



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2011
SEC(2011) 953 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

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 aanvullend toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en
beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat**

{COM(2011) 453 definitief}
{SEC(2011) 952 definitief}

1. INLEIDING

In haar mededeling van 9 december 2010¹ overweegt de Commissie wetgevende maatregelen om de sanctieregelingen in de financiële sector onderling aan te passen en te versterken.

In haar mededeling van 4 maart 2009² heeft de Europese Commissie aangekondigd dat zij i) in het licht van de financiële crisis de binnen de financiële instellingen bestaande regels en praktijken inzake corporate governance zou onderzoeken, en ii) in voorkomend geval aanbevelingen zou doen of regelgeving zou voorstellen.

In deze effectbeoordeling wordt een analyse gemaakt van de mogelijke maatregelen die op het door de Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV) bestreken gebied kunnen worden genomen. Zij is complementair aan de effectbeoordeling voor het "RKV IV"-voorstel.

2. PROBLEEMSTELLING

Sanctieregelingen

De huidige nationale sanctieregelingen voor zware schendingen van de RKV zijn uiteenlopend en niet altijd geschikt voor een doeltreffende handhaving van de voorschriften. Sommige nationale autoriteiten beschikken niet over bepaalde belangrijke sanctiebevoegdheden en sancties worden niet op systematische wijze bekendgemaakt. In sommige lidstaten is het niveau van de administratieve geldboeten te laag, waardoor er een ontoereikend afschrikkend effect van uitgaat. Bovendien kunnen niet tegelijk sancties worden opgelegd aan voor de schending verantwoordelijke natuurlijke personen en aan kredietinstellingen. Voorts houden sommige nationale autoriteiten bij het bepalen van het niveau van de op te leggen sancties geen rekening met criteria die tot de evenredigheid en het afschrikkingseffect van de sancties bijdragen.

De mate waarin sancties daadwerkelijk worden opgelegd, varieert bovendien al naargelang de lidstaat. Dat geldt ook voor lidstaten met een banksector van vergelijkbare omvang. In sommige lidstaten zijn er de laatste jaren weinig of geen sancties getroffen, wat symptomatisch kan zijn voor een slechte handhaving van EU-regels.

Deze situatie kan uitmonden in een gebrekkige naleving van de EU-regels, leiden tot concurrentievervalsing op de interne markt, een ongunstig effect op het financiële toezicht sorteren en de goede werking van de bankmarkten verstoren, wat nadelig kan zijn voor zowel de bescherming van depositanten en beleggers als voor het vertrouwen in de financiële sector.

¹ COM(2010) 716 definitief.

² COM(2009) 114 definitief.

Corporate governance

In juni 2010 heeft de Commissie een Groenboek over corporate governance in financiële instellingen en het beloningsbeleid³, alsook een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit Groenboek⁴ gepubliceerd. Daarin was een analyse opgenomen van de tekortkomingen in corporate-governanceregelingen in de sector van de financiële diensten die door de financiële crisis aan het licht zijn gebracht en die tot het nemen van buitensporige risico's hebben bijgedragen.

Ontoereikend risicotoezicht door de raden van bestuur

In vele gevallen waren de raden van bestuur ofwel niet in staat, ofwel niet bereid om de met het dagelijks bestuur belaste leiding kritisch te benaderen wat hun strategische bedrijfsbeslissingen betreft. Dit was vaak het gevolg van onvoldoende besteding van tijd door en ontoereikende technische kennis van de raden van bestuur van kredietinstellingen. In sommige gevallen werd de objectiviteit van de raden van bestuur ondermijnd door onvoldoende diversiteit in de samenstelling ervan en door de dominantie van de directie.

