

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2415

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Voorstellen tot aanpassing van de Europese Toezichthoudende autoriteiten en het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESFS-review package)

Fiche: Aanpassing verordening statuut en financiering Europese politieke partijen (Kamerstuk 22 112, nr. 2416)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Voorstellen tot aanpassing van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten en het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESFS-review package)

1. Algemene gegevens

a) *Titels voorstellen*

1. Mededeling van de Europese Commissie: Versterking geïntegreerd toezicht ter versterking van de kapitaalmarktunie en financiële integratie in een veranderende omgeving;
2. Voorstel voor een verordening ter wijziging van verordeningen (EU) 1093/2010, (EU) 1094/2010 en (EU) 1095/2010 ter oprichting van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA-verordeningen); (EU) 345/2013 over Europese durfkapitaalfondsen (EuVECA); (EU) 346/2013 over Europese Socialeondernemerschapsfondsen (EuSEF); (EU) 600/2014 over markten in financiële instrumenten (MiFIR); (EU) 2015/760 over Europese langetermijninvesteringsfondsen (ELTIF); (EU) 2016/1011 over financiële maatstaven (Benchmarkverordening); en (EU) 2017/1129 over het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten (Prospectusverordening);
3. Voorstel voor een verordening ter wijziging van verordening (EU) 1092/2010 ter oprichting van het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESRB-verordening);
4. Voorstel voor een richtlijn ter wijziging van de richtlijnen 2014/65/EU over markten in financiële instrumenten (MiFID II) en 2009/138/EU over solvabiliteit (Solvency II);
5. Amendement van het lopende voorstel van de Europese Commissie van 13 juni 2017 tot aanpassing van de verordeningen (EU) 1095/2010 en (EU) 648/2012 over de Europese marktinfrastructuur (EMIR II)

b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*

20 september 2017

c) *Nr. Commissiedocumenten*

COM(2017) 542, COM(2017) 536, COM(2017) 538, COM(2017) 537 en COM(2017) 539

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0542:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0536:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0538:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0537:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0539:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

SWD(2017)308

f) *Behandelingstraject Raad*

Ecofin Raad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

h) *Rechtsbasis*

Art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Algemeen

Verdere integratie van financiële markten wordt gestimuleerd door de bankenunie en de kapitaalmarktunie. Hierdoor groeit de behoefte aan een beter geïntegreerd Europees toezichtraamwerk. Dit komt enerzijds omdat aanbieders bij een consistente toepassing van toezicht beter in staat zijn om financiële producten en diensten grensoverschrijdend aan te bieden. Anderzijds komt dit doordat toegenomen financiële integratie ook besmettingsrisico's met zich meebrengt en tevens het risico met zich meebrengt dat partijen gebruik maken van verschillende toezichtpraktijken in de EU lidstaten (toezichtsarbitrage). De Europese Commissie stelt daarom voor om de rol van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA's), te weten de Europese Bankenautoriteit (EBA), de Europese Verzekerings- en Pensioenautoriteit (EIOPA) en de Europese Effecten- en Marktenautoriteit (ESMA) te versterken. Hierbij geeft de Europese Commissie ook aan dat in het versterkte toezichtraamwerk, de ESA's bij het uitvoeren van haar taken specifiek aandacht moeten schenken aan milieu, sociale en *governance* (ESG) factoren en technologische innovatie (FinTech). De uitbreiding van directe toezichttaken zorgt ervoor dat acht Europese sectorale verordeningen en richtlijnen worden gewijzigd.¹ Verdere integratie van de financiële markten vergroot ook de risico's van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Daarom is het volgens de Europese Commissie ook noodzaak om het macroprudentiële toezicht te hervormen door de inrichting van het Europese Comité voor Systeemrisico's (ESRB) te versterken. Tot slot stelt de Europese Commissie ook een wijziging voor van het reeds in juli gepubliceerde Commissievoorstel voor versterking van het toezicht op Centrale Tegenpartijen (Central Counterparties; CCP's).² Deze wijzigingen beogen het voorstel voor CCP-toezicht consistent te maken met dit nieuwe voorstel voor de ESA's o.a. ten aanzien van de bevoegdheden van ESMA.

ESA's

Bevoegdheden

De versterking van bevoegdheden valt uiteen in zes onderdelen:

1. Het instrumentarium voor de ESA's om tot toezichtconvergentie te komen wordt versterkt. Dit gebeurt door de ESA's de mogelijkheid te geven om i). onafhankelijke reviews (*independent reviews*) uit te voeren op activiteiten van nationale toezichthouders (in plaats van *peer reviews* door de toezichthouders zelf); ii). meer sturend te zijn in het opstellen van EU-brede prioriteiten voor toezichthouders; en iii). vroeger in te kunnen grijpen in het geval van toezichtsarbitrage.
2. De ESA's krijgen een sterkere adviserende rol bij besluitvorming over equivalentie van derdelanden. Daarnaast krijgen zij aanvullende bevoegdheden om de regelgevende en toezichtontwikkelingen in derde landen te monitoren.

¹ Europese durfkapitaalfondsen (EuVECA); (EU) 345/2013, Europese Socialeondernemerschap-fondsen (EuSEF); (EU) 345/2016, Markten in financiële instrumenten (MiFIR); (EU) 600/2014, Europese langetermijnnvesteringsfondsen (ELTIF); (EU) 2015/760, Financiële maatstaven (Benchmarkverordening); (EU) 2016/1011, Prospectus; (EU) 2017/1129, Markten in financiële instrumenten (MiFID II); 2014/65/EU en Solvabiliteit (Solvency II); 2009/138/EU.

² Een CCP – een private marktpartij – plaatst zich tussen de oorspronkelijke tegenpartijen van een derivatencontract en wordt zo de koper van elke verkoper en de verkoper aan elke koper. Mocht een van de partijen faillieren, dan zal de CCP alsnog de vordering leveren aan de tegenpartij.

3. De rol van de ESA's als coördinerende instanties wordt versterkt voor zowel de benadering van FinTech als voor milieu, sociale en *governance*-onderwerpen (ESG). In het geval van FinTech kunnen de ESA's missies uitvoeren met als doel convergentie te bevorderen.
4. Voor ESMA wordt aanvullend voorgesteld om het aantal directe toezichtbevoegdheden uit te breiden, het gaat hierbij om het toezicht op i) een aantal categorieën prospectussen; ii) specifieke beleggingsfondsen; iii) datarapporteringsdienstverleners; en iv) beheerders van cruciale *benchmarks*. Tot slot moet het voor ESMA ook mogelijk worden om transactiedata direct van marktpartijen te ontvangen en wordt een sterkere coördinerende rol aan ESMA toebedeeld in het tegengaan van marktmisbruik.
5. EIOPA krijgt een grotere coördinerende rol bij het autoriseren van interne risicomodellen van (her-)verzekeraars binnen Solvency-II. Alle overige toezichttaken blijven bij de nationale toezichthouders liggen.
6. ESA's krijgen versterkte bevoegdheden voor het uitvoeren van stresstesten, zoals dat nu voor EBA al het geval is.

