

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.6.2010
SEC(2010) 679

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1060/2009 inzake ratingbureaus

{COM(2010) 289 definitief}
{SEC(2010) 678}

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Een essentieel onderdeel van de verordening inzake ratingbureaus betreft de invoering van een externe toezichtregeling waarbij Europese toezichthouders de afgifte van ratings door ratingbureaus zullen controleren¹. Bij de verordening inzake ratingbureaus is een toezichtstelsel ingevoerd dat op colleges van bevoegde autoriteiten van de lidstaten is gebaseerd. Dit systeem biedt alle betrokken bevoegde autoriteiten de mogelijkheid deel te nemen aan de procedure voor de registratie van en het toezicht op een ratingbureau of een groep ratingbureaus; de uiteindelijke beslissing wordt echter altijd door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst genomen. Het toezichtkader voor ratingbureaus vormde één van de moeilijkste onderwerpen tijdens de onderhandelingen tussen de Raad en het Parlement, die op 23 april 2009 met succes werden afgerond. In het verslag-De Larosière van maart 2009, dat door de mededeling van de Commissie van 27 mei 2009 werd gevolgd, werd op politiek niveau de mogelijkheid geopperd een communautair agentschap in het leven te roepen dat zich zou bezighouden met aspecten die verder reiken dan ratingbureaus. In de compromisoplossing die voor de verordening inzake ratingbureaus uit de bus is gekomen, werd er reeds rekening mee gehouden dat het noodzakelijk kon blijken de toezichtbepalingen van de verordening te herzien in het licht van de nieuwe ontwikkelingen op politiek niveau. Het Commissievoorstel dat voorzag in een nieuwe toezichtstructuur voor Europa bestaande uit drie toezichthoudende autoriteiten, heeft de situatie grondig gewijzigd. In december 2009 is de Raad in beginsel overeengekomen de nieuwe Europese Autoriteit voor effecten en markten (EAEM) directe toezichtbevoegdheden met betrekking tot ratingbureaus toe te kennen².

Een meer gecentraliseerd EU-toezicht op ratingbureaus verdient echter niet alleen uit politiek oogpunt de voorkeur. Er zijn ook sterke feitelijke aanwijzingen dat een dergelijke benadering beter zou aansluiten bij de zakelijke kenmerken van deze sector:

- i) mobiliteit van de ratingdienst, die gemakkelijk vanuit verscheidene locaties kan worden verstrekt (bijv. een Duitse analist die in een Londens kantoor van een Frans ratingbureau werkzaam is en een rating van een Italiaanse onderneming opstelt);
- ii) grensoverschrijdend effect van ratings op gebruikers die zich buiten de geografische grenzen van een rechtsgebied bevinden (bijv. door een Japans ratingbureau afgegeven ratings kunnen in verscheidene lidstaten door banken worden aangewend voor het berekenen van risicokapitaal).

¹ De verordening inzake ratingbureaus is in de plaats gekomen van een beleidsbenadering waarbij ratingbureaus alle bepalingen van de code van de internationale organisatie van effectentoezichthouders (International Organisation of Securities Commissions – IOSCO) in hun eigen gedragscodes dienden op te nemen. Deze zelfregulerende benadering leverde echter niet het verhoopte resultaat op omdat zij slechts op vrijwillige basis werd gevolgd door de ratingbureaus, die vaak gretig gebruikmaakten van het "pas toe of leg uit"-principe. Bij een dergelijke benadering was een diepgaand en onafhankelijk onderzoek van de daadwerkelijke naleving niet mogelijk. Het begin van de financiële crisis heeft grote zwakheden van de ratingbureaus aan het licht gebracht, met name op het vlak van hun interne organisatie, transparantie en conflictbeheer. Dat heeft tot een nieuw en strenger EU-beleid ter zake geleid.

² Zie artikel 6, lid 3, van het compromisvoorstel van het voorzitterschap met betrekking tot de EAEM-verordening (algemene benadering), waarover de Raad (Ecofin) op 2 december 2009 overeenstemming heeft bereikt (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st16/st16751.nl09.pdf>).

De activiteit van ratingbureaus verschilt aanzienlijk van die van banken of verzekeringsondernemingen. Er is geen even sterke territoriale band (wat fysieke aanwezigheid of ingezet kapitaal betreft) en de effecten op een specifiek rechtsgebied van gebeurtenissen die op een welbepaald ratingbureau betrekking hebben, kunnen veel minder waarneembaar zijn.

Er zijn derhalve reeds bepaalde tekortkomingen aanwijsbaar nog voordat het thans bij de verordening inzake ratingbureaus voorgeschreven toezichtkader is opgezet. Hierna wordt nader ingegaan op deze tekortkomingen en op de belangrijkste gevolgen ervan voor de ratingbureaus en hun toezichthouders.

