

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

AANBEVELINGEN

EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

AANBEVELING VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

van 27 mei 2020

betreffende de beperking van uitkeringen tijdens de pandemie van COVID-19

(ESRB/2020/7)

(2020/C 212/01)

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

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's ⁽¹⁾, en met name artikel 3, lid 2, onder b), d) en f), en de artikelen 16 tot en met 18,

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

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De huidige crisis in verband met de coronavirusziekte (COVID-19) heeft zich snel ontwikkeld van een dramatische medische noodsituatie tot een ernstige economische schok, die zich kan ontwikkelen tot een financiële systeemcrisis. Het is niet zeker hoe lang deze crisis zal duren, noch hoe zwaar ze zal zijn. Duidelijk is dat financiële instellingen voldoende kapitaal moeten aanhouden om systeemrisico's te beperken en bij te dragen aan economisch herstel.
- (2) Een aantal instellingen dat lid is van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), namelijk de Europese Bankautoriteit ⁽³⁾ (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen ⁽⁴⁾ (Eiopa), de Europese Centrale Bank ⁽⁵⁾ (ECB) en vele nationale autoriteiten, hebben de banken, verzekeraars en herverzekeraars in de Unie aangemoedigd om zich te onthouden van vrijwillige uitbetalingen (bijvoorbeeld dividenden, bonussen en het terugkopen van aandelen ter vergoeding van aandeelhouders). Deze maatregelen kunnen de veerkracht van de financiële sector vergroten, de capaciteit van de financiële sector om leningen te verstrekken aan de reële economie versterken en het risico van faillissementen van financiële instellingen als gevolg van aan COVID-19 gerelateerde risico's verminderen.

⁽¹⁾ PB L 331 van 15.12.2010, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 58 van 24.2.2011, blz. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en

⁽⁵⁾ Aanbeveling ECB/2020/19 van de Europese Centrale Bank van 27 maart 2020 betreffende de uitkering van dividenden tijdens de COVID-19-pandemie en tot intrekking van aanbeveling ECB/2020/1 (PB C 102 I van 30.3.2020, blz. 1).