Bestuursinrichting

Het bestuur van de individuele ESA's is thans als volgt ingericht. De *Board of Supervisors* (BoS), bestaande uit o.a. de hoofden van nationale toezichthouders, is het belangrijkste besluitvormend orgaan. Dit orgaan stuurt de werkzaamheden van de betreffende ESA en voert bijvoorbeeld collegiale toetsingen (*peer reviews*) van bevoegde autoriteiten uit, en ontwikkelt richtsnoeren, aanbevelingen en ontwerpen van technische reguleringsnormen (*regulatory technical standards*, RTS) en technische uitvoeringsnormen (*implementing technical standards*, ITS). Daarnaast kent elke ESA een *Management Board* (MB), bestaande uit o.a. een aantal hoofden van nationale toezichthouders. Dit orgaan richt zich m.n. op de ESA zelf: het legt werkprogramma's van de ESA voor aan de BoS, stelt het personeelsbeleid vast, etc. Ook kent elke ESA een *Chairperson* (voorzitter) die de betreffende ESA vertegenwoordigt. Deze voorzitter bereidt de werkzaamheden van de BoS voor en zit de vergaderingen van de BoS en de MB voor (hij is ook lid van beide organen). Elke ESA kent bovendien een *Executive Director* (ED) die verantwoordelijk is voor het beheer van de ESA en het werk van de MB voorbereidt.

De Europese Commissie meent dat de huidige bestuursinrichting onvoldoende efficiënt is door een inherente spanning tussen het Europese mandaat van de ESA's en het nationale mandaat van de nationale toezichthouders als leden zijn van de BoS en de MB. Dit bevordert de besluitvorming en toezichtconvergentie niet. Onderhavig voorstel van de Europese Commissie beoogt derhalve de bestuursinrichting van de ESA's effectiever te maken.

Allereerst stelt de Europese Commissie voor de huidige MB te vervangen door een onafhankelijke *Executive Board* (EB). De EB zal bestaan uit de Voorzitter en een aantal onafhankelijke, voltijds leden. De EB krijgt de taak om besluiten van de BoS voor te bereiden. Ook neemt de EB de rol over van de MB om het werkprogramma en de begroting voor te bereiden. Tot slot krijgt de EB ook op een aantal terreinen beslissingsbevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van geschillenbeslechting tussen toezichthouders, het instigeren van onafhankelijke reviews van de toezichtpraktijk in lidstaten en het opstarten van schendingvanunierechtprocedures. De BoS heeft de beslissingsbevoegdheid voor alle overige taken en blijft het hoogste besluitvormende orgaan van de ESA's. Wel wordt de samenstelling van de huidige BoS gewijzigd door de toevoeging van de nieuw aan te stellen voltijdsleden van de EB als lid zonder stemrecht. Het voorstel biedt de BoS de mogelijkheid bepaalde taken en besluiten te

delegeren aan BoS-commissies, de EB of de Voorzitter, en voorziet er tevens in het belang van consumentenbescherming binnen de BoS duidelijker naar voren te brengen.

Bovendien wordt voorgesteld de huidige functie van ED af te schaffen, en wordt de positie van de voorzitter versterkt door hem o.a. de bevoegdheid te geven bepaalde taken toe te wijzen aan de nieuwe EB-leden.

Financiering

De Europese Commissie stelt voor om de huidige financieringsystematiek van de ESA's te wijzigen. Momenteel worden de ESA's voor 40% gefinancierd uit de EU-begroting en voor 60% via de begroting van de nationale toezichthouders (met een verdeelsleutel gebaseerd op stemgewicht). Daarnaast ontvangt ESMA financiering van de entiteiten die direct onder haar toezicht staan.

De nieuwe systematiek zal uit drie delen bestaan: i) financiering vanuit de EU-begroting; ii) financiering door de financiële sector via de nationale toezichthouders; en iii) financiering door instellingen die onder direct toezicht staan. Met betrekking tot de EU-begroting wordt de vaste verdeling van 40% financiering vanuit de EU-begroting losgelaten en vervangen door een maximum bijdrage vanuit de EU-begroting van 40% voor de financiering van de ESA's. Voor wat betreft het resterende bedrag, wordt de financiering door de nationale toezichthouders vervangen door financiering door de financiële sector. De Europese Commissie stelt voor om de precieze verdeling verder uit te werken in een gedelegeerde handeling. Zij geeft hierbij aan drempelwaarden te zullen hanteren, waardoor kleine financiële instellingen vrijgesteld worden van een bijdrage. De Europese Commissie stelt voor de inning door nationale toezichthouders te laten doen. Het direct in rekening brengen van kosten voor directe toezichtstaken bij de onder toezicht staande instellingen blijft ongewijzigd. Dit is momenteel alleen relevant voor ESMA.

Tot slot zal het ook mogelijk zijn voor nationale toezichthouders om vrijwillige bijdragen aan ESA's te doen, bijvoorbeeld in het geval zij taken aan de ESA's zouden willen delegeren. Ook kunnen ESA's voor het geven van trainingen of andere diensten aan nationale toezichthouders kosten in rekening brengen.

ESRB

Om de rol van de ESRB te versterken stelt de Europese Commissie wijzigingen van de ESRB verordening voor. De ESRB bestaat uit een algemene raad, een stuurcomité, een secretariaat, en een wetenschappelijke en technische commissie. De algemene raad wordt nu voorgezeten door de president van de Europese Centrale Bank (ECB). Voorgesteld wordt om de president van de ECB aan te wijzen als permanent voorzitter van de ESRB. Verder wordt voorgesteld om de rol van het hoofd van het secretariaat te versterken, teneinde bij extern optreden de zichtbaarheid en de ervaren onafhankelijkheid van de ESRB te vergroten. Daarnaast wordt de samenstelling van de algemene raad van de ESRB aangepast naar aanleiding van de oprichting van de bankenunie. Nu hebben de president en de vice-president van de ECB, de presidenten van de nationale centrale banken, de Commissie, de ESA's en (vice-)voorzitters van de technische en wetenschappelijke commissie van de ESRB stemrecht in de algemene raad. Het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) en de *Single Resolution Board* (SRB) worden toegevoegd als stemmend lid aan de algemene raad van de ESRB. Ook wordt het mogelijk voor de ESRB om waarschuwingen en aanbevelingen te richten tot het SSM.

