

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

AANBEVELING VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

van 22 december 2011

inzake het macroprudentieel mandaat van nationale autoriteiten

(ESRB/2011/3)

(2012/C 41/01)

DE ALGEMENE RAAD VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzonderheid artikel 2, lid 2, en artikel 4, lid 2, onder a), en Protocol (nr. 25) betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden,

Gelet op 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⁽¹⁾, inzonderheid artikel 3, lid 2, onder b), d) en f) en artikel 16 tot en met 18,

Gelet op Besluit ESRB/2011/1 van het Europees Comité voor systeemrisico's van 20 januari 2011 houdende goedkeuring van het reglement van orde van het Europees Comité voor systeemrisico's⁽²⁾, inzonderheid artikel 15, lid 3, onder e), en artikel 18 tot en met 20,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Een duidelijk omlijnd beleidskader is een noodzakelijke voorwaarde voor effectief macroprudentieel beleid. Met de instelling van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) binnen het Europees Systeem voor financieel toezicht werd een beleidskader opgezet voor macroprudentieel beleid op het niveau van de Europese Unie, uit te oefenen via waarschuwingen en aanbevelingen, die ten uitvoer dienen te worden gelegd.
- (2) De effectiviteit van macroprudentieel beleid in de Unie hangt ook af van het nationale macroprudentiële beleidskader van de lidstaten, aangezien de verantwoordelijkheid

voor het vaststellen van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het handhaven van financiële stabiliteit allereerst binnen nationale kaders ligt.

- (3) In sommige lidstaten worden thans wetgevende initiatieven betreffende macroprudentiële kaders besproken.
- (4) Het is noodzakelijk richtsnoeren te geven betreffende kernelementen van nationale macroprudentiële mandaten, waarbij de noodzaak voor consistentie van nationale manieren van aanpak wordt afgewogen tegen de flexibiliteit om rekening te houden met specifieke nationale kenmerken.
- (5) Het expliciet uiteenzetten van een duidelijke doelstelling zou de nationale macroprudentiële autoriteiten helpen hun geneigdheid tot inactiviteit te overkomen. Macroprudentieel beleid kan op nationaal niveau worden gevoerd op initiatief van de nationale macroprudentiële autoriteiten, of als vervolg op aanbevelingen of waarschuwingen van het ESRB.
- (6) In het algemeen kan macroprudentieel beleid, afhankelijk van de nationale institutionele kaders, worden gevoerd door één enkele instelling of door een uit verschillende instellingen samengesteld college. In ieder geval dient de hiermee belaste autoriteit op een duidelijke en transparante manier te worden geïdentificeerd.
- (7) Overweging 24 van Verordening (EU) nr. 1092/2010 bepaalt dat: „Vanwege hun expertise en hun bestaande verantwoordelijkheden op het gebied van financiële stabiliteit moeten [...] de nationale centrale banken een hoofdrol spelen in het macroprudentiële toezicht.” Deze conclusie wordt verder versterkt wanneer centrale banken ook belast zijn met microprudentieel toezicht.

⁽¹⁾ PB L 331 van 15.12.2010, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 58 van 24.2.2011, blz. 4.

