

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1713

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2013

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

Fiche 1: Verordening vangstmogelijkheden visbestanden Oostzee 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1711)

Fiche 2: Aanbeveling gezondheidsbevorderende lichaamsbeweging (Kamerstuk 22 112, nr. 1712)

Fiche 3: Mededeling schaduwbankactiviteiten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling Schaduwbankactiviteiten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: schaduwbankieren – het aanpakken van nieuwe bronnen van risico in de financiële sector

Datum ontvangst Commissiedocument

5 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 614

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041193

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In maart 2012 heeft de Commissie een groenboek over het onderwerp schaduwbankieren gepubliceerd.¹ Schaduwbankieren wordt gedefinieerd als kredietbemiddeling waarbij entiteiten en activiteiten betrokken zijn die zich buiten het gereguleerde banksysteem bevinden. Dit zijn entiteiten die (i) fondsen werven met depositoachtige kenmerken, (ii) looptijd- en / of liquiditeitstransformaties uitvoeren, (iii) kredietrisico-overdrachten toestaan en / of (iv) gebruik maken van financiële hefboomwerking (*leverage*). De voorliggende mededeling is de eerste invulling die hieraan wordt gegeven. Vrijwel parallel aan dit traject wordt een separaat fiche opgesteld over de verordening betreffende geldmarktfondsen. In dit fiche wordt, conform het verzoek van de Tweede Kamer, tevens aandacht besteed aan de (Nederlandse) aanpak van de schaduwbanksector (zie kopje «Nederlandse positie over de mededeling»).

De mededeling van de Commissie over schaduwbankactiviteiten bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel schetst de mededeling de maatregelen die reeds worden ondernomen om de risico's te mitigeren die verbonden zijn met schaduwbankactiviteiten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen gericht op financiële entiteiten, en maatregelen gericht op marktintegriteit:

- Maatregelen gericht op financiële entiteiten: banken en verzekeringsmaatschappijen die betrekkingen hebben met het schaduwbankstelsel moeten aan strenge prudentiële eisen voldoen. Enerzijds zijn dit maatregelen die nu al van kracht zijn (zoals de Richtlijn Kapitaalvereisten II / III en openbaarmakingsvereisten in het kader van de *International Financial Reporting Standards 7*), anderzijds eisen die op (korte) termijn zullen gaan gelden (de Richtlijn Kapitaalvereisten IV, Solvabiliteit II en boekhoudvereisten inzake consolidering en openbaarmaking

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_en.pdf. De kabinetsreactie op dit groenboek heeft, Kamerstuk 22 112, nr. 1401.

in het kader van de *International Financial Reporting Standards* 10, 11 en 12). Ook is er reeds een geharmoniseerd kader van eisen voor beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM) van kracht geworden.

- Maatregelen gericht op versterking van de marktintegriteit: er zijn maatregelen genomen op het gebied van instrumenten voor risico-overdracht bij derivaten (door middel van de verordening betreffende over-the-counter otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters («EMIR»)), securitisaties (onder andere in de Richtlijn Kapitaalvereisten II) en kredietbeoordelaars.

In het tweede onderdeel somt de mededeling vijf prioriteiten op waarvoor de Commissie aangeeft nieuwe initiatieven te overwegen:

1. *Vergroting van de transparantie*

De Commissie identificeert een noodzaak tot aanvullende initiatieven met betrekking tot het verzamelen en uitwisselen van informatie over schaduwbankentiteiten. De Commissie stelt dat er minimaal jaarlijks een beoordeling dient plaats te vinden van de beschikbare informatie omtrent schaduwbankentiteiten om zo beter zicht te krijgen op de sector. De Commissie geeft aan dat de *working group* van de *European Systemic Risk Board (ESRB)* die hiervoor is opgericht op Europees niveau bijdrages kan leveren. Deze groep dient verder aansluiting te zoeken bij verschillende internationale initiatieven, zoals het *Data Gaps Initiative* van de *Financial Stability Board (FSB)*. Er moet daarbij speciale aandacht komen voor informatie over sectorale verwevenheid.