ESA's

Bevoegdheden

Met betrekking tot de bevoegdheden van de ESA's heeft de Europese Commissie verschillende opties overwogen. De Europese Commissie concludeert dat het voor de effectiviteit en efficiëntie het beste is om de bestaande mogelijkheden van de ESA's verduidelijken, het toezicht op de nationale toezichtautoriteiten te versterken en daarnaast een aantal nieuwe directe toezichttaken toe te bedelen aan ESMA. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat dit op termijn mogelijk als opstap kan dienen voor een Europese toezichthouder op de kapitaalmarkten.

Bestuursinrichting

Met betrekking tot de wijziging van de bestuursinrichting van de ESA's heeft de Europese Commissie de verschillende opties beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie (kosteneffectiviteit). De Europese Commissie geeft aan dat een gerichte wijziging in het huidige model de beste keuze is.

In een aanvullende analyse worden opties overwogen voor de vormgeving van de wijziging van het huidige model ter versterken van de MB

De Europese Commissie concludeert dat een combinatie van een EB met ESA senior managers als leden van de board en een versterkte rol van de voorzitter de beste keuze is.

Met betrekking tot het verbeteren van de beslissingsbevoegdheid op bepaalde niet-regelgevende geeft de Europese Commissie aan dat het de meest effectieve optie lossing is om besluitvormingsbevoegdheid m.b.t. bepaalde niet-regelgevende zaken toe te bedelen aan een nieuw op te zetten onafhankelijk orgaan (*Executive Board*, EB).

Financiering

Met betrekking tot wijziging van de financiering van de ESA's concludeert de Europese Commissie De Europese Commissie concludeert dat een mix van financiering vanuit de EU begrotingen financiering door de private sector de beste keuze is.

ESRB

De Europese Commissie heeft daarnaast een evaluatie uitgevoerd van het functioneren en het bestuur van de ESRB. De evaluatie van de ESRB is gelijktijdig uitgevoerd met die van de ESA's, omdat deze gelijktijdig zijn opgezet als de twee micro- en macroprudentiële pijlers van het Europees Systeem voor Financieel Toezicht (ESFS). De Europese Commissie merkt op dat de context waarin de ESRB opereert is gewijzigd met de introductie van de twee pilaren van de Bankenunie. Daarnaast verwacht men door de opbouw van de Kapitaalmarktunie een verdere en diepere integratie van de kapitaalmarkten binnen de Unie, die een aanpassing vereist van het toezichtsraamwerk voor systeemrisico's.

De conclusie van de evaluatie is dat de ESRB over het algemeen goed functioneert, maar dat er nog enkele tekortkomingen zijn. Allereerst moet de samenstelling van de ESRB worden aangepast n.a.v. bovengenoemde ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de interne organisatie en werkstruc-

turen. Met de versterking van de rol van het hoofd van het ESRB secretariaat dient verder de externe vertegenwoordiging en daarmee de autonome uitstraling van de ESRB te worden verbeterd. Als deze tekortkomingen niet worden geadresseerd wordt de effectiviteit van de ESRB beperkt met bijkomende negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit, aldus de Europese Commissie.

De Europese Commissie heeft overwogen of er een set meer ingrijpende wijzigingen nodig waren om de externe vertegenwoordiging en autonomie te verbeteren, door bijvoorbeeld het opzetten van een onafhankelijke macroprudentiële autoriteit of het onderbrengen van de taak bij een agentschap. Daar was bij de oprichting van de ESRB vanaf gezien omdat het onderbrengen van het ESRB secretariaat bij de ECB het meest effectief en efficiënt was vanwege de aldaar aanwezige expertise, toegang tot informatie en het bestaande netwerk van toezichthouders en monetaire autoriteiten binnen de EU. De Europese Commissie concludeert dat een wijziging in de institutionele structuur gepaard zou gaan met een verlies aan expertise, die nu juist noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de ESRB. Mede in het licht van de positieve evaluatie van de steun van de ECB aan de ESRB is besloten daarvan af te zien.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van een verdere vervolmaking van de kapitaalmarktunie. Versterkt Europees toezicht op de kapitaalmarkt is hiervoor van belang. In een eerdere kabinetsreactie op de *mid term review* van de kapitaalmarktunie heeft het kabinet dan ook aangegeven positief te staan tegenover voorstellen van wijzigingen van wet- en regelgeving ter versterking van de positie van ESMA als kapitaalmarkttoezichthouder binnen de kapitaalmarktunie waar het gaat om Europese, grensoverschrijdende marktsegmenten. Om het risico te beperken dat partijen arbitrair gebruik maken van de verschillen in de toezichtpraktijken in de lidstaten (toezichtsarbitrage), zijn additionele bevoegdheden gewenst om de convergentie van toezicht tot stand te brengen.

De Minister van Financiën heeft, samen met De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, gereageerd op de consultatie van de Europese Commissie over de herziening van de ESA's³. In deze reactie wordt gepleit voor de versterking van ESMA. Er wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar meer toezichtconvergentie en uiteindelijk één toezichthouder voor de kapitaalmarktunie. Wat betreft de rol van EBA/EIOPA is terughoudender gereageerd. Er wordt geen beleidsmatige reden gezien om voor verdere uitbreiding van taken en/of bevoegdheden te pleiten.

Thans zijn de nationale toezichthouders vertegenwoordigd in het belangrijkste besluitvormend orgaan van elke ESA, de BoS. Dit orgaan stuurt de werkzaamheden van de betreffende ESA en ontwikkelt richtsnoeren, aanbevelingen en ontwerpen van technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen. Daarnaast zijn nationale toezichthouders vertegenwoordigd in de MB van elke ESA. Veranderingen in de bestuursinrichting dienen te volgen uit wijzigingen in de bevoegdheden. Op het gebied van datarapporteringsdienstverleners, benchmarks, specifieke categorieën prospectussen en specifieke investeringsfondsen wordt het toezicht overgeheveld van de nationale toezichthouders (voor Nederland de Autoriteit Financiële markten) naar ESMA. Aangaande

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1440.

financiering is in de reactie in algemene zin aangegeven dat bij een wijziging van het financieringssysteem aandacht dient te zijn voor transparantie, efficiëntie en eenvoud van het systeem en dat de juiste (democratische) verantwoording- en controlemechanismen aanwezig moeten zijn. In Nederland wordt het toezicht op de financiële markten, inclusief de kosten van de Europese toezichthouders, volledig doorberekend aan de financiële sector. Dit is staand kabinetsbeleid en komt tot uiting in de Wet bekostiging financieel toezicht.

Het kabinet vindt het van belang dat er binnen de ESRB aandacht is voor de verzekeringssector. De aandacht daarvoor binnen de ESRB is op dit moment niet heel groot.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

ESA's

Bevoegdheden

Het kabinet kan zich vinden in een wijziging van de opzet van en besluitvorming over de *peer reviews* van de ESA's. Wel ziet zij een mogelijke overlap als een review wordt uitgevoerd met de taken van de Algemene Rekenkamer die in Nederland ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht beoordeelt. Daarbij vindt het kabinet het van belang dat toezichthouders van elkaar kunnen leren en vraagt het kabinet aandacht voor de betrokkenheid van de nationale competente autoriteiten in de uitvoering van *independent reviews*.

