

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1051

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn betreffende Europees onderzoeksbevel in strafzaken (22 112, nr. 1044)
2. Besluit over financiële wijziging ten behoeve van ITER (22 112, nr. 1045)
3. Mededeling inzake het gebruik van beveiligingsscaners in EU-luchthavens (22 112, nr. 1046)
4. Mededeling inzake algemeen Europees internationaal investeringsbeleid (22 112, nr. 1047)
5. Mededeling Europa als nr. 1 toeristische bestemming (22 112, nr. 1048)
6. Mededeling overdraagbare spongiforme encefalopathieën, TSE's (22 112, nr. 1049)
7. Mededeling Europese Verkeersveiligheidsruimte voor de periode 2011–2020 (22 112, nr. 1050)
8. Verordening tot wijziging verordening inzake kredietbeoordelaars
9. Verordening EU octrooi vertaalregelingen (22 112, nr. 1052)
10. Verordening overgangsregeling bilaterale investeringsovereenkomsten (22 112, nr. 1053)
11. Mogelijkheid tot verbieden of beperken van teelt van ggo's op eigen grondgebied (32 472/22 112, nr. 2)

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche : Verordening tot wijziging verordening inzake kredietbeoordelaars

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake ratingbureaus

Datum Commissiedocument: 2 juni 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 289 final

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199387

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2010) 679

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0678:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject (Europese) Raad: Lidstaten zijn uitgenodigd te reageren op het Commissievoorstel. Het voorstel wordt besproken in de Financial Services raads werkgroep. Wanneer behandeling in de Ecofin Raad zal plaatsvinden is nog niet bekend.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) Rechtsbasis
De verordening is gebaseerd op Artikel 114 WVEU.
- b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement
Het voorstel wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure. De Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid. Het Europees Parlement beslist mee.
- c) Comitologie
De Commissie krijgt bijstand van het European Securities Committee (ESC); de regelgevingsprocedure wordt ingesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel strekt tot aanpassing van de verordening betreffende kredietbeoordelaars.¹ Op één uitzondering na hebben alle bepalingen in het voorstel tot doel het verplaatsen van het toezicht op kredietbeoordelaars van de (colleges van²) nationale toezichthouders naar een nog op te richten Europese toezichthouder.

De omvang van het voorstel is beperkt. Nederland kan zich vinden in het doel dat de Commissie nastreeft en vindt het belangrijk dat de nog op te richten toezichthouder met voldoende bevoegdheden aan haar werkzaamheden kan beginnen. Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel vallen beiden positief uit.

¹ Zie voor een definitie van kredietbeoordelaar en kredietbeoordelingen de definities van de huidige verordening, Vo 1060/2009 (artt. 2 en 3).

² Per (groep van) kredietbeoordelaar(s) bestaat momenteel een college waarin de nationale toezichthouders samen aan het toezicht werken op een individuele kredietbeoordelaar.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

In Juni 2009 heeft de Raad haar steun uitgesproken voor de suggestie van de Commissie om de nog op te richten European Securities and Markets Authority (ESMA) toezichtsbevoegdheden te geven op het gebied van kredietbeoordelaars. Het voorstel is hier een uitwerking van, en strekt er toe het toezicht op kredietbeoordelaars te verplaatsen van de (colleges van) nationale toezichthouders (voor Nederland is dit de Autoriteit Financiële Markten (AFM), deze heeft ook zitting in colleges) naar ESMA.

Het toezicht op het gebruik van kredietbeoordelingen blijft in twee gevallen bij de nationale toezichthouder liggen. De Nederlandsche Bank (DNB) blijft momenteel de toezichthouder op het gebruik van kredietbeoordelingen voor regelgevingsdoeleinden (artikel 4, eerste lid, eerste alinea), zoals zij reeds enkele jaren doet op basis van de Bankenrichtlijn. De AFM houdt een taak indien in een prospectus wordt verwezen naar een kredietbeoordeling en/of kredietbeoordelaar (artikel 4, eerste lid, tweede alinea). De AFM is nu reeds toezichthouder voor het toezicht op het prospectus op basis van de Prospectusrichtlijn.

ESMA kan bevoegdheden delegeren aan de aangewezen nationale toezichthouders (voor Nederland is, en blijft, dit de AFM). De bevoegdheid tot het opleggen van boetes en dwangsommen komt bij de Commissie te liggen, deze kunnen worden opgelegd op verzoek van ESMA.