Daarnaast overweegt de Commissie een wetgevend voorstel om het verplichte gebruik van de *Legal Entity Identifier (LEI)* wettelijk te verankeren. De LEI is een wereldwijd identificatiesysteem voor financiële instellingen die handelen in financiële instrumenten. De Commissie verwijst tot slot naar het initiatief van de ECB om een centraal register voor repo-transacties² op te richten. De Commissie volgt deze ontwikkeling op de voet om te bezien of hiermee op Europees niveau de transparantie over repo-transacties voldoende toeneemt, conform de FSB aanbevelingen.

2. *Instelling van een beter kader voor bepaalde beleggingsfondsen (geldmarktfondsen en instellingen voor collectieve belegging in effecten)*

De Commissie stelt ook maatregelen voor op het gebied van beleggingsfondsen. Hierover is nagenoeg gelijktijdig met deze mededeling een apart voorstel opgesteld door de Commissie (verordening over geldmarktfondsen). In een separaat fiche wordt hier uitgebreid bij stilgestaan.

3. *Beperking van de risico's van effectenfinancieringstransacties*

Het hergebruik van effecten bij effectenfinancieringstransacties (waaronder «*securities lending*») kan leiden tot ingewikkelde verwevenheden in het financiële systeem en intransparante financiële ketens, waarbij er sprake kan zijn van een toename in schuldopbouw in het financiële stelsel, die procyclisch kan uitwerken. Daarbij komt dat het gecompliceerd is om het juridische eigendom vast te stellen bij financiële ketens en de (tegenpartij)risico's goed te doorgronden. Om deze redenen overweegt de Commissie een wetgevingsvoorstel inzake effectenrecht.

4. *Verdere versterking van het prudentiële kader in de banksector*

De Verordening en Richtlijn Kapitaalvereisten IV stellen onder andere strengere eisen aan deelnemingen van gereguleerde banken in de

² Een *repurchase agreement (repo)* is een overeenkomst waarbij effecten als zekerheid (onderpand) voor een lening worden overgedragen. Bij de aflossing van de lening worden de zekerheden geretourneerd.

schaduwbanksector. Zo zullen banken vanaf 2014 verplicht zijn om informatie te verstrekken over de uitzettingen bij schaduwbankentiteiten. Gereguleerde reguliere banken kunnen bijvoorbeeld geld of effecten uitlenen aan de schaduwbanksector. Deze banden tussen enerzijds de reguliere banksector en anderzijds de schaduwbanksector kunnen risico's met zich meebrengen voor de financiële stabiliteit. Daarnaast zal de Europese Bankautoriteit (EBA) eind 2014 richtsnoeren opstellen om de bancaire blootstelling aan niet-gereguleerde tegenpartijen te beperken. De Commissie zal eind 2015 bepalen of dergelijke beperkingen ook in wetgeving moeten worden opgenomen. De Commissie heeft daarnaast het voornemen om de definitie van een kredietinstelling ten behoeve van de toepassing van prudentiële bancaire regelgeving te verduidelijken. Het doel hierbij is om verschillende nationale interpretaties van de reikwijdte van deze regelgeving op Europees niveau te harmoniseren.

5. *Beter toezicht op de schaduwbanksector*

De Commissie is van mening dat zowel de Europese als de nationale autoriteiten maatregelen moeten treffen om goed toezicht te houden op de schaduwbanksector. Op nationaal niveau moet elke lidstaat zorgen dat de risico's verbonden met schaduwbankactiviteiten worden geïdentificeerd en gemonitord. De Commissie is voornemens om de kwaliteit hiervan te monitoren en internationale samenwerking en coördinatie tussen de nationale autoriteiten te bevorderen. Ook op Europees niveau worden de risico's verbonden aan de schaduwbanksector geïdentificeerd en gemonitord, onder andere door de *European Systemic Risk Board* (ESRB).

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De mededeling is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) inzake maatregelen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. De Unie heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op dit terrein. Nederland acht dit de juiste bevoegdheidsgrondslag.

Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding met betrekking tot de subsidiariteit van deze mededeling. De schaduwbanksector is een internationaal opererende sector, waardoor het noodzakelijk is om grensoverschrijdend samen te werken. Het aanpakken van risico's in de schaduwbanksector is belangrijk en vanwege de grote mobiliteit van schaduwbankinstellingen is regelgeving vanuit Europees niveau gewenst.

Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit, met enkele kanttekeningen. Er dient volgens Nederland een goede balans te worden gevonden bij initiatieven om de schaduwbanksector te reguleren. Regulering moet enerzijds voldoende flexibel zijn om in te spelen op de ontwikkelingen in de markt en specifiek gericht zijn op die (ongereguleerde) onderdelen van de sector waar zich de grootste risico's bevinden. Daarnaast dienen meer lokale initiatieven – zoals

kredietunies en *crowdfunding* – niet te worden opgezaaid met zware regulering.

Financiële gevolgen

Indien de verschillende voorstellen van de Commissie doorgang vinden, kan dit tot extra taken voor de Nederlandse toezichthouders leiden. Deze toezichtkosten zullen worden doorberekend aan de financiële sector. Eventueel budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De mededeling maakt geen melding van gevolgen voor de EU-begroting. Mochten deze er toch zijn, dan is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

In het kader van verhoging van de transparantie stelt de Commissie voor om tenminste jaarlijks de beschikbare informatie omtrent de schaduwbanksector te beoordelen. De betreffende instellingen zullen informatie moeten leveren aan toezichthouders, wat tot een toename in de administratieve lasten zou kunnen leiden. DNB vraagt reeds informatie op van de instellingen, bijvoorbeeld in het kader van de FSB monitoring van de schaduwbanksector. Nederland zal zich inzetten om een eventuele dubbele informatie-uitvraag te vermijden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Zoals eerder opgemerkt in de kabinetsreactie op het groenboek schaduwbankieren is Nederland in algemene zin positief over regulering van de schaduwbanksector. Schaduwbankactiviteiten kunnen grote risico's met zich meebrengen. Zo kunnen deze activiteiten worden gebruikt als omzeiling van bestaande regulering. Bovendien is de omvang van de schaduwbanksector dermate groot, dat er systeemrisico's aan verbonden kunnen zijn. Dit wordt mede veroorzaakt door de nauwe banden met de gereguleerde financiële sector. Aan de andere kant is het belangrijk voor ogen te houden dat schaduwbankactiviteiten ook voordelen met zich meebrengen, die belangrijk zijn voor het goed functioneren van het financiële stelsel. Zo vormen zij alternatieve financieringsmethoden voor de reële economie en kunnen ze als alternatief voor het gereguleerde bankensysteem worden beschouwd als vorm van risicodiversificatie. Zo kunnen kleine lokale initiatieven als kredietunies of *crowdfunding* interessante alternatieven vormen voor bancair krediet. Nederland vindt een goede balans tussen regulering van de schaduwbanksector en oog houden voor kleine lokale initiatieven van groot belang.

Een complicerende factor bij regulering van de schaduwbanksector is dat deze sector continu in beweging is, waardoor eventuele regulering flexibel zal moeten zijn. Nederland zet daarom in op concentratie van eventuele regulering op de meest prominente onderdelen van de schaduwsector die momenteel nog ongereguleerd zijn, zoals de repomarkt. Hierbij dient voldoende rekening te worden gehouden met eindgebruikers van dit soort financiële transacties, waaronder pensioenfondsen.

Hieronder worden de vijf eerder genoemde prioriteiten achtereenvolgens besproken:

1. *Vergroting van de transparantie*

Nederland steunt de wens van de Commissie om de transparantie in de schaduwbanksector te vergroten. Het is belangrijk om beter inzicht te verkrijgen in deze sector. De initiatieven die de Commissie noemt, sluiten goed aan bij het *Data Gaps Initiative* dat de FSB op mondiaal niveau uitvoert en waar Nederland reeds aan deelneemt. Nederland zal zich inzetten om een dubbele informatie-uitvraag te vermijden, en voor zover mogelijk gebruik te maken van het reeds bestaande informatie-uitvragen. Zo vraagt DNB reeds informatie op van instellingen in het kader van schaduwbankactiviteiten. Daarnaast geeft Nederland ook concreet invulling aan het LEI-initiatief: de Kamer van Koophandel (KvK) zal op korte termijn LEI's in Nederland gaan uitgeven en beheren.