Het kabinet is kritisch ten opzichte van het voorstel om de ESA's een nieuwe coördinerende taak te geven ten aanzien van de beleidsprioriteiten van de nationale toezichthouders. De nationale toezichthouders moeten voldoende ruimte behouden om naar eigen inzicht, afhankelijk van de ontwikkelingen op de nationale financiële markten, beleidsprioriteiten vast te stellen. Zij moeten kunnen inspelen op de risico's die zij waarnemen in de uitvoering van hun toezicht. Het kabinet kan zich wel voorstellen dat op Europees niveau een beperkt aantal aanvullende prioriteiten wordt vastgesteld indien er meerwaarde is gelegen in een gelijktijdige focus in het toezicht.

Het kabinet kan zich vinden in een sterkere rol van de ESA's bij het beoordelen van equivalentiebeslissingen en het monitoren van regelgevende en toezichtontwikkelingen in derdelanden. Dit zorgt voor een gelijk speelveld voor marktpartijen die in de Europese Unie financiële diensten aanbieden.

Het kabinet onderschrijft ook het belang van ESG factoren en financiële technologie (Fin Tech) en de rol die de ESA's hierin zouden kunnen spelen.

Het kabinet is in principe voorstander van een verdere centralisatie van Europees toezicht op bepaalde terreinen van de kapitaalmarkt naar ESMA. Het kabinet hanteert hierbij een aantal criteria waar aan moet worden voldaan alvorens toezicht verder te willen centraliseren. Zo moet het gaan om activiteiten die bij uitstek grensoverschrijdend cq. pan-Europees plaatsvinden.

Ook moet er sprake zijn van duidelijke eenduidige regels, zodat de beleidsinvulling bij de regelgever blijft liggen. Dit voorkomt dat de toezichthouder de rol van zowel regelgever als toezichthouder op zich moet nemen. Indien het toezicht direct de bescherming van consumenten raakt is het uitgangspunt dat toezicht beter nationaal uitgeoefend kan worden. Tot slot moet worden meegenomen wat de impact is op de

organisatie van de ESA indien toezicht verder wordt gecentraliseerd. Het kabinet is daarom voorstander van een geleidelijke overgang van toezichttaken van nationale markttoezichthouders naar ESMA, zodat ESMA voldoende tijd heeft om zich aan te passen. Om dit te waarborgen zou bij verdere Europese centralisatie van toezicht ook moeten worden gekeken naar het aantal marktpartijen dat onder centraal toezicht zou gaan vallen en het aantal werknemers dat benodigd is om toezicht op deze partijen te houden. Tot slot zal er bij de uitwerking van het directe toezicht aandacht moeten zijn voor praktische aspecten als de toekenning van onderzoeks- en sanctiebevoegdheden aan de ESA's, de rechtsbescherming daarbij en de verhouding met andere rechtsgebieden, zoals het strafrecht, dat nationaal ook een rol kan spelen op sommige terreinen.

Met name het onder direct toezicht plaatsten bij ESMA van datarapporteringsdienstverleners en *benchmarks* voldoen aan de bovenstaande genoemde criteria, waarbij nog wel nader moet worden gekeken naar de benoemde praktische aspecten. Alhoewel het kabinet de toegevoegde waarde van gecentraliseerd toezicht op prospectussen in bepaalde gevallen kan inzien, bestaan er twijfels bij het huidige voorstel. Zo zijn de reclameregels voor prospectussen nationaal geregeld. De vraag is dan ook of er binnen ESMA voldoende kennis samengebracht kan worden van alle nationale reclameregimes om hier op afdoende wijze toezicht op te houden. Ook roept het de vraag op hoe toezicht op Nederlandstalige prospectussen zal plaatsvinden. Beide aspecten, toezicht op reclames en prospectussen in de eigen taal, spelen met name bij retailbeleggers een belangrijke rol. Uiteindelijk zou ESMA jaarlijks volgens de Europese Commissie naar schatting 1600 prospectussen gaan goedkeuren, dit is bijna de helft van alle prospectussen die door nationale toezichthouders zouden moeten worden goedgekeurd. Dit zou dus een significante uitbreiding van werknemers inhouden. Ten aanzien van centraal toezicht op specifieke beleggingsfondsen (EuVECA, EuSEF en ELTIF) kan het kabinet zich vinden in direct toezicht van ESMA op het fonds. Ten aanzien van het toezicht op de fondsbeheerders ligt het niet voor de hand om ESMA directe toezichtsbevoegdheden te geven, aangezien fondsbeheerders met verschillende soorten fondsen (zoals UCITS⁴ of andere fondsen onder de AIFM-richtlijn⁵) in hun portefeuille ten gevolge van dit voorstel mogelijk met twee autoriteiten te maken krijgen die toezien op de naleving van de vereisten voor fondsbeheer.

Het kabinet acht de sterkere rol van ESMA bij de inventarisatie van transactiedata en de coördinatie van onderzoek naar grensoverschrijdende gevallen van marktmisbruik een goede eerste stap naar een meer centraal toezicht op marktmisbruik. De financiële markten zijn sterk met elkaar verweven, waarbij kwaadwillende handelaren gebruik kunnen maken van blinde vlekken in het toezicht als gevolg van fragmentatie van het toezicht. Het op centraal niveau monitoren van de markt door ESMA kan op termijn wenselijk zijn om marktmisbruik effectiever te bestrijden.

Het kabinet kan zich vinden in een versterkte rol van EIOPA in de toepassing van de interne modellenmethode door de nationale toezichthouders onder Solvency-II. Het kabinet is echter van mening dat EIOPA niet meer (regelgevende) bevoegdheden zou moeten krijgen op het gebied van de interne modellenmethode. Nationale toezichthouders

⁴ Richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's).

⁵ Richtlijn 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009 en (EU) nr. 1095/2010.

behouden zodoende de vrijheid bij de beoordeling van de interne modellen, binnen de reeds bestaande regels. Alleen wanneer toezicht-houders er bij een intern model dat meerdere lidstaten bestrijkt niet uitkomen, kan EIOPA als mediator een doorslaggevende stempel zetten.

Het voorstel bevat tevens het harmoniseren van de bevoegdheden van de ESA's voor het uitvoeren van stresstesten in lijn met het niveau van de EBA. Dit suggereert dat EIOPA instellingspecifieke resultaten kan publiceren van de stresstesten die ze bij verzekeraars en pensioenfondsen uitvoert. Het kabinet is voorstander van het uitvoeren van stresstesten, maar deels kritisch ten aanzien van deze specifieke publicatieverruiming. Vergelijking van stresstestresultaten op Europees niveau bij individuele pensioenfondsen biedt geen toegevoegde waarde, omdat deze geïnterpreteerd moeten worden binnen het nationale toezichtkader – en deze per land fors verschillen. Voor verzekeraars ligt dit anders. Het kabinet is voorstander van de publicatie van de uitkomsten op instellingsniveau van de stressscenario's op de Solvency-II-balans van verzekeraars.