Naast de aanpassingen die op de verschuiving naar ESMA betrekking hebben bevat het voorstel twee nieuwe artikelen die hier los van staan. Artikel 8a en 8b zijn door de Commissie voorgesteld om mogelijke belangenconflicten als gevolg van het *issuer-pays* model¹ te voorkomen waar het *structured finance instruments*² betreft. Een aanbieder wordt verplicht gesteld om informatie die verstrekt is aan een kredietbeoordelaar ten behoeve van het opstellen van een rating te delen met andere kredietbeoordelaars, indien de laatste hiertoe verzoeken. Hiermee wordt aangesloten bij regelgeving in de Verenigde Staten.

Concreet zal het voorstel voor een kredietbeoordelaar betekenen dat deze niet langer in elke individuele lidstaat waar hij actief wil zijn een aanvraag tot registratie hoeft in te dienen, voldoende is een registratie bij ESMA.

• *Impact assessment Commissie*

De Commissie onderzoekt vier verschillende opties die bij zouden dragen aan beter toezicht op kredietbeoordelaars: 1) Handhaven van huidig toezicht via (colleges van) nationale toezichthouders; 2) Een samenwerkingsvorm van ESMA met nationale toezichthouders; 3a) Exclusief toezicht door ESMA op kredietbeoordelaars die met dochters in verschillende lidstaten actief zijn (zogenaamde groepen). Zuiver nationaal opererende kredietbeoordelaars zouden hierbij onder toezicht van de nationale toezichthouder vallen; 3b) Bij deze variant vallen alle kredietbeoordelaars onder het toezicht van ESMA, inclusief elke individuele dochter.

De Commissie komt na een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende varianten tot de conclusie dat variant 3b, alle kredietbeoordelaars onderwerpen aan ESMA-toezicht, de meeste voordelen en minste nadelen zal opleveren. De Commissie ziet zich gedwongen om de bevoegdheid tot het opleggen van boetes en dwangsommen bij de Commissie neer te leggen, aangezien rechtspraak van het Hof van Justitie haar hiertoe dwingt.

¹ Onder het *issuer pays* model betaalt de uitgever voor het rating van zijn financiële instrumenten.

² Het gaat hierbij om financiële instrumenten of andere activa die voortkomen uit securitisatietransacties of -regelingen.

Naast de politieke afspraak van Juni 2009 (zie hierboven) noemt de Commissie twee zaken die pleiten voor het onderbrengen van het toezicht op kredietbeoordelaars bij een Europese toezichthouder. Ten eerste wijst de Commissie op de mobiliteit van de beoordeling, die eenvoudig vanuit verschillende lidstaten kan plaatsvinden. Ten tweede noemt de Commissie de mogelijkheid dat een beoordeling buiten de Unie wordt opgesteld, maar binnen verschillende lidstaten wordt gebruikt door financiële instellingen. Voor beide van deze situaties geldt dat centraal toezicht het meest efficiënt en consistent zal zijn, in vergelijking tot gespreid nationaal toezicht.

De Commissie is vanwege tijdgebrek niet in staat geweest een impact assessment van artikel 8a en 8b toe te voegen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de bevoegdheid op 114 WVEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:* De Commissie streeft er met dit voorstel naar het toezicht op kredietbeoordelaars bij een centrale Europese toezichthouder onder te brengen. Gezien de grensoverschrijdende aspecten bij kredietbeoordeling is het hierom gepast om de voorgestelde vorm van (Europees) toezicht in te stellen. Hiernaast levert de gekozen variant efficiency winst, worden de administratieve lasten verlaagd, en is voor de kredietbeoordelaars sprake van één loket.

c) *Nederlands oordeel:*

Nederland is in het algemeen een voorstander van Europees toezicht op de financiële markten. Nederland kan zich dan ook vinden in het doel dat de Commissie nastreeft, en is van mening dat het neerleggen van het toezicht bij ESMA een goede stap is.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft consequenties voor de EU-begroting van 2011 (Indien ESMA op 1 januari 2011 van start zal gaan). De gevolgen voor de EU-begroting komen uit op € 1 001 120 in 2011 en dienen opgevangen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Nederland hecht eraan dat financiële consequenties voor de EU-begroting primair worden opgevangen binnen de bestaande kaders van de begroting door middel van herschikking.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Indien ESMA op 1 januari 2011 in werking zal treden zal dit tevens het eerste jaar zijn dat ESMA toezicht zal houden op de kredietbeoordelaars. In dit eerste jaar zullen er nog geen heffingen door ESMA plaatsvinden. De totale kosten zullen voor 2011 € 2 502 800 bedragen, € 1 501 680 zal ten laste van de lidstaten komen, het overige deel komt ten laste van de EG-begroting (60% lidstaten – 40% Gemeenschap). In de jaren hierna

zullen de volledige kosten in de vorm van heffingen worden verhaald op de kredietbeoordelaars.

