dat er voor deze taken een duidelijker kader moet komen om te voorkomen dat het ESRB pas in een zeer laat stadium van het wetgevingsproces, of zelfs pas nadat wetgeving al is aangenomen, daarbij betrokken wordt. Door al in een vroeg stadium input te leveren kan inefficiëntie door late betrokkenheid, zoals in het geval van CRD IV en CRR, voorkomen worden. In dat verband werd aangevoerd dat de betrokkenheid van het ESRB zou kunnen worden beperkt tot het vaststellen van gebieden voor toekomstige wetgeving. Andere belanghebbenden opperden dat het ESRB zou kunnen worden geraadpleegd voorafgaand aan de goedkeuring van een wetsvoorstel op het gebied van financiële stabiliteit.

Bij de belanghebbenden leeft de opvatting dat de externe communicatie van het ESRB kan worden verbeterd. De rol van het ESRB bestaat uit het volgen en beoordelen van de risico's voor het financiële systeem. Het voeren van macroprudentieel beleid dat gericht is op het beperken van die risico's, is echter een bevoegdheid van andere organen en van de lidstaten. De prestaties zijn daarom afhankelijk van hoe goed het ESRB de betrekkingen met andere belanghebbenden en de lidstaten onderhoudt. Het ESRB steunt ook op informatie van deze organen voor de onderbouwing van zijn werkzaamheden. Ten aanzien van de communicatie van het ESRB zien sommige belanghebbenden mogelijkheden om de kwaliteit en tijdigheid ervan te verbeteren. Het betreft dan zowel de interne communicatie met andere organen van het ESFS en het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), als de communicatie met buitenlandse en internationale collega's (de Amerikaanse Financial Stability Oversight Council, de Financial Stability Board, het Bazels

²⁴ Zie punt 3.2.1 hierboven.

Comité voor banktoezicht en het IMF) en met de marktdeelnemers en het grote publiek. De mogelijke rol van een voltijds algemeen directeur kan bijdragen tot een grotere zichtbaarheid van het ESRB en kan een meer proactieve en coherente communicatiestrategie vergemakkelijken.

Belanghebbenden hebben gewezen op de noodzaak om binnen het ESFS de processen ten aanzien van gegevensuitwisseling tussen het ESRB en de ETA's te verbeteren. De gedetailleerde en langdurige goedkeuringsprocedure die het ESRB moet volgen om in het bezit te komen van gegevens, kan van invloed zijn op de tijdigheid en het effect van de output van het ESRB. Veel stappen in het goedkeuringsproces overlappen elkaar. Er is betoogd dat voor het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit deze processen zouden moeten worden gestroomlijnd. Vertragingen bij de toegang tot gegevens betekenen dat het ESRB pas waarschuwingen kan geven en aanbevelingen kan doen nadat de risico's zijn uitgekristalliseerd, terwijl het juist vroegtijdig waarschuwingen moet kunnen geven.

Het instrumentarium van het ESRB zou kunnen worden aangevuld met meer "soft powers". In de afgelopen drie jaar heeft het ESRB een reeks formele aanbevelingen gedaan. Sommige belanghebbenden hadden kritiek op de tijdigheid van de aanbevelingen van het ESRB. Enkele aanbevelingen kwamen te laat en in één geval kwam de aanbeveling pas nadat het probleem al was aangepakt. Het goedkeuringsproces voor aanbevelingen van het ESRB door de algemene raad en het feit dat de aanbevelingen van het ESRB op zeer formele wijze zijn opgesteld, werden als mogelijke vertragsbronnen aangemerkt. Diegenen tot wie de aanbevelingen waren gericht, beschouwden ze soms als te formeel en namen daarom als reactie een defensieve houding aan. Een geleidelijkere aanpak zou het effect van het optreden van het ESRB kunnen versterken en zou het mogelijk kunnen maken al in een vroeg stadium een constructieve dialoog met potentiële betrokkenen aan te gaan. De flexibiliteit van de vroegtijdige-waarschuwingfunctie kan worden verbeterd door de "soft-power"-mogelijkheden van het ESRB uit te breiden, bijvoorbeeld met de bevoegdheid om brieven of openbare verklaringen te publiceren. Er werd geopperd dat in dit verband de figuur van een voltijds algemeen directeur van het ESRB een positieve rol zou kunnen spelen. Hij zou de zichtbaarheid van het ESRB kunnen versterken en daarmee het vermogen vergroten om invloed uit te oefenen voordat formele waarschuwingen worden gegeven en aanbevelingen worden gedaan.

4. CONCLUSIE

Omdat het ESRB niet zo lang geleden is opgericht, is het moeilijk om zijn prestaties als toekomstgerichte macroprudentiële autoriteit te beoordelen. Toch laat de door de Commissie ontvangen feedback van belanghebbenden zien dat het ESRB er gedurende de eerste drie jaar van zijn bestaan in is geslaagd uit te groeien tot een belangrijke component van het Europese toezichtkader. Belanghebbenden erkennen dat het ESRB tijdens de crisis een uniek forum heeft geboden voor discussies over de financiële stabiliteit, en dat het beleidsmakers meer bewust heeft gemaakt van de macroprudentiële dimensie van financieel beleid en regelgeving. Het ESRB blijft een belangrijk onderdeel van het ESFS.