Bestuursinrichting

Het kabinet is geen voorstander van een grote herziening van het *governance* raamwerk van de ESA's. Het kabinet vindt dat aanpassingen in de *governance* van de ESA's direct verband dienen te houden met aanpassingen in de taken en bevoegdheden van de ESA's (*form follows function*). In verband met de voorgenomen extra directe toezichtstaken van ESMA, ligt het voor de hand dat de *governance* van ESMA anders ingericht dient te worden dan de *governance* van EIOPA of EBA. Voor wat betreft de EBA wil het kabinet aandacht vragen voor de besluitvorming bij de bevoegdheden inzake afwikkeling. Het gaat daarbij om het vaststellen van bijvoorbeeld RTS, ITS en het afwikkelingshandboek. Besluiten daarover worden in de huidige situatie genomen door de BoS. Het kabinet is van mening dat de besluitvorming over afwikkeling dient te liggen bij vertegenwoordigers van afwikkelingsautoriteiten. Bij de rol van de nieuw op te zetten EB is het van belang dat het daadwerkelijk gaat om beslissingsbevoegdheden op niet regelgevende beslissingen om daarmee een zuivere scheiding te behouden tussen toezicht en beleid. In de onderhandelingen zal kritisch worden toegezien op welke taken en bevoegdheden bij de BoS blijven liggen en welke bij de EB worden belegd. Het voorliggend voorstel is ook indirect van invloed op de inrichting van het toezicht op Centrale Tegenpartijen (CCP's) door ESMA, omdat de bestuursinrichting van o.a. ESMA op bestuursniveau wordt herzien. De Europese Commissie heeft wel geprobeerd de overlap tussen het voorstel voor versterking van de ESA's en het eerdere voorstel voor CCP toezicht zo beperkt mogelijk te houden⁶. Een goede afstemming tussen beide voorstellen blijft echter van belang voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

Financiering

Het kabinet acht het van groot belang dat er bij de wijziging van het financieringssysteem aandacht is voor transparantie, efficiëntie en eenvoud. Daarnaast moeten er solide (democratische) verantwoording- en controlemechanismen aanwezig zijn. In algemene zin kan het kabinet instemmen met een flexibele bijdrage vanuit het EU-budget. Een bijdrage vanuit de EU-begroting zorgt voor een extra dimensie in de controle op en verantwoording van de Europese toezichthouders.

⁶ De Europese Commissie heeft voor centralisering van het toezicht op CCP's op 13 juni jl. reeds een separaat voorstel gedaan. Het BNC-fiche dienaangaande is op 21 juli jl. aan Uw Kamer gezonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2377).

In lijn met het nationale beleid, is het kabinet voorstander van het rechtstreeks doorrekenen van toezichtkosten voor direct toezicht. Het voorstel heeft tot gevolg dat, in het geval van ESMA, meer financiële instellingen onder direct toezicht komen te staan. Dat zij vervolgens rechtstreeks kosten in rekening gebracht krijgen, is hiervan een logische consequentie.

Ook is het kabinet voorstander van het doorbelasten van toezichtkosten aan sectoren die onder indirect toezicht van de ESA staan, namelijk direct door de nationale toezichthouders. In Nederland worden deze indirecte toezichtkosten van de ESA's onder het huidige financieringssysteem reeds doorbelast aan de sector. Met het nieuwe voorstel zouden deze kosten in elke lidstaat worden doorbelast, hetgeen zorgt voor een verbeterd Europees gelijk speelveld. Wat betreft het voorstel voor het rechtstreeks doorberekenen van indirecte toezichtkosten ziet het kabinet echter problemen. Het kabinet pleit daarom voor blijvende betrokkenheid van de nationale toezichthouders bij het doorberekenen van Europese toezichtkosten. De nationale toezichthouders maken op dit moment gebruik van een goed ingericht systeem om toezichtkosten in rekening te brengen. Met het voorstel van de Europese Commissie leveren de nationale toezichthouders geen directe bijdrage meer aan de toezichtkosten van de Europese toezichthouders, maar zijn zij slechts nog betrokken bij de inning van deze kosten. Dit kan niet alleen tot praktische problemen leiden, maar zorgt ook voor rechtsonzekerheid. Zo is het onduidelijk bij wie een financiële instelling bezwaar kan maken tegen een kostenbesluit en bij wie het risico zal komen te liggen in het geval kosten niet geïnd kunnen worden. Dit is onwenselijk. Bovendien zou het loslaten van de huidige verdeelsleutel naar stemgewicht leiden tot een ruime verdubbeling van de bijdrage van de Nederlandse financiële sector t.o.v. de huidige situatie. Het kabinet ziet om bovenstaande redenen het liefst dat de verdeelsleutel intact blijft. Wanneer de verdeelsleutel toch naar sectorgrootte wordt aangepast zou als compensatie het stemgewicht in de BoS kunnen worden aangepast.

ESRB

Het kabinet vindt het van belang dat er binnen de ESRB aandacht is voor de verzekeringssector. De aandacht daarvoor binnen de ESRB is op dit moment niet heel groot en de verwachting is niet dat dit zal wijzigen met het voorstel dat nu voorligt. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Over de aanwijzing van de ECB voorzitter als permanente voorzitter van de ESRB en de versterking van de positie van het hoofd van het secretariaat vraagt het kabinet zich af of niet beter had kunnen worden geopteerd voor een andere oplossing om de gepercipieerde onafhankelijkheid en de externe vertegenwoordiging te verbeteren. Het aanwijzen van de voorzitter van de ECB als permanente voorzitter kan mogelijk de schijn van belangenverstrengeling opwekken. De ECB voorzitter is eindverantwoordelijk voor zowel monetaire taken als micro- en macroprudentiële taken en dat wringt mogelijk bij bijvoorbeeld het opstellen van stresstesten door de ESRB. Dit komt mede door de onderbrenging van het SSM bij de ECB. In dat licht wordt ook de mogelijkheid om waarschuwingen en aanbevelingen te richten tot het SSM door de ESRB, kritisch bezien. Ook is de vraag of de versterking van de positie van het hoofd van het secretariaat de oplossing moet zijn om de zichtbaarheid en onafhankelijkheid van de ESRB te versterken. De huidige organisatie van de ESRB, waarbij het secretariaat is ingebed bij de ECB, zorgt er wel voor dat er toegang is tot gegevens en kennis bij de ECB. Het kabinet kan zich voorstellen dat op een andere wijze de toegang tot gegevens en kennis bij de ECB kan worden geborgd.