- (8) Afhankelijk van het nationale institutionele kader, kan de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten op het gebied van financiële stabiliteit verschillende vormen aannemen, variërend van coördinatie tot uitwisseling van gegevens en informatie.
- (9) Het ESRB zal potentiële grensoverschrijdende overloopeffecten van door de bevoegde nationale autoriteiten geplande macroprudentiële maatregelen bespreken teneinde een minimum aan coördinatie te verzekeren en mogelijke negatieve overloopeffecten te beperken. Hiertoe dient het secretariaat van het ESRB van tevoren te worden geïnformeerd over door nationale autoriteiten voorgestelde belangrijke actie op macroprudentieel gebied ter bespreking in het stuurcomité van het ESRB. Indien dit door het stuurcomité aangewezen wordt geacht, kan de voorgestelde actie op macroprudentieel gebied ter attentie van de algemene raad worden gebracht.
- (10) De taken en bevoegdheden van de macroprudentiële autoriteit dienen duidelijk te worden afgebakend. In aanmerking nemend welk effect de lopende EU-hervorming van het kapitaalraamwerk voor kredietinstellingen ⁽¹⁾ zou kunnen hebben, dienen de procedures om aan de macroprudentiële autoriteit instrumenten toe te kennen, het mogelijk te maken om — binnen de beginselen van het desbetreffende wetgevingskader — tijdig tot aanpassing van de beleidsinstrumenten te komen in antwoord op innovatie en verandering binnen het financiële stelsel en in antwoord op de zich wijzigende aard van risico's voor financiële stabiliteit. De macroprudentiële autoriteit dient ex-ante te rechtvaardigen waarom hij bepaalde instrumenten nodig heeft, en dient het initiatiefrecht te hebben om te verzoeken om de toekenning van die instrumenten. Tot de instrumenten dienen zowel die instrumenten te behoren die een effect kunnen hebben op cyclische risico's, zoals onhoudbare hefboomfinanciering, looptijdonevenwichtigheid en kredietgroei, als instrumenten die marktstructuren kunnen beïnvloeden. Er zou kunnen worden voorzien in een institutionele scheiding tussen niet-bindende en bindende instrumenten.
- (11) Transparantie verbetert het begrip van macroprudentieel beleid door de financiële sector en het grote publiek, en is een noodzakelijk vereiste voor verantwoording jegens de wetgever, als de vertegenwoordiger van de gehele bevolking. Aangezien het uiteindelijke doel van macroprudentieel beleid moeilijk is te kwantificeren, mag verantwoording worden geformuleerd in termen van het bereiken van tussenliggende doelen, of door de ratio van het gebruik van macroprudentiële instrumenten open uit te leggen.
- (12) Op macroprudentiële beleidsmakers kan druk worden uitgeoefend om beleid niet aan te scherpen in een periode van hoogconjunctuur of te versoepelen in een tijd van crisis. Om de geloofwaardigheid van het beleid te waarborgen, dienen macroprudentiële autoriteiten door middel van onafhankelijkheid te worden afgeschermd tegen druk van buiten. Centrale banken die belast zijn met macroprudentiële mandaten, dienen onafhankelijk te zijn in de betekenis van artikel 130 van het Verdrag.
- (13) Deze aanbeveling dient de mandaten ten aanzien van monetair beleid van de centrale banken in de Unie en de aan het ESRB toevertrouwde taken niet in de weg te staan.
- (14) Aanbevelingen van het ESRB worden gepubliceerd nadat de Raad van de Europese Unie in kennis is gesteld van het voornemen daartoe van de algemene raad en na de Raad de gelegenheid te hebben gegeven te reageren,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK 1

AANBEVELINGEN

Aanbeveling A — Doelstelling

Lidstaten wordt aanbevolen om:

- aan te geven dat de uiteindelijke doelstelling van macroprudentieel beleid is bij te dragen tot het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel, met inbegrip van het versterken van de veerkracht van het financiële stelsel en het verminderen van de opbouw van systeemrisico's, en daarbij een duurzame bijdrage van de financiële sector aan economische groei te verzekeren;
- te verzekeren dat macroprudentieel beleid op nationaal niveau kan worden gevoerd op initiatief van de nationale macroprudentiële autoriteiten, of als vervolg op aanbevelingen of waarschuwingen van het ESRB.

Aanbeveling B — Institutionele regelingen

Lidstaten wordt aanbevolen om:

- in de nationale wetgeving een autoriteit aan te wijzen die belast is met het voeren van macroprudentieel beleid, in het algemeen hetzij één enkele instelling of een college dat is samengesteld uit de autoriteiten wier handelingen een belangrijke impact op financiële stabiliteit hebben. De nationale wetgeving dient het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan van de macroprudentiële autoriteit te specificeren;
- indien één enkele instelling wordt aangewezen als de macroprudentiële autoriteit, mechanismen in te stellen voor samenwerking tussen alle autoriteiten wier handelingen een belangrijke impact op financiële stabiliteit hebben, onverminderd hun respectieve mandaten;

⁽¹⁾ Voorstellen van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat (COM(2011) 453 definitief) en voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (COM(2011) 452 definitief).