1.1. Meerdere betrokken toezichthouders en risico's van bevoegdheidsconflicten

Het ingewikkelde toezichtkader dat i) verplichte nauwe samenwerking tussen bevoegde autoriteiten inhoudt, en ii) ertoe leidt dat door slechts enkelen onder hen daadwerkelijk van toezicht- en handhavingsbevoegdheden wordt gebruikgemaakt, is zodanig gestructureerd dat de belangen van alle relevante toezichthouders goed worden gewaarborgd en door de uiteindelijke beslissers in aanmerking worden genomen. Tegelijkertijd moest er met de specifieke aard van de ratingactiviteit rekening worden gehouden. De scheidslijnen tussen de geografische bevoegdheden van toezichthouders zijn bijgevolg niet al te scherp afgebakend, waardoor er ruimte voor mogelijke geschillen binnen de EU ontstond. Belangrijk is dat deze beleidskeuze impliceert dat ratingbureaus zich ertoe verplicht kunnen zien zich tot meerdere op hetzelfde gebied bevoegde autoriteiten te richten. Het belangrijkste probleem dat uit deze situatie voortvloeit, is het risico van bevoegdheidsconflicten, dat kan leiden tot mogelijke hiaten (ineffectief toezicht), overlappingsen (inefficiënt toezicht) of arbitrage/ongelijke concurrentievoorwaarden.

1.2. Risico van uiteenlopende en inconsistente toepassing van de verordening inzake ratingbureaus bij individuele maatregelen van nationale bevoegde autoriteiten

Hoewel er diverse elementen zijn die nauwe samenwerking tussen individuele toezichthouders in de hand werken (bijv. het werken in colleges), is het huidige toezichtmodel voor ratingbureaus uiteindelijk gebaseerd op het uitoefenen van toezicht- en handhavingsbevoegdheden door individuele nationale toezichthouders. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst heeft de mogelijkheid de standpunten van haar partners die in het college zetelen, terzijde te schuiven. Ook de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst kan desgewenst op individuele basis een maatregel te nemen die niet door het bevoegde college is goedgekeurd. Dit kan ertoe leiden dat nationale bevoegde autoriteiten bij het nemen van individuele maatregelen de verordening inzake ratingbureaus op een uiteenlopende en inconsistente wijze toepassen.

1.3. Zware en tijdrovende administratieve procedures

Het omgaan met meerdere toezichthoudende autoriteiten in de hele EU zou aanzienlijk hogere nalevingskosten voor de ratingbureaus met zich meebrengen. Wat het toezicht betreft, zal het wegens de veeleisende coördinatie- en consultatieregels, die een gevolg zijn van het feit dat alle belanghebbende autoriteiten bij de toezicht- en handhavingsprocedure betrokken zijn,

naar verwachting zeer moeilijk zijn voor het EU-toezichtkader om tijdige en efficiënte resultaten te behalen³.

1.4. Risico van verkeerd afgestemde incentives: kunnen de nationale toezichthouders de pan-Europese dimensie van ratingbureaus aan?

Bevoegde autoriteiten in de lidstaten kunnen geneigd zijn het toezicht op ratingbureaus enkel uit nationaal oogpunt te bekijken en geen rekening te houden met het mondiale karakter en effect van de activiteit van ratingbureaus. Vooral in situaties waarin de invloed van een ratingbureau het sterkst voelbaar is buiten de lidstaat waar het bureau is geregistreerd, bestaat het risico dat door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst onvoldoende middelen voor het toezicht op het betrokken ratingbureau worden vrijgemaakt. Dat kan conflicten veroorzaken wanneer de bevoegde toezichthouder van de lidstaat van herkomst, die gewend is voor zijn binnenlandse financiële markt verantwoordelijk te zijn en aan zijn nationale politieke instellingen verantwoording af te leggen, de hoofdverantwoordelijkheid dient te dragen voor activiteiten van ratingbureaus met een pan-Europese draagwijdte die hoofdzakelijk financiële markten buiten zijn eigen rechtsgebied beïnvloeden. Het valt niet uit te sluiten dat dit inherente conflict tijdrovende en dure coördinatie- of handhavingsmaatregelen van de EAEM en de Commissie vereist.

2. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

De in het vorige punt gesignaleerde problemen kunnen op nationaal niveau niet effectief worden aangepakt aangezien zij een gevolg zijn van bestaande EU-wetgeving en enkel via wijzigingen in EU-wetgeving kunnen worden opgelost. De Europese Commissie is van oordeel dat, gezien de specifieke kenmerken van de sector van de ratingbureaus, de voorgestelde oplossingen met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming zijn.