De raden van bestuur waren bovendien niet voldoende betrokken bij de algemene risicostrategie. Bijgevolg werd op hun strategische risicobenadering geen toezicht uitgeoefend, werden er stimulansen voor het nemen van buitensporige risico's gecreëerd en werden er geen deugdelijke systemen voor doeltreffend risicomangement opgezet. De raden van bestuur besteedden ook onvoldoende tijd aan het bespreken van risicokwesties, aangezien risicomangement in vergelijking met andere onderwerpen, zoals groeistrategie, als een lage prioriteit werd beschouwd. De risicorapportage was niet in alle situaties tijdig en gedetailleerd, wat met name te wijten is aan een gebrek aan rechtstreekse rapportagelijnen van de risicomangementfunctie naar de raad van bestuur.

Ten slotte werd in vele gevallen de risicomangementfunctie een te kleine rol in het besluitvormingsproces toebedeeld.

Niet-bindend karakter van de beginselen – onvoldoende toetsing van de corporate governance door de toezichthouder

Het niet-bindende karakter van de meeste corporate-governancebeginselen heeft bijgedragen tot een gebrekkige daadwerkelijke naleving ervan door kredietinstellingen, waarbij de implementatie grotendeels werd overgelaten aan zelfregulering en externe monitoring door aandeelhouders. De tijdens de crisis aan het licht gekomen tekortkomingen hebben aangetoond dat deze mechanismen in de praktijk niet werkten. Met name door het ontbreken van een ondubbelzinnig corporate-governancekader en een duidelijk omschreven toezichthoudende rol waren de toezichthoudende autoriteiten niet in staat om op passende wijze de implementatie van corporate-governancenormen door kredietinstellingen te bewaken en te controleren.

³ COM(2010) 284 definitief.

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie – "Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices", SEC(2010) 669 definitief.

3. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Convergentie van nationale sanctieregelingen is nodig om het afschrikkend effect te bevorderen en voor gelijke concurrentievoorwaarden te zorgen om een eenvormige toepassing van de RKV, alsook volledige samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen banktoezichthouders in de hele EU te garanderen. Een betere toepassing van de bestaande sanctiebevoegdheden door de nationale autoriteiten zou niet volstaan om een dergelijke convergentie te bewerkstelligen.

Een eenvormige en consistente benadering op EU-niveau is van cruciaal belang om in kredietinstellingen bestaande onvolkomenheden op het gebied van de corporate governance op doeltreffende wijze aan te pakken. Geïntegreerde kapitaalmarkten en de verwevenheid van de Europese financiële sector brengen met zich mee dat uiteenlopende regels in de lidstaten tot regelgevingsarbitrage zouden kunnen leiden, hetgeen de goede werking van de interne markt zou kunnen ondermijnen of nieuwe belemmeringen zou kunnen doen ontstaan.

4. DOELSTELLINGEN

Het voorstel is erop gericht een goede werking van de bankmarkten te garanderen en het vertrouwen in de banksector te herstellen door:

- de vaststelling van afdoende, evenredige en afschrikkende sancties die voor een betere naleving van RKV-regels zorgen;
- de ontwikkeling van gelijke spelregels en de vermindering van de gelegenheden tot regelgevingsarbitrage;
- de uitoefening van een doeltreffend toezicht op bankdienstaanbieders;
- een effectieve corporate governance binnen de kredietinstellingen die het nemen van buitensporige risico's zou moeten helpen vermijden.

Dit kan worden bereikt door middel van:

- de versterking en onderlinge aanpassing van het rechtskader met betrekking tot sancties en de mechanismen die het opsporen van schendingen vergemakkelijken; en
- de versterking van het corporate-governancekader:
 - zorgen voor een doeltreffender risicotoezicht door de raden van bestuur;
 - verbeteren van de status van de risicomanagementfunctie; en
 - garanderen van een effectieve monitoring door toezichthouders van de risicogovernance.