3. te verzekeren dat de centrale bank een leidende rol speelt in het macroprudentieel beleid en dat macroprudentieel beleid haar onafhankelijkheid overeenkomstig artikel 130 van het Verdrag niet ondermijnt;
4. de macroprudentiële autoriteit op te dragen samen te werken en informatie uit te wisselen, ook grensoverschrijdend, met name door het ESRB in kennis te stellen van de ondernomen actie om systeemrisico's op nationaal niveau aan te pakken.

Aanbeveling C — Taken, bevoegdheid, instrumenten

Lidstaten wordt aanbevolen om:

1. de macroprudentiële autoriteit minimaal te belasten met de taken van het identificeren, bewaken en beoordelen van risico's voor financiële stabiliteit en met het ten uitvoer leggen van beleid om zijn doelstelling te bereiken door die risico's te voorkomen en te reduceren;
2. te verzekeren dat de macroprudentiële autoriteit de bevoegdheid heeft alle voor de uitoefening van zijn taken relevante nationale gegevens en informatie op te vragen en tijdig te verkrijgen, met inbegrip van informatie van microprudentiële toezichthouders en van toezichthouders op effectenmarkten en informatie van buiten de reikwijdte van regelgevende instanties, alsook instellingspecifieke informatie na een met redenen omkleed verzoek daartoe en met adequate regelingen om vertrouwelijkheid te waarborgen. Op grond van dezelfde beginselen dient de macroprudentiële autoriteit met microprudentiële toezichthoudende autoriteiten de voor de uitoefening van de taken van die autoriteiten relevante gegevens en informatie te delen;
3. de macroprudentiële autoriteit de bevoegdheid te geven om de aanpak van het toezicht aan te geven en/of te ontwikkelen om, in coördinatie of samen met de microprudentiële toezichthouders en de toezichthouders op effectenmarkten, de financiële instellingen en structuren te identificeren die systeemrelevant zijn voor de respectieve lidstaat, en de reikwijdte van nationale regelgeving te bepalen of daarover aanbevelingen te doen;
4. te verzekeren dat de macroprudentiële autoriteit controle heeft over geëigende instrumenten voor het realiseren van zijn doelstellingen. Waar nodig dienen duidelijke en prompte procedures te worden opgezet om instrumenten toe te kennen aan de macroprudentiële autoriteit.

Aanbeveling D — Transparantie en verantwoording

Lidstaten wordt aanbevolen om:

1. te verzekeren dat macroprudentiële beleidsbesluiten en motiveringen ervan tijdig openbaar worden gemaakt, tenzij dit risico's oplevert voor financiële stabiliteit, en dat de macroprudentiële beleidsstrategieën door de macroprudentiële autoriteit worden uiteengezet en gepubliceerd;

2. de macroprudentiële autoriteit de bevoegdheid te geven om openbare en vertrouwelijke verklaringen af te leggen over systeemrisico;
3. de macroprudentiële autoriteit uiteindelijk verantwoording te laten afleggen aan het nationale parlement;
4. rechtsbescherming te verzekeren voor de macroprudentiële autoriteit en zijn medewerkers wanneer ze te goeder trouw handelen.

Aanbeveling E — Onafhankelijkheid

Lidstaten wordt aanbevolen om te verzekeren dat:

1. de macroprudentiële autoriteit bij het nastreven van zijn doelstelling tenminste operationeel onafhankelijk is, met name van de politiek en van de financiële sector;
2. organisatorische en financiële regelingen het voeren van macroprudentieel beleid niet in gevaar brengen.

HOOFDSTUK 2

UITVOERING

1. Interpretatie

In deze aanbeveling gebruikte termen hebben de volgende betekenissen:

„financiële instellingen”: financiële instellingen zoals gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 1092/2010;

„financiële stelsel”: financiële stelsel zoals gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 1092/2010.