Niettemin is het zinvol om de aandacht te richten op belangrijke aspecten van het ESRB-kader die zouden kunnen bijdragen aan een verhoging van de efficiëntie van het macroprudentieel toezicht op EU-niveau.

Sommige verbeteringen kan het ESRB al op korte termijn invoeren omdat ze geen wijziging van het wetgevingskader vergen. Daarbij valt te denken aan het volgende:

- **Een proactievere communicatiestrategie en tijdigere interactie met de partijen tot wie mogelijk een aanbeveling of waarschuwing wordt gericht.** Dit houdt met name een betere uitwisseling van informatie met het EFC, alsmede een grotere betrokkenheid van het ESRB bij de discussies en vergaderingen van het EFC in. Het ESRB zou ook meer gebruik kunnen maken van "soft powers", waarbij bijvoorbeeld brieven en openbare verklaringen worden gepubliceerd. Dit kan een middel zijn om de flexibiliteit van de vroegtijdige-waarschuwingsfunctie te verbeteren voordat een formele waarschuwing wordt gegeven of formele aanbevelingen worden gedaan.

- **Een hogere frequentie van de vergaderingen van het stuurcomité.** Dit kan een manier zijn om de rol van het stuurcomité te versterken: het kan de werkstructuren van het ESRB voor en na de vergaderingen van de algemene raad nauwlettender volgen.

- **Minder formalisme bij het opstellen van aanbevelingen van het ESRB.** Dit kan ertoe bijdragen dat de termijnen voor het aannemen van aanbevelingen verkort worden en dat het ESRB sneller kan reageren, waardoor de vroegtijdige waarschuwingsfunctie wordt versterkt.

- **Een evenwichtiger focus: meer aandacht voor niet-bancaire risico's.** Het ESRB heeft zijn blikveld verruimd en buigt zich sinds kort steeds vaker over niet-bancaire kwesties. Omdat het van belang is om de sector-overschrijdende dimensie van het ESRB-mandaat vast te houden, is een dergelijke trend gunstig en moet op deze weg worden voortgegaan.

Tegelijk hebben veel van de door belanghebbenden naar voren gebrachte aandachtspunten betrekking op de ESRB-oprichtingsverordeningen zelf. Het gaat dan met name om de regelingen inzake het voorzitterschap (het mandaat van de ECB-president, die voor de eerste termijn van vijf jaar werd benoemd, loopt af op 16 december 2015), om het instellen van een voltijdse functie van algemeen directeur en om veranderingen in de besluitvormingsstructuur (bijvoorbeeld wijzigingen in de samenstelling van de algemene raad en van het stuurcomité, het verkleinen van de omvang van de algemene raad, het verbeteren van de beslissingsbevoegdheid van het stuurcomité, enz.). De Commissie is voornemens de technische en juridische aspecten van de verschillende naar voor gebrachte vraagstukken nader te onderzoeken en is van plan voorbereidende werkzaamheden te starten ter beoordeling van de mogelijke opties voor het aanpakken van deze kwesties. Daarbij zal met name worden gekeken naar het volgende:

- **Organisatorische identiteit:** Er is behoefte aan versterking van de zichtbaarheid en autonomie van het ESRB, terwijl het moet kunnen blijven profiteren van de reputatie en de expertise van de ECB. Dit blijft een punt van aandacht voor de Commissie. De mogelijkheid van een dualistische bestuursstructuur met de ECB-president als voorzitter en een nieuwe voltijds algemeen directeur als verantwoordelijke voor de dagelijkse gang van zaken van het ESRB is een optie die verder zou kunnen worden onderzocht.

- **Interne governance:** Het ESRB zou baat hebben bij een hervorming van de huidige interne structuur. Er is in het bijzonder ruimte voor het stroomlijnen van de

besluitvorming van de algemene raad en het stuurcomité waarbij de omvang van de algemene raad wordt teruggebracht of meer bevoegdheden worden gedelegeerd of overgedragen aan het stuurcomité. Er lijkt ruimte te zijn voor een verdere verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de ondersteunende adviescomités.

- **Instrumentarium:** In de afgelopen drie jaar heeft het ESRB een reeks formele waarschuwingen gegeven en aanbevelingen gedaan. Er is echter ruimte om het ESRB-instrumentarium aan te vullen met "soft power"-bevoegdheden, zulks om de flexibiliteit en vroegtijdige interventie te bevorderen. Mogelijk bestaat er echter ook ruimte om de rol van het ESRB met betrekking tot wetgevingswijzigingen duidelijker te omschrijven.

Bij de technische en juridische werkzaamheden die de Commissie zal verrichten, zal rekening kunnen worden gehouden met de belangrijke elementen van de brede financiële structuur die nog niet volledig zijn ingevoerd en waaraan op dit moment wordt gewerkt: de verschillende pijlers van de bankenunie, de nationale macroprudentiële autoriteiten en de macroprudentiële verantwoordelijkheid binnen de ECB/het GTM. Voordat eventuele wetgevingsmaatregelen inzake de hervorming van het ESRB kunnen worden voorgesteld, moet er over al deze elementen meer duidelijkheid komen, aangezien deze duidelijk bepalend zullen zijn voor de vormgeving van het voorstel.