

Ministerie van Financiën
T.a.v. de Minister van Financiën
Mr. W.B. Hoekstra MBA
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Den Haag, 25 januari 2018

Ref: B18.04

Betreft: Voorstellen Europese Commissie om de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteiten te versterken (COM (2017) 536 final)

Geachte heer Hoekstra,

Graag maakt Eumedion, het corporate governance en duurzaamheidsforum voor institutionele beleggers, van de gelegenheid gebruik om te reageren op de op 20 september 2017 door de Europese Commissie gepubliceerde voorstellen om de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteiten (EBA, ESMA en EIOPA) te versterken (hierna: conceptverordening).¹

Voornoemde versterking van de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteiten kan eraan bijdragen dat beter toezicht wordt gehouden op de naleving van de Europese regelgeving, waaronder de regelgeving die voorziet in de bescherming van beleggers.² Vanuit het perspectief van betere beleggersbescherming kan het voorstel dan ook op de steun van Eumedion rekenen. De bij Eumedion aangesloten institutionele beleggers hebben echter niet alleen in die hoedanigheid te maken met de conceptverordening, zij behoren ook tot de groep ondernemingen waarop indirect toezicht wordt gehouden door de Europese toezichthoudende autoriteiten. Vanuit dat perspectief wil Eumedion nog enkele kanttekeningen plaatsen bij de conceptverordening. Onze reactie is beperkt tot die onderwerpen uit de conceptverordening die de grootste raakvlakken hebben met de werkzaamheden van Eumedion en

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority); Regulation (EU) No 1094/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority); Regulation (EU) No 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority); Regulation (EU) No 345/2013 on European venture capital funds; Regulation (EU) No 346/2013 on European social entrepreneurship funds; Regulation (EU) No 600/2014 on markets in financial instruments; Regulation (EU) 2015/760 on European long-term investment funds; Regulation (EU) 2016/1011 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds; and Regulation (EU) 2017/1129 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market. In deze reactie is uitgegaan van de Engelse versie van de verordening.

² Zie ook overweging 1 van de conceptverordening: *'The overall objective of the ESAs is to sustainably reinforce the stability and effectiveness of the financial system throughout the Union and to enhance consumer and investor protection'*.

haar deelnemers. Het gaat dan om 1) het voorstel om de financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten aan te passen, 2) het voorstel dat de Europese toezichthoudende autoriteiten bij de uitoefening van hun taken voortaan rekening houden met milieu-, sociale en governance gerelateerde factoren ('ESG-factoren'), 3) het voorstel dat de Europese toezichthoudende autoriteiten zelf handhavend kunnen optreden indien geen of onvoldoende gehoor wordt gegeven aan door hen gedane informatieverzoeken en 4) het voorstel dat de Europese toezichthoudende autoriteiten EU-brede prioriteiten kunnen opstellen. Afsluitend heeft Eumedion nog een opmerking over de procedurele waarborgen indien de Europese toezichthoudende autoriteiten vragen en antwoorden over de toepassing van Europese regelgeving publiceren. Hieronder gaan wij nader op deze punten in.

1. De financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten zou niet moeten worden aangepast

Momenteel worden de kosten voor de werkzaamheden van de Europese toezichthoudende autoriteiten voor 40% gefinancierd via een EU-bijdrage en voor 60% via een bijdrage van de nationale toezichthouders (met een verdeelsleutel die gebaseerd is op stemgewicht). Daarnaast worden in het geval van direct toezicht door ESMA de kosten direct doorberekend aan de onder direct toezicht staande entiteiten. Dat laatste uitgangspunt laat de Europese Commissie in haar voorstel ongemoeid. De Europese Commissie stelt voor om: a) de vaste EU-bijdrage te vervangen door een bijdrage die maximaal 40% van de totale begroting van iedere Europese toezichthoudende autoriteit dekt en b) de bijdrage van de nationale toezichthouders te vervangen door een jaarlijkse bijdrage van de financiële instellingen waarop indirect toezicht wordt gehouden. Deze bijdrage zal worden geïnd door de nationale toezichthouders. Eumedion heeft grote moeite met deze voorstellen en vreest dat zij eerder tot hogere dan tot lagere toezichtskosten voor Nederlandse financiële instellingen zullen leiden.

Ten eerste kan worden gewezen op de gevolgen van het voorstel om de vaste EU-bijdrage van 40% los te laten en deze te vervangen door een maximumbijdrage van 40%. Ondanks dat er meerdere EU-instanties betrokken zijn bij de goedkeuring en uitvoering van de begroting van de Europese toezichthoudende autoriteiten³, is Eumedion er nog niet gerust op dat de totale toezichtskosten niet zullen stijgen als gevolg van de conceptverordening. Aangezien de vaste EU-bijdrage van 40% wordt vervangen door een maximumbijdrage zal naar verwachting een groter deel van de kosten voor rekening komen van de financiële sector. Hierbij kan de conceptverordening overigens nog bijzonder nadelig uitpakken voor de grotere financiële instellingen. Op grond van de conceptverordening is het namelijk mogelijk om kleine financiële instellingen vrij te stellen van een bijdrage. Eumedion vindt dit onwenselijk en meent dat de kosten van de Europese toezichthoudende autoriteiten moeten worden verdeeld over alle financiële instellingen waarop indirect toezicht wordt gehouden. Meer in algemene zin is het voor Eumedion niet duidelijk waarin de rechtvaardiging is gelegen om een groter deel van de kosten dan nu het geval is bij de financiële instellingen neer te leggen. In overweging 1 van de conceptverordening valt te lezen dat het overkoepelende doel van de Europese toezichthoudende autoriteiten is om de stabiliteit en effectiviteit van het financiële systeem in de gehele Europese Unie te versterken en om de bescherming van