2. *Instelling van een beter kader voor bepaalde beleggingsfondsen (geldmarktfondsen en instellingen voor collectieve belegging in effecten)*

In het fiche over de verordening geldmarktfondsen, wat de Kamer binnenkort zal toegaan, zal nader worden ingegaan op dit onderwerp.

3. *Beperking van de risico's van effectenfinancieringstransacties*

Nederland onderkent het belang om de risico's te mitigeren die verbonden zijn aan het hergebruik van effecten. In grensoverschrijdende effectenketens kan er onduidelijkheid bestaan over het juridisch eigendom van een effect. Nederland ziet dan ook graag een voorstel van de Commissie over dit onderwerp tegemoet.

4. *Verdere versterking van het prudentiële kader in de banksector*

De Richtlijn Kapitaalvereisten IV wordt momenteel in Nederland in de Wet op het financieel toezicht (Wft) geïmplementeerd. Nederland is voorstander van verdere harmonisatie van de definitie van welke instellingen onder het begrip «kredietinstelling» en de toepasselijke bancaire prudentiële regelgeving vallen. Dit vergroot het *level playing field* en voorkomt dat sommige instellingen ten onrechte buiten het prudentiële toezicht vallen. Wel vindt Nederland het van belang dat hierbij op een adequate manier wordt omgegaan met lokale initiatieven als *crowdfunding* en kredietunies, zodat zij niet met onevenredig zware prudentiële eisen te maken krijgen.

5. *Beter toezicht op de schaduwbanksector*

Nederland is voorstander van effectief toezicht op de schaduwbanksector. De aanpak van de schaduwbanksector is tweeledig. Ten eerste wordt getracht de risico's zo nauwkeurig mogelijk in kaart te brengen. De schaduwbanksector is een zeer internationaal opererende sector, waardoor het noodzakelijk is om hierbij grensoverschrijdend samen te werken. DNB werkt daarom nauw samen met de FSB en het ESRB aan verbetering van de monitoring en risico-identificatie. Nederland zet er wel op in dat dubbele informatie-uitvragen zoveel mogelijk worden voorkomen. DNB heeft onlangs een inventarisatie gemaakt, waarbij de omvang van de schaduwbanksector in Nederland op 1000 miljard euro is geschat (ongeveer een derde van het reguliere bankwezen).³ Dit bestaat voornamelijk uit concern- en houdstermaatschappijen van bijzondere *financiële* instellingen (ca. 500 miljard euro), *special purpose vehicles* (SPV's) voor het securitiseren van overwegend Nederlandse hypotheke (ca. 330 miljard euro) en financieringsmaatschappijen (ca. 128 miljard euro). In de antwoorden op de Kamervra-

³ *Het Schaduwbankwezen: een verkenning voor Nederland*, DNB Occasional studies (november 2012).

gen van het lid Van Hijum (CDA)⁴ over deze studie van DNB is nader ingegaan op de aard van de Nederlandse schaduwbanksector.

Ten tweede wordt er in aanvulling op de inventarisatie nieuwe regelgeving geïntroduceerd om de gesignaleerde risico's te mitigeren. Er is een aantal maatregelen waar Nederland zelf het initiatief voor neemt en die momenteel worden voorbereid, zoals de uitzonderingspositie voor bijzondere financiële instellingen (bfi's) in de Wft en standaardisatie van securitisaties. Deze mededeling gaat niet specifiek op laatstgenoemde onderdelen in, waarmee zij buiten de reikwijdte van dit fiche vallen. De Staatssecretaris van Financiën is in een brief aan de Tweede Kamer van 17 januari 2013 uitgebreid op bfi's ingegaan.⁵

⁴ Antwoorden op de Kamervragen van het lid van Hijum (CDA), Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 954.

⁵ Kamerstuk 25 087 nr. 34 (17 januari 2013).