Het voorstel om het SSM en het SRM als stemmend lid toe te voegen aan de general board kan niet worden gesteund, aangezien nationale toezicht- of resolutieautoriteiten ook geen stemmend lid zijn van de algemene raad.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel voorafgegaan door een openbare consultatie over de activiteiten van de ESA's. De resultaten van de consultatie wijzen erop dat een groot aantal lidstaten kritisch zal zijn op een verdere Europese centralisatie van het financiële toezicht bij ESMA en de meeste lidstaten overwegend geen noodzaak zien voor een fundamentele wijziging van de bestuursinrichting en de financiering bij de ESA's.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de EU de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. Verdere financiële integratie met een toenemend grensoverschrijdend kapitaalverkeer zorgt ervoor dat er behoefte is aan een beter geïntegreerd Europees toezicht-raamwerk. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat aanbieders door een consistente toepassing van toezicht beter in staat zijn om financiële producten en diensten grensoverschrijdend aan te bieden en dat er sprake is van een gelijk speelveld.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit wordt als deels positief, deels negatief beoordeeld. De mate waarin dit voorstel proportioneel uitpakt is sterk afhankelijk van de uiteindelijke invulling van het versterkte toezicht-raamwerk. Het kabinet is in beginsel voorstander van direct Europees toezicht op bepaalde terreinen van de kapitaalmarkt door ESMA. Het kabinet is positief dat de Europese Commissie heeft gekozen voor een select aantal terreinen, waarbij rekening is gehouden met de grensoverschrijdende dimensie en de aanwezigheid van efficiëntievoordelen. Tegelijkertijd, constateert het kabinet, zoals in paragraaf 3b beschreven, dat de reikwijdte niet in alle gevallen proportioneel uitpakt. Het kabinet kan zich vinden in een versterkte rol van EIOPA in de toepassing van de interne modellenmethode en het kabinet is positief dat er in het voorstel geen extra directe toezichtbevoegdheden worden toebedeeld aan EIOPA. Het kabinet plaatst verder kanttekeningen bij de grote mate van gedelegeerde handelingen die worden toebedeeld aan de ESA's en/of de Europese Commissie, waardoor uiteindelijk mogelijk niet aan het proportionaliteitsbeginsel wordt voldaan (zie voor nadere informatie hieromtrent paragraaf 6 van dit BNC-fiche). Indien het centraliseren van het stellen van beleidsprioriteiten in het toezicht leidt tot een sterke beperking voor het stellen van nationale prioriteiten is het oordeel over de proportionaliteit negatief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Vanuit het Meerjarig Financieel Kader (MFK) wordt per jaar de bijdrage vanuit de EU-begroting vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een middellange termijnprojectie van de Europese toezichthouders. Deze EU-bijdrage behelst maximaal 40% van de totale kosten. Nederland is van mening dat de benodigde EU-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.

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

Het voorstel betreft de instellingen en organen van de EU. Er worden daarom geen directe financiële of personele consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden voorzien. Wel zal het voorstel invloed hebben op de taken en bevoegdheden van de nationale toezichthouders, hetgeen mogelijk tot financiële consequenties leidt in de vorm van lagere boete-inkomsten voor het Rijk.

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

De burger en het bedrijfsleven zijn gebaat bij een effectief en efficiënt systeem van Europees financieel toezicht. De gewijzigde verdeling van Europese toezichtkosten, zoals opgenomen in dit voorstel, kan evenwel een toename van kosten voor Nederlandse financiële instellingen met zich meebrengen. Het loslaten van de huidige verdeelsleutel naar stemgewicht kan volgens het impact assessment leiden tot een ruime verdubbeling van de bijdrage van de Nederlandse financiële sector t.o.v. de huidige situatie.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De voorstellen van de Europese Commissie inzake de bevoegdheden, bestuursinrichting en financiering van de Europese toezichthouder beogen het Europese systeem van financieel toezicht efficiënter en effectiever te maken. Het voorstel bevat een aantal waarborgen, dat een toename van administratieve lasten bij met name de financiële sector moet voorkomen. Een voorbeeld hiervan is dat een financiële instelling niet twee keer betaalt voor eenzelfde activiteit. Het ligt daarnaast in de rede dat het debiteurenrisico en incassokosten aan de Europese toezichthouders toegerekend worden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel beoogt het Europees toezichtraamwerk te versterken. Een geharmoniseerde toepassing van de toezichtregels komt het interne concurrentievermogen ten goede.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel wijzigt een aantal Europese verordeningen (hierna: omnibus-verordening genoemd). Daar verordeningen rechtstreeks werken en de materiële bepalingen in principe niet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving, zal het nationale wettelijk kader daarom weinig aanpassing behoeven. Het toezicht op de naleving van verordeningen op het gebied van de financiële markten wordt echter middels het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten geoperationaliseerd. In dit voorstel worden een aantal toezichttaken verplaatst naar Europees niveau, of wordt de EU-toezichthouder medeverantwoordelijk. In die gevallen zal het voornoemde besluit en de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) moeten worden aangepast. Daarnaast is in het gehele pakket een aantal wijzigingen opgenomen van de richtlijn solvabiliteit verzekeraars en de richtlijn markten in financiële instrumenten. Aangezien deze richtlijnen zijn omgezet in de Wet op het financieel toezicht (Wft), zal de Wft moeten worden aangepast. Voor de wijziging van de ESRB-verordening zal geen aanpassing van het nationaal regelgevend kader nodig zijn.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In artikelen 1, 2 en 3 van de omnibusverordening zijn de voorstellen tot wijziging van de ESA-verordeningen opgenomen. De gewijzigde ESA verordeningen bevatten elk drie nieuwe grondslagen voor de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (in totaal negen). Eén betreft de procedurele regels die de desbetreffende autoriteit in acht moet nemen bij het opleggen van een boete of een last onder dwangsom (artikel 35c), waarin onder andere het recht op verdediging zal worden vastgelegd en hoe de boetes moeten worden geïnd. De andere twee delegatiegrondslagen geven de Europese Commissie de bevoegdheid om te bepalen hoe de jaarlijkse bijdragen voor het toezicht zullen worden berekend (artikel 62a). Daarin zal worden bepaald welk bijdragen de verschillende categorieën ondernemingen betalen. Ook worden criteria opgenomen, zoals de grootte van de instelling, op basis waarvan de individuele bijdragen van de instellingen zullen worden bepaald. Bij deze laatste twee bevoegdheidstoekenningen zal erop worden aangedrongen dat de belangrijkste criteria die bepalend zijn voor de berekening van de bijdrage worden opgenomen in de verordening en dus niet vastgesteld dienen te worden via gedelegeerde handelingen. Binnen een termijn van drie maanden (evt. te verlengen met nogmaals drie maanden) kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt.