³ Zie ook p. 17 van de toelichting op de conceptverordening.

consumenten en investeerders te verbeteren (overweging 1 bij de conceptverordening). Tegen de achtergrond dat het hierbij gaat om een taak die in het algemeen belang wordt uitgevoerd, vindt Eumedion het passend dat een vast gedeelte van de daarvoor benodigde kosten vanuit de EU-begroting wordt gefinancierd.

Ten tweede pakt het schrappen van de bijdrage van de nationale toezichthouders (met een verdeelsleutel die gebaseerd is op stemgewicht) bijzonder nadelig uit voor de Nederlandse financiële sector. In het BNC-fiche over de conceptverordening⁴ (p. 11) wordt aangegeven dat dit voorstel leidt tot een ruime verdubbeling van de bijdrage van de Nederlandse financiële sector ten opzichte van de huidige situatie. Deze verdubbeling komt bovenop de kosten die de Nederlandse financiële sector al moet maken om te voldoen aan alle nieuwe Europese regelgeving. Deze extra kosten zullen marktpartijen naar verwachting doorberekenen aan hun eindklanten. Hoewel Eumedion het belang onderschrijft dat de Europese regelgeving op een gemeenschappelijke en consistente manier wordt geïnterpreteerd en toegepast en dat op een uniforme wijze toezicht wordt gehouden op de naleving daarvan, meent zij dat dit niet een ruime verdubbeling van de toezichtskosten voor de Nederlandse financiële sector rechtvaardigt.

Ten derde kan worden gewezen op de aanloopkosten die de Europese toezichthoudende autoriteiten moeten maken. In de toelichting op de voorstellen (p. 14) valt te lezen dat de nationale toezichtbijdragen zullen dalen doordat de nationale toezichthouders voortaan niet meer bijdragen aan de financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten. Hoewel Eumedion de achtergrond van deze opmerking snapt, meent zij dat de keerzijde hiervan is dat er op korte termijn extra kosten zullen moeten worden gemaakt om de organisatie van de Europese toezichthoudende autoriteiten in de richten op de nieuwe taken die daar worden belegd. Dat de Europese toezichthoudende autoriteiten extra mankracht nodig zullen hebben, blijkt overigens ook uit de toelichting op de voorstellen van de Europese Commissie (p. 17). Deze extra kosten zullen naar verwachting worden doorberekend aan de financiële sector en komen bovenop de kosten die marktpartijen al moeten betalen voor het nationale toezicht.

Eumedion acht een verhoging van de kosten voor toezicht onwenselijk. Hogere toezichtskosten zullen naar verwachting door marktpartijen worden doorberekend aan hun eindklanten. Eumedion meent dat de bevoegdheid voor de Europese toezichthoudende autoriteiten om kosten door te berekenen aan de financiële sector zou moeten worden geschrapt en pleit ervoor om de financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten te houden zoals deze nu is.

2. Invulling van de rol van de Europese toezichthoudende autoriteiten bij uit ESG-factoren voortvloeiende risico's is onduidelijk

De Europese Commissie stelt voor dat de Europese toezichthoudende autoriteiten voortaan bij de uitoefening van hun taken rekening houden met de integratie van milieu-, sociale en governance gerelateerde factoren. Volgens de Europese Commissie (p. 19 van de toelichting op de conceptverordening en overweging 9) stelt deze taakuitbreiding de Europese toezichthoudende

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2415.