5. BELEIDSOPTIES, EFFECTANALYSE EN VERGELIJKING

5.1. Opties met betrekking tot sanctieregelingen

5.1.1. Opties met betrekking tot passende administratieve sancties

Opties
1. Geen EU-maatregelen
2. Eenvormige regels betreffende soort en omvang van administratieve sancties
3. Gemeenschappelijke minimumregels voor soorten administratieve sancties
4. Gemeenschappelijke minimumregels voor de (minimum- en maximum)omvang van administratieve geldboeten
5. Gemeenschappelijke minimumregels voor de maximumomvang van administratieve geldboeten
6. Eenvormige regels voor bij het opleggen van sancties in aanmerking te nemen factoren
7. Gemeenschappelijke minimumregels voor bij het opleggen van sancties in aanmerking te nemen factoren

Bij optie 1 zouden de geconstateerde problemen blijven bestaan: hoewel de Europese Bankautoriteit tot verdere convergentie van nationale stelsels zou kunnen bijdragen, zou deze maatregel nauwelijks resultaat opleveren zonder een bestaand EU-kader.

Bij de opties 2 en 6 zouden eventuele verschillen wat betreft de soorten en omvang van de sancties en de criteria voor het opleggen ervan verdwijnen. Deze opties zouden daarom het doeltreffendst zijn met het oog op het waarborgen van gelijke concurrentievoorwaarden en het vergemakkelijken van grensoverschrijdend toezicht. De opties 3, 4, 5 en 7 zouden minder effectief zijn, maar bij deze opties zou het mogelijk zijn om de sancties aan de specifieke kenmerken van de verschillende nationale rechtsstelsels aan te passen. Optie 4 zou doeltreffender zijn dan optie 5 wat het verkleinen van verschillen tussen de omvang van de geldboeten betreft en zou tevens voor afschrikking zorgen, maar bij optie 5 zou de evenredigheid beter gewaarborgd zijn.

Van de opties 2, 3 en 4 zou een even afdoend afschrikkend effect uitgaan. Bij optie 3 zou echter in aanvullende soorten sancties kunnen worden voorzien, wat in sommige lidstaten het afschrikkend effect zou kunnen vergroten. Optie 5 zou minder effectief zijn bij het garanderen dat daadwerkelijk voldoende hoge geldboeten worden opgelegd, maar zou de evenredigheid ervan beter kunnen waarborgen. De opties 6 en 7 kunnen als even doeltreffend worden beschouwd in die zin dat zij dezelfde factoren omvatten. Optie 7 zou echter de gepastheid van de daadwerkelijk opgelegde sancties beter kunnen verzekeren, aangezien de bevoegde autoriteiten ook met andere factoren rekening zouden kunnen houden.

De opties 2 en 7 zijn het minst efficiënt wat de vereiste wijzigingen in nationale wetgevingen betreft en optie 5 is doeltreffender dan optie 4.

5.1.2. Opties met betrekking tot de personele werkingssfeer van administratieve sancties

Opties
1. Geen EU-maatregelen
2. Algemene verplichting om aan zowel natuurlijke personen als kredietinstellingen administratieve sancties op te leggen
3. Gemeenschappelijke minimumregels voor het opleggen van administratieve sancties aan natuurlijke personen en/of kredietinstellingen

Optie 3 zou doeltreffender zijn dan optie 2 wat het waarborgen van gelijke concurrentievoorwaarden en een verhoogd grensoverschrijdend toezicht betreft. Het verschil in afschrikkend effect tussen beide opties wordt daarentegen gering geacht. Optie 3 is veel minder efficiënt dan optie 2, aangezien bij optie 3 meer wijzigingen in nationale wetgevingen zouden zijn vereist en de lidstaten zich verplicht zouden kunnen zien hun algemene aansprakelijkheidsstelsels aan te passen.

5.1.3. Opties met betrekking tot de bekendmaking van sancties

Opties
1. Niets doen
2. Bekendmaking van sancties als algemene regel
3. Bekendmaking van sancties op grond van een besluit van bevoegde autoriteiten

Optie 2 zou veel doeltreffender zijn dan optie 3 wat het afschrikkend effect van de sancties betreft. Optie 3 is iets efficiënter dan optie 2.