- (3) Het ESRB is verantwoordelijk voor het macroprudentieel overzicht op het financiële stelsel in de Unie en dient bij te dragen tot de goede werking van de interne markt en aldus te zorgen voor een duurzame bijdrage van de financiële sector aan de economische groei. Hoewel het ESRB de initiatieven van haar lidsinstellingen verwelkomt en volledig ondersteunt, acht het ESRB het ook noodzakelijk een aanbeveling uit te vaardigen om ervoor te zorgen dat financiële instellingen in de gehele financiële sector die een risico kunnen vormen voor de financiële stabiliteit hoge kapitaalniveaus in stand houden.
- (4) In deze aanbeveling wordt rekening gehouden met het procyclische gedrag van banken en het feit dat zij een kritieke functie in de economie vervullen. Het doel van deze aanbeveling is om de winst en de kapitaalverdeling van de banken te beperken om hun veerkracht tijdens de crisis te vergroten en de noodzakelijke kredietverlening aan de reële economie te bevorderen. Deze aanbeveling beoogt ook om het risico te beperken dat, in situaties waarin overheden banken tijdens de crisis ondersteunen, de aandeelhouders en het hoger management de kapitaaltoewijzing voor eigen gewin verschuiven. Bovendien zouden dergelijke maatregelen, indien banken dividendbetalingen als een signaal voor marktsterkte gebruiken, de relatieve positie kunnen ondermijnen van meer voorzichtige financiële instellingen. Met dat laatste argument wordt gepleit voor een brede, gecoördineerde en verplichte actie. Beleggingsondernemingen worden opgenomen in de lijst van financiële instellingen in het kader van deze aanbeveling, aangezien zij een belangrijke rol spelen in het functioneren van de markt en vergelijkbare risico's voor banken kunnen inhouden.
- (5) In deze aanbeveling wordt het risico dat deze crisis met zich meebrengt voor de solvabiliteit van verzekeraars en herverzekeraars erkend. Het is waarschijnlijk dat de kasstromen van nieuwe bedrijven zullen dalen, in combinatie met hogere verplichtingen als gevolg van een langere periode van zeer lage rentetarieven en lagere rendementen op activa in de toekomst. Aangezien verzekeraars en herverzekeraars een cruciale rol in de financiële sector spelen, bestaat ook het risico van een gemeenschappelijke risicobeperkingsstrategie, zoals de verkoop van hoogrenderende bedrijfsobligaties, die zou worden versterkt door grootschalige verlagingen. Daarnaast geldt hetzelfde argument dat voor banken naar voren is gebracht dat dividenduitkeringen een signaal marktsterkte zijn en het bijbehorende stigma van beperkingen ook voor verzekeraars en herverzekeraars.
- (6) Deze aanbeveling heeft betrekking op centrale tegenpartijen (CTP's), gezien hun systeemrelevante rol bij de clearing van financiële markttransacties. Door het aanhouden van extra eigen middelen zouden CTP's in staat zijn om aan verliezen ingeval van wanbetaling te voldoen, hetgeen van bijzonder belang is met betrekking tot het operationele risico, die CTP's dekken met hun eigen middelen in plaats van met bijdragen van clearingleden. Deze aanbeveling beoogt te zorgen voor consistentie tussen de financiële instellingen in een tijd waarin de opbrengsten van de CTP's kunnen profiteren van hogere markttransactievolumes, en zal, gezien de over het algemeen verhoogde risico's als gevolg van de grotere volatiliteit van de markten, de CTP's in voorkomend geval in staat stellen hun eigen middelen ("skin-in-the-game") op vrijwillige basis te verhogen bij de trapsgewijze dekking van verliezen bij wanbetaling. Ten slotte is het de bedoeling dat het aanhouden van eigen vermogen in CTP's de kans verkleint dat bij verliezen (al dan niet in verband met wanbetaling) een beroep wordt gedaan op het geld van de belastingbetaler in een tijd waarin de begrotingsuitgaven nu al onder druk staan. In het algemeen is het van belang dat CTP's in aanvulling op de initiële marges en de wanbetalingsfondsen toereikende eigen middelen aanhouden.
- (7) Deze aanbeveling heeft betrekking op de maatregelen van financiële instellingen die resulteren in een vermindering van het bedrag en de kwaliteit van hun eigen vermogen of een vermindering van hun verliesabsorptiecapaciteit voor de duur van de aan COVID-19 gerelateerde crisis. Hieronder valt ook de betaling van dividenden, de terugkoop van gewone aandelen en de betaling van variabele beloning. Indien een financiële instelling gewone aandelen wil vervangen, zou dit in overeenstemming zijn met deze aanbeveling.
- (8) In deze aanbeveling worden de beginselen voor de interne markt en de groeibevorderende rol van vrij verkeer van kapitaal en risicodeling in de Unie erkend. De aanbeveling beoogt rekening te houden met de risico's van potentiële negatieve externaliteiten als gevolg van grensoverschrijdende besluiten van financiële instellingen in tijden van crisis. Een vlucht naar veiligheid of nationale vooringenomenheid ("home bias"), zoals vaak gerealiseerd in tijden van financiële onrust, kan negatieve gevolgen hebben voor de lokale economie. Deze aanbeveling pleit ervoor dat de betrokken autoriteiten een dialoog aangaan wanneer zij overwegen betalingsbeperkingen op te leggen aan dochterondernemingen van financiële instellingen van de Unie.
- (9) De regelgevingskaders verschillen van sector tot sector en de lidstaten en de betrokken autoriteiten moeten overwegen om gebruik te maken van alle hun ter beschikking staande toezichtinstrumenten onder het Unierecht en het nationale recht, zoals aanbevelingen of richtsnoeren, om de doelstellingen van deze aanbeveling te verwezenlijken, voor zover dit bij wet is toegestaan.

- (10) Deze aanbeveling bevat een lijst van financiële instellingen die in elk geval aan de beperkingen moeten worden onderworpen. Het staat de autoriteiten vrij beperkingen op te leggen aan andere financiële instellingen die leningen verstrekken aan de reële economie, zoals financiële leasingmaatschappijen.
- (11) Deze aanbeveling is bedoeld om de eerdere initiatieven van de ECB, EBA, Eiopa en de nationale autoriteiten te ondersteunen en het pleidooi voor een uniforme aanpak in de gehele Unie en tussen verschillende segmenten van de financiële sector te versterken, daarbij rekening houdend met de cruciale rol van deze segmenten voor de reële economie in tijden van crisis. Het uiteindelijke doel is om toereikende niveau's van kapitaal- en verliesabsorptiecapaciteit in de financiële instellingen te verzekeren om de gevolgen van de huidige crisis te beperken en aldus bij te dragen tot een soepeler herstel van de gehele pan-Europese economie.
- (12) Deze aanbeveling laat de monetairbeleidmandaten van de centrale banken in de Unie onverlet.
- (13) De aanbevelingen van het ESRB worden gepubliceerd nadat de geadresseerden in kennis zijn gesteld en nadat de Algemene Raad de Raad van de Europese Unie in kennis heeft gesteld van zijn voornemen deze te publiceren en de Raad van de Europese Unie de gelegenheid heeft gegeven te reageren,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

AFDELING 1

AANBEVELING

Aanbeveling A — Beperking van uitkeringen

Aanbevolen wordt dat de bevoegde autoriteiten de onder hun bevoegdheid vallende financiële instellingen ⁽⁶⁾ verzoeken om zich ten minste tot 1 januari 2021 te onthouden van het ondernemen van een van de volgende acties:

- a) het doen van een dividenduitkering of het doen van onherroepelijke toezegging tot een dividenduitkering;
- b) het terugkopen van gewone aandelen;
- c) het creëren van een verplichting om een variabele beloning te betalen aan een materiële risiconemer,

met een vermindering van de kwantiteit of de kwaliteit van het eigen vermogen op het niveau van de EU-groep (of op individueel niveau wanneer de financiële instelling geen deel uitmaakt van een EU-groep) en, in voorkomend geval, op gesubconsolideerde of individuele basis, tot gevolg.