In artikelen 4 en 5 van de omnibusverordening zijn de wijzigingen van de specifieke verordeningen die zien op investeringsfondsen met een focus op durfkapitaal (EuVECA) en sociaalondernemersfondsen (EuSEF) opgenomen. In de wijziging van de EuVECA en de EuSEF verordeningen wordt op verschillende plaatsen geregeld dat ESMA voorstellen voor RTS kan doen. Aan de Commissie wordt telkens de bevoegdheid toegekend om door middel van gedelegeerde handelingen de RTS vast te stellen. In artikel 7 EuVECA en 7 EuSEF is opgenomen dat een RTS wordt opgesteld waarin gespecificeerd wordt hoe vastgesteld kan worden of beheerders van in aanmerking komende fondsen aan de in de verordening opgenomen vereisten, waaronder het vereiste om eerlijk en redelijk te handelen en om voldoende kennis te hebben, voldoen. De volgende RTS is opgenomen in de artikelen 10 EuVECA en 11 EuSEF en houdt in dat gespecificeerd wordt wat kan worden beschouwd als voldoende geschikte

menselijke en technische middelen om een fonds te beheren. Artikelen 11 EuVECA en 12 EuSEF bepalen vervolgens dat ESMA RTS opstelt die specificeren welke regels en procedures gelden voor de waardebeoordeling van bezittingen. De laatste bevoegdheid voor ESMA om een voorstel voor RTS te doen, is opgenomen in de artikelen 14 EuVECA en 15 EuSEF en houdt in dat gespecificeerd wordt waar een beheerder van een in aanmerking komend fonds aan moet voldoen om van goede reputatie te zijn en voldoende ervaring te hebben. Specifiek voor EuSEF is in artikel 15a geregeld dat ESMA RTS opstelt waarin is opgenomen welke informatie verstrekt moet worden aan ESMA. In de wijziging van de EuVECA en de EuSEF verordeningen wordt daarnaast op enkele plaatsen de geregeld dat ESMA ontwerpen voor ITS opstelt. Aan de Commissie wordt telkens de bevoegdheid toegekend om door middel van uitvoeringshandeling de ITS vast te stellen. Zo wordt in de artikelen 14 en 14a EuVECA en 15 EuSEF geregeld dat ESMA ITS opstelt, waarmee gespecificeerd wordt welke formulieren, *templates* en procedures gehanteerd moeten worden met betrekking tot de informatie die de beheerder van een in aanmerking komend fonds aan ESMA moet verstrekken. Hiernaast zullen op grond van de artikelen 16 EuVECA en 17 EuSEF ITS worden opgesteld die bepalen in welk *format* ESMA de bevoegde autoriteiten informeert over de registratie of verwijdering van de beheerder van een in aanmerking komend fonds. De EuVECA en EuSEF verordeningen bevatten daarnaast de mogelijkheid voor de beheerder van een fonds om bepaalde functies aan een derde partij te delegeren. Het voorstel regelt in dat kader in de artikelen 8 EuVECA en 8 EuSEF dat de Commissie middels gedelegeerde handeling vaststelt wat de vereisten zijn voor de delegatie van de beheerder teneinde voor consistentie met de AIFM richtlijn zorg te dragen. De Commissie zal tenslotte door middel van gedelegeerde handeling op grond van de artikelen 21 EuVECA en 22 EuSEF nader specificeren welke procedure door ESMA gevolgd wordt wanneer ESMA van de bevoegdheid gebruik maakt om een boete of last onder dwangsom op te leggen. Zoals eerder is opgemerkt ligt het niet in de rede om toezicht door ESMA te laten houden op de fondsbeheerder. Alle hierboven genoemde gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen zien op uitwerkingen van toezichtsbevoegdheden van ESMA op de beheerder van een fonds. Het ligt daarmee volgens het kabinet dan ook niet in de rede om op dit gebied delegatiebepalingen op te nemen. Binnen een termijn van twee maanden (evt. te verlengen met nogmaals twee maanden) kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt. Wat betreft de vaststelling van een RTS of ITS hebben de Raad en het Europees Parlement, afhankelijk van de omstandigheden, één tot zes maanden om bezwaar te maken tegen de vaststelling.

In artikel 6 van de omnibusverordening zijn de wijzigingen van MiFIR opgenomen. In relatie tot het directe toezicht van ESMA op datarapporteringsdienstverleners introduceert artikel 6 twee nieuwe delegatiegrondslagen. Het nieuwe artikel 38k, tiende lid, verplicht de Europese Commissie gedelegeerde handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de procedures die door ESMA moeten worden gehanteerd bij het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Artikel 38n, derde lid draagt de Europese Commissie op om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de vergoedingen die voor het toezicht aan marktpartijen in rekening worden gebracht. Daar voornoemde bepalingen nadere, meer technische uitwerking betreffen, heeft het kabinet op voorhand geen bezwaar tegen deze delegatie van bevoegdheden aan de Europese Commissie. Aan artikel 52 van MiFIR, de evaluatiebepaling, worden twee bepalingen toegevoegd omtrent de evaluatie van het verstrekken van een zogenaamde *consolidated tape* (continue, geaggregeerde, *real-time* data betreffende handelsvolumes en prijzen van op handelsplatformen verhandelde financiële instrumenten).

Indien na evaluatie blijkt dat dergelijke informatie onvoldoende wordt verstrekt, krijgt de Europese Commissie de bevoegdheid om ESMA een publieke aanbesteding te laten doen om een verstrekker aan te trekken. De Europese Commissie krijgt verder de bevoegdheid om middels gedelegeerde handelingen die procedure nader te specificeren. Hoewel het kabinet geen bezwaar heeft tegen de additionele evaluatiebepaling, is het kabinet niet op voorhand overtuigd dat die bepaling meteen moet voorzien in de mogelijkheid van een publieke aanbesteding. Binnen een termijn van drie maanden (eventueel te verlengen met drie maanden) kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt. De bepalingen rond de vergunningverlening aan datarapporteringsdienstverleners zijn verplaatst van MiFID II naar MiFIR. In de bepaling omtrent het functioneren van het leidinggevend orgaan werd aan ESMA de bevoegdheid gegeven om richtsnoeren op te stellen. De nieuwe, corresponderende bepaling in MiFIR, artikel 27e, vijfde lid, draagt ESMA echter op om voorstellen voor RTS te doen, waarna de Europese Commissie de bevoegdheid heeft om deze vast te stellen. Voor banken, beleggingsondernemingen en marktexploitanten gelden vergelijkbare eisen voor het functioneren van het leidinggevend orgaan. In die bepalingen krijgt ESMA eveneens de bevoegdheid om richtsnoeren op te stellen. Om de inhoud en de vorm van de nadere specificatie van de eisen omtrent het functioneren van het leidinggevend orgaan zoveel mogelijk consistent te houden, pleit het kabinet om voor datarapporteringsdiensten het bij richtsnoeren te houden. De Raad en het Europees Parlement hebben, afhankelijk van de omstandigheden, één tot zes maanden om bezwaar te maken tegen de vaststelling van de RTS.