autoriteiten in staat om te monitoren op welke wijze financiële instellingen risico's die voortvloeien uit ESG-factoren voor de financiële stabiliteit identificeren, rapporteren en mitigeren. En kunnen deze autoriteiten een belangrijke rol spelen bij het identificeren en rapporteren van die risico's en bij het in lijn brengen van de activiteiten op de financiële markten met de duurzaamheidsdoelstellingen van de Europese Commissie. Daarnaast zouden de Europese toezichthoudende autoriteiten volgens de Europese Commissie *guidance* kunnen geven op welke wijze duurzaamheidsoverwegingen kunnen worden verankerd in Europese regelgeving en kunnen zij bijdragen aan een coherente implementatie daarvan nadat deze is aangenomen. Eumedion is er voorstander van dat financiële instellingen ESG-risico's in kaart brengen en daarover rapporteren. Het is wat Eumedion betreft aan de nationale toezichthouders om toe te zien op de naleving daarvan. Wel kan Eumedion zich voorstellen dat de Europese toezichthoudende autoriteiten een coördinerende rol kunnen spelen. Niettemin is het voor ons op basis van de conceptverordening niet duidelijk op welke wijze deze coördinerende rol zal worden ingevuld en wat de reikwijdte van die coördinerende rol zal zijn. Op basis van de toelichting en overweging 9 lijkt het te gaan om uit ESG-factoren voortvloeiende risico's voor de financiële stabiliteit. Deze koppeling aan de financiële stabiliteit wordt niet gemaakt in de tekst van de conceptverordening zelf. Ook blijft onduidelijkheid bestaan over de mogelijke additionele toezichtskosten die voortvloeien uit het monitoren van ESG-factoren. Eumedion meent dat toezicht op ESG-risico's door de Europese toezichthoudende autoriteiten moet worden ingevuld binnen de bestaande budgettaire ruimte. Eumedion vindt het, kortom, wenselijk dat over de coördinerende rol van de Europese toezichthoudende organisaties aangaande de monitoring van ESG-risico's, de reikwijdte van die rol en eventuele additionele toezichtskosten meer duidelijkheid komt.

3. Zolang er sprake is van nationaal toezicht zou de handhaving via de nationale toezichthouders moeten lopen

Op grond van de huidige verordeningen ter oprichting van de Europese toezichthoudende autoriteiten, kunnen deze autoriteiten onder bepaalde voorwaarden informatieverzoeken doen aan onder toezicht staande entiteiten. De conceptverordening voorziet – kort gezegd – in de mogelijkheid om handhavend op te treden indien geen gehoor wordt gegeven aan deze informatieverzoeken. In de toelichting op de conceptverordening (p. 21) geeft de Europese Commissie aan dat toegang tot alle relevante informatie de basis vormt voor de effectieve uitvoering van de werkzaamheden door de Europese toezichthoudende autoriteiten. Hoewel Eumedion dit in algemene zin onderschrijft, plaatst zij wel vraagtekens bij het voorstel om de Europese toezichthoudende autoriteiten de mogelijkheid te geven om zelf handhavend op te treden. Eumedion vindt dat zolang er sprake is van nationaal toezicht, de handhaving via de nationale toezichthouders zou moeten lopen.

4. Nationale toezichtsprioriteiten moeten mogelijk blijven

De Europese toezichthoudende autoriteiten krijgen de taak om EU-brede prioriteiten op te stellen. In het BNC-fiche (p. 18) valt te lezen dat hierdoor de ruimte die nationale toezichthouders hebben om eigen prioriteiten vast te stellen en uit te voeren beperkter zal zijn dan voorheen omdat de aandacht en capaciteit van het toezicht zal uitgaan naar de door Europese toezichthoudende autoriteiten vastgestelde

prioriteiten. Het valt niet uit te sluiten dat de nationale toezichthouder gelet op de ontwikkelingen op de nationale financiële markten meent dat er nationaal andere toezichtsprioriteiten moeten worden gesteld. Zoals terecht in het BNC-fiche (p. 8) wordt opgemerkt, moeten de nationale toezichthouders kunnen inspelen op de risico's die zij waarnemen in de uitvoering van hun toezicht. Eumedion vindt dat het voor de nationale toezichthouders mogelijk moet blijven om in afwijking van de EU-brede prioriteiten eigen toezichtsprioriteiten vast te stellen.

5. Stakeholdergroepen zouden ook moeten worden geconsulteerd over concept-vragen en antwoorden

De Europese toezichthoudende autoriteiten dienen in beginsel een openbare consultatie te houden over de door hen opgestelde concept-richtsnoeren en concept-aanbevelingen. Daarnaast dienen zij daarover in beginsel het standpunt of advies van een stakeholdergroep in te winnen.⁵ Eumedion kan zich daarin vinden en meent dat dit kan bijdragen aan de kwaliteit van de richtsnoeren en aanbevelingen van de Europese toezichthoudende autoriteiten. Naast richtsnoeren en aanbevelingen worden door de Europese toezichthoudende autoriteiten ook vragen en antwoorden over de toepassing van Europese regelgeving gepubliceerd. Het valt Eumedion op dat voor de publicatie van deze vragen en antwoorden in de conceptverordening geen procedurele waarborgen zijn opgenomen. Gelet op het belang dat in de praktijk aan deze vragen en antwoorden wordt gehecht, meent Eumedion dat dat wel wenselijk is. Eumedion pleit ervoor dat in de conceptverordening wordt verankerd dat de Europese toezichthoudende autoriteiten voortaan ook over concept-vragen en antwoorden over de toepassing van Europese regelgeving het standpunt of advies van een stakeholdergroep moeten inwinnen.

Wij geven u in overweging om bovengenoemde punten te betrekken bij de Nederlandse inbreng in de vergaderingen van de Raadswerkgroep over de voorstellen. Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten. Onze contactpersoon is Diana van Kleef (diana.vankleef@eumedion.nl, tel. 070 2040 302).

Met vriendelijke groet,



Drs. Rients Abma
Directeur Eumedion

⁵ Art. 16, lid 2, van de verordeningen ter oprichting van de Europese toezichthoudende autoriteiten.