AFDELING 2

IMPLEMENTATIE

1. Definities

1. Voor de toepassing van deze aanbeveling gelden de volgende definities:

- a) "betrokken autoriteit":
 - i) een bevoegde autoriteit;
 - ii) een autoriteit die belast is met de vaststelling en/of activering van macroprudentiële beleidsmaatregelen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot:
 1. een aangewezen autoriteit overeenkomstig titel VII, hoofdstuk 4, van Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁷⁾ of artikel 458, lid 1, van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁸⁾;
 2. een macroprudentiële autoriteit met de doelstellingen, regelingen, bevoegdheden, instrumenten, verantwoordingsvereisten en andere kenmerken zoals uiteengezet in Aanbeveling ESRB/2011/3 ⁽⁹⁾;

⁽⁶⁾ Dit omvat niet de bijkantoren van financiële instellingen.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

⁽⁸⁾ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

⁽⁹⁾ Aanbeveling ESRB/2011/3 van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 december 2011 inzake het macroprudentieel mandaat van nationale autoriteiten (PB C 41 van 14.2.2012, blz. 1).

- b) “bevoegde autoriteit”: de bevoegde autoriteit of de toezichthoudende autoriteit als gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt 40, van Verordening (EU) nr. 575/2013, artikel 13, lid 10, van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁰⁾, of als bedoeld in artikel 22 van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹¹⁾, naargelang het geval;
- c) “financiële instelling”: een van de volgende ondernemingen die hun hoofdkantoor of statutaire zetel in de Unie hebben:
 - i) een instelling: een instelling als gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt 3, van Verordening (EU) nr. 575/2013;
 - ii) een verzekeringsonderneming als gedefinieerd in artikel 13, punt 1, van Richtlijn 2009/138/EG;
 - iii) een herverzekeringsonderneming als gedefinieerd in artikel 13, punt 4, van Richtlijn 2009/138/EG;
 - iv) een centrale tegenpartij als gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Verordening (EU) nr. 648/2012;
- d) “materiële risiconemer”: een lid van een categorie van medewerkers wier beroepswerkzaamheden het risicoprofiel van de financiële instelling materieel beïnvloeden, met inbegrip van een lid van een categorie werknemers als bedoeld in artikel 92, lid 2, van Richtlijn 2013/36/EU of artikel 275, lid 1, onder c), van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie ⁽¹²⁾ of de directie van een centrale tegenpartij als omschreven in artikel 2, punt 29, van Verordening (EU) nr. 648/2012, naargelang het geval;
- e) “afwikkelingsautoriteit”: een afwikkelingsautoriteit als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt 18, van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹³⁾.

2. Ontheffingen

De betrokken autoriteiten kunnen een financiële instelling ontheffen van de beperking tot het uitvoeren van een van maatregelen van aanbeveling A, onder a) tot en met c), indien die financiële instelling wettelijk verplicht is die maatregelen te treffen.

3. Implementatiecriteria

1. De volgende criteria zijn van toepassing op de implementatie van deze aanbeveling door de bevoegde autoriteiten:
 - a) er dient terdege rekening te worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel, met name rekening houdend met de aard van de financiële instellingen en hun vermogen om bij te dragen aan de beperking van systeemrisico's voor de financiële stabiliteit dat voortvloeit uit de COVID-19-crisis en aan het economisch herstel;
 - b) regelgevingsarbitrage moet vermeden worden;
 - c) de betrokken autoriteiten moeten regelmatig de gevolgen beoordelen van de beperkingen op uitkeringen die zij hebben opgelegd in het licht van de doelstellingen van deze aanbeveling.
2. Voor de uitvoering van aanbeveling A, onder a) en b), gelden de volgende specifieke criteria: Bij de beoordeling of het passend is om de beperkingen op gesubconsolideerde of individuele basis toe te passen, wordt de betrokken autoriteiten aanbevolen de volgende beginselen in acht te nemen:
 - a) **Beginsel 1:** Rekening houdend met de noodzaak om systeemrisico's voor de financiële stabiliteit in hun lidstaat en in de Unie te voorkomen of te beperken, moeten de betrokken autoriteiten de soepele werking van de interne markt ondersteunen en erkennen dat de financiële sector een duurzame bijdrage moet leveren aan de economische groei in de lidstaten en in de Unie als geheel.
 - b) **Beginsel 2:** De betrokken autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de beperkingen geen onevenredige negatieve gevolgen hebben voor het geheel of delen van het financiële stelsel in andere lidstaten of in de Unie als geheel.
 - c) **Beginsel 3:** De betrokken autoriteiten dienen nauw samen te werken met elkaar en met de de betrokken afwikkelingsautoriteiten, waaronder in voorkomend geval in colleges.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (PB L 201 van 27.7.2012, blz. 1).