5.1.4. Opties met betrekking tot het daadwerkelijk opleggen van sancties

Opties
1. Geen EU-maatregelen
2. Interne klokkenluidersprocedure in kredietinstellingen
3. Het opzetten door de lidstaten van systemen voor de ondersteuning en bescherming van klokkenluiders
4. Gedetailleerde EU-vereisten voor klokkenluidersprogramma's

De opties 2, 3 en 4 zijn allemaal doeltreffend voor het nastreven van de doelstelling van een betere opsporing van schendingen, wat in alle lidstaten tot een hoger handhavingsniveau zal leiden. Optie 4 wordt in dit opzicht als iets doeltreffender beschouwd. Bij de drie opties is er sprake van effecten op de grondrechten (eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven, bescherming van persoonsgegevens, vermoeden van onschuld en recht van verdediging), maar deze kunnen worden afgezwakt. Gezien het belang van de te verwezenlijken doelstellingen zijn deze effecten evenwel noodzakelijk en evenredig.

De opties 2 en 3 zijn allebei even doeltreffend wat de vereiste wijzigingen in de nationale wetgeving betreft. Optie 4 wordt als inefficiënt beschouwd omdat er meer ingrijpende veranderingen zouden zijn vereist, waarschijnlijk ook in lidstaten die reeds klokkenluidersmechanismen hebben opgezet. Ook de nalevingskosten zouden hoger kunnen zijn dan bij de opties 2 en 3, aangezien de lidstaten over minder flexibiliteit beschikken.

5.2. Opties met betrekking tot corporate governance

Opties
1. Geen EU-maatregelen
2. Verbetering van de tenuitvoerlegging van het bestaande EU-kader
3. Versterking en ontwikkeling van het RKV-kader

Optie 3 is doeltreffender dan de opties 1 en 2 om de onderliggende doelstelling te bereiken. Bij optie 1 zal het regelgevingskader nog steeds niet-limitatief zijn en tot niet-naleving en rechtsonzekerheid blijven leiden. Bij optie 2 wordt vertrouwd op marktdiscipline en op een betere monitoring van de implementatie van bestaande beginselen door de toezichthouders. Toezichthouders zullen echter niet over een duidelijker juridisch kader beschikken waarin zij toezicht kunnen uitoefenen, terwijl de beperkingen van zelfregulering reeds zijn gebleken.

Optie 3 gaat verder dan het bestaande corporate-governancekader en zou de ontwikkeling van aanvullende en strengere voorschriften inhouden, zoals maatregelen om de doeltreffendheid van het risicotoezicht door de raden van bestuur te vergroten, de status en onafhankelijkheid van de risicomanagementfunctie te verbeteren en een efficiënte monitoring van de risicogovernance door toezichthouders te garanderen. Deze nieuwe vereisten zouden resulteren in een pakket minimumnormen met duidelijke benchmarks die kredietinstellingen en toezichthouders in staat moeten stellen corporate-governancestructuren te ontwikkelen en te beoordelen.

5.3. Beleidsopties en –instrumenten die de voorkeur genieten

De meest geschikte aanpak om de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken, bestaat uit een combinatie van de volgende elkaar versterkende opties:

Opties met betrekking tot sanctieregelingen

- gemeenschappelijke minimumregels voor (de) soort(en) administratieve sancties die ter beschikking moet(en) staan van de bevoegde autoriteiten;
- gemeenschappelijke minimumregels betreffende de maximumomvang van administratieve geldboeten;
- lijst van in aanmerking te nemen sleutelfactoren bij het bepalen van de administratieve sancties;
- verplichting om in administratieve sancties voor zowel natuurlijke personen als kredietinstellingen te voorzien;
- bekendmaking van sancties als algemene regel;
- interne klokkenluidersprocedure in kredietinstellingen;
- verplichting voor de lidstaten om systemen voor de bescherming van klokkenluiders op te zetten.