De verwachting is dat de totale kosten voor de AFM zullen afnemen.

Hoeveel dit exact zal zijn valt nu nog niet goed te zeggen. Het is namelijk mogelijk dat ESMA bevoegdheden zal delegeren aan de AFM. Hierbij zal ESMA een vergoeding geven voor de kosten die nationale toezichthouder maakt. In welke mate ESMA taken zal delegeren, en hoe de vergoeding tot stand zal komen is momenteel nog onvoldoende duidelijk.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Als gevolg van het centraliseren van de kosten zullen de totale financiële consequenties voor kredietbeoordelaars afnemen. Momenteel is de registratieperiode voor een kredietbeoordelaar bij de toezichthouder 2–7 maanden, door het voorstel wordt deze gereduceerd tot 65 werkdagen, wat tot gevolg heeft dat een kredietbeoordelaar eerder aan het werk kan gaan.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger

Door het centraliseren van het toezicht zullen de administratieve lasten voor kredietbeoordelaars afnemen. Kredietbeoordelaars hoeven niet langer contact te hebben met 27 verschillende toezichthouders, maar enkel met één Europese toezichthouder.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel heeft als consequentie dat een deel van het toezicht over zal gaan naar ESMA. Dit heeft voor een deel van de nationale regelgeving gevolgen. De huidige verordening verplicht lidstaten uiterlijk 7 december 2010 de nationale toezichthouder te voorzien van sanctiebevoegdheden. Indien ESMA van start zal gaan op 1 januari 2011 betekent dit dat de het overgrote deel van deze sancties over zal gaan naar ESMA, en dat de nationale regelgeving op dit punt zal moeten worden aangepast (het betreft ten minste een aanpassing van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector).

b) Voorgestelde datum inwerkingtreding

Het voorstel zal inwerking treden op het moment dat ESMA van start zal gaan, de Commissie gaat uit van 1 januari 2011, maar deze datum staat nog niet vast.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatiebepaling. De Commissie heeft wel reeds aangegeven dat zij begin 2011 met voorstellen van inhoudelijke aard zal komen voor deze verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het toezicht op kredietbeoordelaars zal overgaan naar ESMA. Het toezicht op het gebruik van kredietbeoordelingen blijft voor een klein deel bij DNB en AFM liggen, op basis van toezichtsbevoegdheden die uit andere Europese richtlijnen voortvloeien.

Hiernaast is het mogelijk dat ESMA bevoegdheden delegeert naar nationale toezichthouders (voor Nederland is, en blijft dit de AFM). Om wat voor bevoegdheden het hierbij zal gaan, en in welke mate van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt valt nu nog niets te zeggen.

b) Handhaafbaarheid

Er worden geen problemen m.b.t. de handhaafbaarheid voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft een positieve uitwerking op de relatie met derde landen, dus ook met ontwikkelingslanden. Toezichthouders uit derde landen hoeven namelijk niet langer samen te werken met 27 verschillende nationale toezichthouders uit de lidstaten, maar enkel met één Europese toezichthouder.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

a.

Het voorstel richt zich op het onderbrengen van het toezicht op kredietbeoordelaars bij een centrale Europese toezichthouder, ESMA. Deze vorm van toezicht moet in de plaats komen van het huidige toezicht door (colleges van) nationale toezichthouders.

Nederland steunt de Commissie in haar streven om een sterke Europese toezichthouder te creëren. De overige door de Commissie besproken varianten om het toezicht op kredietbeoordelaars te organiseren zouden te veel leiden tot een versnippering van het toezicht, wat tot onduidelijkheid in de markt en een gebrek aan efficiency zou leiden.

De Commissie heeft voorgesteld om de bevoegdheid tot het opleggen van boetes bij de Commissie neer te leggen. Voor Nederland is van belang dat ESMA over voldoende bevoegdheden beschikt om zelfstandig te kunnen opereren, hierom zou zij in staat moeten worden gesteld om zelfstandig boetes op te kunnen leggen.

Nederland steunt de Commissie op het gebied van transparantie bij de beoordeling van *structured finance instruments* (nieuw artikel 8a en 8b). We hadden het op prijs gesteld als de Commissie hier een impact assessment voor had opgesteld, maar erkennen de urgentie om deze maatregel nu te introduceren, vanwege aansluiting bij gelijksoortige regelgeving in de Verenigde Staten.