⁽¹²⁾ Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 12 van 17.1.2015, blz. 1).

⁽¹³⁾ Richtlijn 2014/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

4. Tijdschema voor het opvolgen van de aanbevelingen

Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 doen geadresseerden aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en het ESRB mededeling van de acties welke zij in respons op deze aanbeveling hebben genomen, of verstrekken een genoegzame motivering bij nagelaten actie. De mededelingen worden uiterlijk op 31 juli 2020 ingediend door middel van het formulier in de bijlage.

5. Wijziging van deze aanbeveling

De Algemene Raad zal besluiten of en wanneer deze aanbeveling moet worden gewijzigd. Eventuele wijzigingen kunnen onder meer betrekking hebben op de verlenging van de periode waarvoor aanbeveling A geldt.

6. Monitoring en beoordeling

1. De Algemene Raad zal de door de geadresseerden meegedeelde acties en rechtvaardigingen beoordelen en kan zo nodig besluiten dat deze aanbeveling niet is opgevolgd en dat een geadresseerde er niet in is geslaagd nagelaten actie genoegzaam te rechtvaardigen.
2. De methodologie van het Handboek inzake de beoordeling van de naleving van de aanbevelingen van het ESRB, waarin de procedure voor de beoordeling van de naleving van de aanbevelingen van het ESRB wordt beschreven, is niet van toepassing.

Gedaan te Frankfurt am Main, 27 mei 2020.

*Het hoofd van het ESRB-secretariaat,
namens de Algemene Raad van het ESRB,*
Francesco MAZZAFERRO

BIJLAGE

Mededeling van de maatregelen die naar aanleiding van deze aanbeveling zijn ondernomen**1. Gegevens van de geadresseerde**

Aanbeveling:	
Land van de geadresseerde	
Instelling	
Hoedanigheid (*)	
Naam en contactgegevens van de respondent	
Datum van de mededeling	

(*) Gelieve aan te geven in welke hoedanigheid u antwoordt, d.w.z. de bevoegde of toezichhoudende autoriteit als bedoeld in artikel 4, lid 1, punt 40, van Verordening (EU) nr. 575/2013, artikel 13, lid 10, van Richtlijn 2009/138/EG, de in artikel 22 van Verordening (EU) nr. 648/2012 bedoelde bevoegde autoriteit of de macroprudentiële autoriteit.

2. Mededeling van activiteiten

Aanbeveling:	Voldoet u aan de voorwaarden? (ja/nee/niet van toepassing)	Beschrijf de maatregelen die zijn getroffen ter naleving van de aanbevelingen	Als u niet voldoet of gedeeltelijk voldoet aan de eisen, gelieve een genoegzame motivering te verstrekken	Gelieve de bijzonderheden te vermelden (bv. Staatsblad, publicatienummer) van de maatregel die in respons op deze aanbeveling is genomen.
Aanbeveling A, onder a)				
Aanbeveling A, onder b)				
Aanbeveling A, onder c)				

3. Opmerkingen

1. Dit formulier wordt gebruikt voor de in artikel 17, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1092/2010 bedoelde mededeling.
2. Elke geadresseerde dient het ingevulde formulier elektronisch bij het ESRB in door uploading in de specifieke map in DARWIN of verzending per e-mail aan notifications@esrb.europa.eu. (Het secretariaat van het ESRB zorgt voor de toezending van de mededelingen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, op geaggregeerde basis.)
3. Geadresseerden worden geacht alle relevante informatie en documentatie te verstrekken met betrekking tot de uitvoering van deze aanbeveling en de criteria voor de uitvoering, waaronder informatie over de inhoud (zoals over de juridische vorm van de maatregel en over het soort gedekte financiële instellingen) en de timing van de genomen maatregelen.
4. Indien een geadresseerde slechts gedeeltelijk voldoet, moet hij een volledige verklaring van de omvang van de niet-naleving verstrekken, alsmede andere gegevens over gedeeltelijke naleving. In de toelichting moet duidelijk worden aangegeven welke delen van de aanbeveling door de geadresseerden niet worden nageleefd.