Opties betreffende corporate governance

<i>De hoeveelheid tijd die de leden van de raad van bestuur aan hun functie besteden, vergroten</i>	Kredietinstellingen verplichten het aantal mandaten van de leden van de raad van bestuur openbaar te maken
	De leden van de raad van bestuur verplichten voldoende tijd aan de uitoefening van hun taken te besteden
	Het maximaal aantal mandaten dat een lid van de raad van bestuur tegelijkertijd mag uitoefenen, beperken
<i>De expertise van de leden van de raad van bestuur verbeteren</i>	Het meedelen van het aanwervingsbeleid alsook van de feitelijke expertise en vaardigheden van leden van de raad van bestuur verplicht stellen
	Criteria vaststellen met betrekking tot de passende vaardigheden en expertise waarover de leden van de raad van bestuur op individuele en op collectieve basis moeten beschikken
	Eisen dat de leden van de raad van bestuur een gepaste introductie- en permanente opleiding krijgen
	Verplicht benoemingscomité
<i>Tegenwicht bieden aan de dominantie door de directie</i>	Het cumuleren van de mandaten van voorzitter en chief executive officer in dezelfde kredietinstelling verbieden.
<i>De diversiteit in de samenstelling van de raad van bestuur bevorderen</i>	Het meedelen van het intern diversiteitsbeleid vereisen
	Het benchmarken van verschillende praktijken op nationaal en Europees niveau
	Diversiteit als een van de criteria voor de samenstelling van de raden van bestuur opleggen Kredietinstellingen verplichten een diversiteitsbeleid op te stellen
<i>De betrokkenheid van de raden van bestuur bij de risicostrategie vergroten</i>	Een verklaring over de deugdelijkheid van de risicomanagementsystemen eisen
	Een risicoverklaring vereisen waarin de risicobenadering van de kredietinstelling wordt uiteengezet
<i>De prioriteit die raden van bestuur aan risicokwesties geven, verhogen</i>	Het meedelen van beleid en praktijken inzake de bespreking en analyse van risicokwesties tijdens bijeenkomsten van de raad van bestuur verplichten
	Eisen dat de raden van bestuur voldoende tijd aan risicokwesties besteden
	Verplichte risicocommissie op het niveau van de raad van bestuur
<i>De risico-informatiestromen naar de raden van bestuur verbeteren</i>	Het meedelen van beleid en praktijken met betrekking tot de risico-informatiestroom naar de raad van bestuur verplichten
	De raden van bestuur verplichten de inhoud, de vorm en de frequentie van de te ontvangen risico-informatie te bepalen
	Vereisen dat de risicomanagementfunctie rechtstreeks aan de raad van bestuur verslag kan uitbrengen
<i>De status en het gezag van de risicomanagementfunctie vergroten</i>	Het meedelen van de status en het gezag van de risicomanagementfunctie verplicht stellen
	Een onafhankelijke risicomanagementfunctie vereisen
	Een onafhankelijke risicodirecteur vereisen
	Eisen dat de risicodirecteur een passende status en autoriteit heeft Eisen dat de afzetting van de risicodirecteur aan voorafgaande toestemming van de raad van bestuur onderworpen is
<i>Een doeltreffende monitoring door toezichthouders van de risicogovernance garanderen</i>	Eisen dat corporate governance een onderdeel van de toetsing door de toezichthouder vormt
	Eisen dat de geschiktheid van de leden van de raad van bestuur aan een specifieke toetsing door de toezichthouder onderworpen is
	Toezichthouders verplichten de agenda's en werkdocumenten voor bijeenkomsten van de raad van bestuur te bestuderen

5.3.1. Effecten van de opties die de voorkeur genieten: sanctieregeling

De opties met betrekking tot sanctieregelingen zullen naar verwachting het opsporen van schendingen vergemakkelijken en bevoegde autoriteiten machtigen om passende sancties op te leggen. Verwacht wordt dat hierdoor een betere handhaving van de RKV-verplichtingen door kredietinstellingen wordt gegarandeerd, wat alle **belanghebbenden** ten goede zou komen.