2. Criteria voor implementatie

1. De volgende criteria zijn van toepassing op de uitvoering van deze aanbeveling:
 - a) De aanbevolen maatregelen dienen in de nationale wetgeving te worden vastgelegd;
 - b) Regelgevingsarbitrage dient te worden vermeden;
 - c) Bij de uitvoering dient op gepaste wijze rekening te worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel, in verband met het verschillende systeembelang van de financiële instellingen, en met de verschillende institutionele systemen, en rekening houdend met de doelstelling en de inhoud van elke aanbeveling;
 - d) Ten aanzien van aanbeveling A:
 - i) kunnen tussenliggende beleidsdoeleinden worden geïdentificeerd als operationele specificaties van de uiteindelijke doelstelling;

- ii) dient macroprudentieel beleid ook actie mogelijk te maken betreffende maatregelen die macroprudentieel van belang zijn.
2. Geadresseerden wordt verzocht het ESRB en de Raad mede te delen welke actie is ondernomen ingevolge deze aanbeveling, of het niet ondernemen van actie afdoende te rechtvaardigen. De verslagen dienen minimaal het volgende te bevatten:
- a) informatie over de inhoud en het tijdschema van de ondernomen actie;
- b) een beoordeling van het functioneren van de ondernomen actie vanuit het perspectief van de doelstellingen van deze aanbeveling;
- c) een gedetailleerde rechtvaardiging van het eventueel niet ondernemen van actie of het afwijken van deze aanbeveling, met inbegrip van eventuele vertragingen.

3. Tijdschema voor het opvolgen van de aanbevelingen

1. Geadresseerden wordt verzocht het ESRB en de Raad mede te delen welke actie is ondernomen ingevolge deze aanbeveling, of het niet ondernemen van actie afdoende te rechtvaardigen, zoals aangegeven in de volgende paragrafen.
2. Uiterlijk 30 juni 2012 geven geadresseerden aan het ESRB een tussentijds verslag door dat tenminste de volgende aspecten bestrijkt: a) een verklaring of een macroprudentieel mandaat is verwezenlijkt of dat verwezenlijking gepland is; b) een analyse van de rechtsgrondslag voor de ten uitvoerlegging van deze aanbeveling; c) de voorziene institutionele vormgeving van de macroprudentiële autoriteit en de voorgenomen institutionele veranderingen; d) voor elk van de hierbij gegeven aanbevelingen een beoordeling of de aanbeveling wordt of zal worden bestreken door de nationale maatregelen betreffende het macroprudentiële mandaat en,

zo niet, adequate uitleg daarvan. Het ESRB kan geadresseerden informeren over zijn opvattingen over het tussentijds verslag.

3. Uiterlijk 30 juni 2013 geven geadresseerden het eindverslag door aan het ESRB en de Raad. Aanbevolen maatregelen dienen niet later dan 1 juli 2013 van kracht te zijn.
4. De algemene raad kan de uiterste termijnen in paragraaf 2 en 3 verlengen indien wetgevende initiatieven nodig zijn om te voldoen aan één of meerdere aanbevelingen.

4. Toezicht en beoordeling

1. Het secretariaat van het ESRB:
- a) staat de geadresseerden bij, onder meer door gecoördineerde rapportage te bevorderen, toepasselijke modelformulieren te verstrekken en, waar nodig, de modaliteiten en het tijdschema voor het opvolgen nauwkeurig te beschrijven;
- b) verifieert de opvolging door de geadresseerden, onder meer door hen op hun verzoek bij te staan, en rapporteert via het stuurcomité over de opvolging aan de algemene raad binnen twee maanden na ommekomst van de uiterste termijnen voor de opvolging.
2. De algemene raad beoordeelt de door de geadresseerden gerapporteerde acties en rechtvaardigingen en besluit, voor zover van toepassing, of deze aanbeveling niet is opgevolgd en de geadresseerden er niet in zijn geslaagd het niet ondernemen van actie genoegzaam te rechtvaardigen.

Gedaan te Frankfurt am Main, 22 december 2011.

De voorzitter van het ESRB
Mario DRAGHI