In artikel 7 van de omnibusverordening wordt de verordening, welke ziet op langetermijninvesteringsfondsen (ELTIF), gewijzigd. De ELTIF-verordening bevat enkele bepalingen die de Europese Commissie de bevoegdheid toekennen om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het gaat ten eerste in artikel 28 om het specificeren wat het interne proces is om vast te stellen of het fonds geschikt is om te marketen naar consumenten, ter verzekering van consistentie met MiFID II. Hiernaast gaat het in artikel 35d om de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de procedures die door ESMA moeten worden gehanteerd bij het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Tenslotte stelt de Commissie op grond van artikel 35g gedelegeerde handelingen vast over de soort vergoeding, de hoogte van de vergoeding, de manier waarop de vergoedingen voldaan worden en de gevallen waarin vergoeding verschuldigd is, ter nadere uitwerking van de regel dat ESMA een vergoeding in rekening brengt bij beheerders van ELTIF's. Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde gedelegeerde handelingen ter aanvulling van de verordening zolang deze betrekking hebben op toezicht op het fonds. Met betrekking tot de vergoedingen is niet direct duidelijk wat met de verschillende criteria bedoeld wordt, waardoor het niet mogelijk is een oordeel te geven. Hier zal om nadere specificatie worden gevraagd. Binnen een termijn van drie maanden (eventueel te verlengen met drie maanden) kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt.

Artikel 8 van de omnibusverordening, dat de *benchmark*verordening wijzigt, introduceert negen nieuwe grondslagen voor de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Slechts twee van die negen grondslagen betreffen het direct van toezicht van ESMA op beheerders van cruciale *benchmarks*. Artikel 48i, tiende lid, draagt de Europese Commissie op gedelegeerde handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de procedures die door ESMA moeten worden gehanteerd bij het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. Artikel 48l, derde lid, draagt de Europese Commissie op om gedelegeerde

handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de vergoedingen die voor het toezicht aan marktpartijen in rekening worden gebracht. Daar voornoemde artikelen nadere, meer technische uitwerking betreffen, heeft het kabinet op voorhand geen bezwaar tegen deze delegatie van bevoegdheden aan de Europese Commissie. De resterende zeven grondslagen zien op bestaande bepalingen uit de *benchmark*verordening. Deze grondslagen zijn in een aantal gevallen niet te relateren aan de nieuwe taken en bevoegdheden van ESMA. Zo krijgt de Europese Commissie de bevoegdheid om de *governance*vereisten voor beheerders van *benchmarks* (artikel 4), de eisen die aan een berekeningsmethodologie worden gesteld (artikel 12) en de eisen voor beheerders ter waarborging van de integriteit van *input*data (artikel 14) nader te specificeren. Ook krijgt de Europese Commissie in het kader van verplicht beheer (artikel 21) de bevoegdheid om criteria te specificeren waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of en hoe een *benchmark* kan worden overgedragen aan een nieuwe beheerder in het geval de originele beheerder zijn activiteiten staakt. Verder wordt aan de Europese Commissie de bevoegdheid toebedeeld om criteria op te stellen waarmee nationale toezichthouders rekening moeten houden indien zij een beheerder van een niet-cruciale *benchmark* willen verplichten het zogenaamde *compliance statement* aan te passen (artikel 26). Tot slot krijgt de Europese Commissie de bevoegdheid om in het kader van het derdelandenbeleid de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, voordat een equivalentiebeslissing kan worden genomen nader te specificeren (artikel 30). Uitgezonderd de additionele bevoegdheid wat betreft artikel 30 is het kabinet niet op voorhand overtuigd van de noodzaak de Europese Commissie op de voornoemde terreinen de bevoegdheid te geven om gedelegeerde handelingen vast te stellen. De *benchmark*verordening is medio 2016 vastgesteld en is nog niet van toepassing. Er is derhalve nog geen praktijkervaring met het toezicht op de naleving van de verordening. Bijgevolg is de noodzaak om in dit stadium materiële bepalingen van de *benchmark*verordening te wijzigingen onduidelijk. Binnen een termijn van drie maanden (eventueel te verlengen met drie maanden) kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt.

In artikel 9 worden wijzigingen van de (nieuwe) prospectusverordening voorgesteld. Thans bevat artikel 29 een equivalentieregime voor uitgaande instellingen van bepaalde derde landen. In het artikel is tevens opgenomen dat de Commissie bevoegd is gedelegeerde handelingen vast te stellen door het vastleggen van algemene gelijkwaardigheidscriteria voor informatievereisten. Voorgesteld wordt om dit equivalentieregime zo aan te passen dat niet alleen de kwaliteit van de informatievereisten een rol spelen bij de vraag of een derde land een equivalent regime kent, maar ook de kwaliteit van het goedkeuringsproces en het toezicht- en handavingsregime. Het kabinet heeft op voorhand geen bezwaar tegen deze voorgestelde bevoegdheidstoekenning.

In de wijzigingen van de ESRB-verordening, de EMIR-verordening en de richtlijnen MiFID-II en Solvency-II worden geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De omnibusverordening moet 2 jaar na publicatie van deze verordening in werking treden. Deze termijn is in principe voldoende om, indien wetswijzigingen benodigd zijn, het gehele wetgevingsproces te doorlopen.

De wijzigingen van de ESRB-verordeningen zullen direct van toepassing zijn in de lidstaten, hiervoor zijn geen nationale implementaties nodig.

In het wijzigingsvoorstel van de richtlijn solvabiliteit verzekeraars en de richtlijn markten in financiële instrumenten wordt een implementatietermijn voorgesteld van 12 of 18 maanden. Gezien het wetgevingsproces in Nederland wordt een periode van 12 maanden te kort geacht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet acht het wenselijk dat de omnibusverordening in zijn geheel wordt geëvalueerd en zal inzetten op een evaluatie 3 jaar na inwerking-treding.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De nieuwe rol van de ESA's voor het opstellen van EU-brede prioriteiten zal gevolgen hebben voor de toezichthouders. De ruimte die zij (nog) zullen hebben om eigen prioriteiten vast te stellen en uit te voeren zal beperkter zijn dan voorheen omdat de aandacht en capaciteit van het toezicht zal uitgaan naar de door de ESA's vastgestelde prioriteiten. De toezichthouders dienen hun jaarplannen af te stemmen op het door de ESA vastgestelde werkplan en in de jaarverslagen vast te leggen op welke wijze zij het jaarplan hebben geïmplementeerd.

Op het gebied van datarapporteringsdienstverleners, benchmarks, specifieke categorieën prospectussen en specifieke investeringsfondsen wordt het toezicht overgeheveld van de nationale toezichthouders (voor Nederland de Autoriteit Financiële markten) naar ESMA.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.