Deze opties zouden geen **administratieve lasten** met zich meebrengen voor financiële instellingen of niet-financiële ondernemingen, met inbegrip van het midden en kleinbedrijf, op een beperkte administratieve last voor kredietinstellingen na, welke voortvloeit uit de verplichting om interne klokkenluidersystemen op te zetten.

Er wordt een positief **sociaal effect** verwacht, aangezien de bescherming van depositanten en beleggers zal worden versterkt en werknemers van kredietinstellingen die als klokkenluiders optreden, een betere bescherming zullen genieten.

Deze opties zijn in overeenstemming met de gemeenschappelijke doelstellingen van de belangrijkste jurisdicties binnen de G20 om de regulering van en het toezicht op de financiële sector te versterken en zullen naar verwachting een positief effect hebben op het mondiale **concurrentievermogen** van de EU.

5.3.2. Effecten van de opties die de voorkeur genieten: corporate governance

De opties ter verbetering van de corporate governance die de voorkeur genieten, zullen het nemen van buitensporige risico's door kredietinstellingen helpen vermijden en het faillissementsrisico helpen verkleinen. Dit zou zowel de weerbaarheid van de banksector als het beleggersvertrouwen ten goede komen. Derhalve zou het effect op de kredietinstellingen en op alle **belanghebbenden** (depositanten, aandeelhouders en schuldeisers) positief moeten zijn.

Op macro-economisch niveau zou een degelijk risicogovernancesysteem van kredietinstellingen bijdragen tot het vermijden van toekomstige crisissen, alsook het vertrouwen in het bankwezen en de efficiëntie van de financieringsmechanismen van kredietinstellingen vergroten, hetgeen de **economische groei** zou doen versnellen.

De invoering van maatregelen inzake diversiteit in de samenstelling van de raad van bestuur zal waarschijnlijk een positief effect hebben op het **genderbeleid** van de EU, glazen plafonds doorbreken en de toegang tot leidinggevende functies in ondernemingen voor vrouwen helpen openstellen. Deze maatregelen zouden een positief effect op de werkgelegenheid van vrouwen kunnen hebben.

De optie die de voorkeur geniet, zou aanvullende **administratieve lasten** voor kredietinstellingen en toezichthouders met zich mee kunnen brengen. Deze kosten zouden echter beperkt moeten blijven en evenredig zijn met de algemene doelstelling. Om de potentiële regelgevingslast te verminderen, zou het evenredigheidsbeginsel moeten worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang en complexiteit van de werkzaamheden van kredietinstellingen.

6. MONITORING EN EVALUATIE

Als hoedster van het verdrag zal de Commissie nagaan hoe de lidstaten de wijzigingen in de Richtlijn Kapitaalvereisten implementeren. De gevolgen van de toepassing van de wettelijke maatregelen betreffende de sanctieregeling zullen op grond van de volgende hoofdindicatoren worden geëvalueerd:

- aantal opgespoorde schendingen en aantal opgelegde sancties;
- praktijken van de nationale bevoegde autoriteiten inzake het opleggen van sancties.

Wat corporate governance betreft, kan de verwezenlijking van de verwachte voordelen van nieuwe voorschriften op zich laten wachten en zal de mate waarin deze voordelen zullen worden gerealiseerd, afhangen van de wijze waarop de kredietinstellingen de nieuwe vereisten uitvoeren. De Commissie zal de toepassing van de relevante bepalingen van de Richtlijn Kapitaalvereisten monitoren via de EBA en aan de hand van een uitgebreide en permanente dialoog met alle belangrijke belanghebbenden, met inbegrip van de marktdeelnemers (kredietinstellingen en beleggers). De Commissie kan ook gebruikmaken van de resultaten van door belanghebbenden uitgevoerde studies.