3. DOELSTELLINGEN

Met de wijziging van de verordening inzake ratingbureaus wordt het volgende beoogd: het garanderen van een effectief toezicht op ratingbureaus in de EU, het stroomlijnen van de toezichtarchitectuur voor de sector van de ratingbureaus en het garanderen van rechtszekerheid voor zowel ratingbureaus als marktdeelnemers. Op operationeel niveau worden de volgende doelstellingen nagestreefd: i) het zorgen voor één contactpunt en duidelijke bevoegdheden; ii) het waarborgen van een consistente toepassing; iii) het garanderen van efficiëntievoordelen; en iv) het zorgen voor een betere afstemming van incentives voor de toezichthoudende autoriteiten om met de pan-Europese activiteit van de onder hun toezicht staande entiteiten om te gaan.

³ Zo kan van een bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst die een toezichtmaatregel (zoals het opschorten van het gebruik van een rating) wil nemen, worden verwacht dat zij het college en de collegefacilitator daarvan in kennis stelt, vervolgens het college over de voorgestelde maatregel raadpleegt, en, indien geen overeenstemming kan worden bereikt, eerst het CEER en daarna nogmaals het college raadpleegt. Pas nadat zij al deze stappen heeft doorlopen, mag de bevoegde autoriteit een beslissing nemen.

4. BELEIDSOPTIES

De diensten van de Commissie hebben verschillende beleidsopties geanalyseerd om de in het vorige punt uiteengezette doelstellingen te verwezenlijken.

4.1. Optie 1 – Status-quo (huidige verordening inzake ratingbureaus)⁴

Deze optie zou erin bestaan de essentiële elementen van de huidige toezichtstructuur die tijdens de onderhandelingen over de verordening inzake ratingbureaus zijn overeengekomen, te behouden.

4.2. Optie 2 – Collegestructuur en EAEM

Bij deze optie wordt de EAEM-verordening aangenomen zoals zij op 23 september 2009 door de Commissie is voorgesteld en wordt het toezichtkader behouden waarin de huidige verordening inzake ratingbureaus voorziet.

4.3. Optie 3 – De EAEM neemt het rechtstreekse toezicht op groepen ratingbureaus of alle in de EU gevestigde ratingbureaus voor haar rekening

Deze optie houdt in dat de verordening inzake ratingbureaus wordt herzien om een gecentraliseerd toezicht op in de EU werkzame ratingbureaus in te voeren. De EAEM zou de algemene bevoegdheid hebben voor kwesties die met de registratie van en het lopende toezicht op geregistreerde ratingbureaus verband houden, alsook voor zaken die betrekking hebben op ratings die zijn afgegeven door in derde landen gevestigde ratingbureaus die in de EU werkzaam zijn onder certificatiestelsels of bekrachtigingsregelingen. Deze verantwoordelijkheden zouden ook het gebruik van administratieve maatregelen en het doen van aanbevelingen aan de Commissie inzake het gebruik van sancties of dwangsommen inhouden.

Binnen deze brede optie kunnen twee alternatieve scenario's worden onderscheiden.

4.3.1. *Optie 3a – (groepen) ratingbureaus die juridisch in meer dan één lidstaat aanwezig zijn*

De bevoegdheid van de EAEM zou beperkt zijn tot het toezicht op (groepen) ratingbureaus die juridisch in meer dan één lidstaat aanwezig zijn.

⁴ We zijn ons ervan bewust dat deze optie, waarbij het toezichtkader volgens de huidige verordening inzake ratingbureaus wordt ingevoerd, niet realistisch zou zijn indien de EAEM zoals gepland begin 2011 haar werkzaamheden aanvangt. In dat geval zal de EAEM over extra bevoegdheden beschikken die ook gevolgen zouden hebben voor haar rol bij de registratie van en het toezicht op ratingbureaus. Wij zijn niettemin van mening dat het belangrijk is naar de huidige verordening inzake ratingbureaus te verwijzen als basisscenario, aangezien de inhoud van de toekomstige EAEM-verordening, en in het bijzonder de wijze waarop de huidige verordening inzake ratingbureaus zou worden aangepast, (nog) niet helemaal vaststaat. Bij optie 2 beschrijven we in een mogelijk scenario hoe de huidige verordening inzake ratingbureaus binnen het (toekomstige) EAEM-kader zou kunnen functioneren.

4.3.2. Optie 3b – alle in de EU gevestigde ratingbureaus

Volgens deze suboptie zou de EAEM de enige toezichthouder zijn voor alle in de EU gevestigde ratingbureaus. Indien de EAEM exclusief voor het toezicht op ratingbureaus bevoegd zou zijn, zou dat tevens inhouden dat haar een passende bevoegdheid voor het onderzoeken van inbreuken op de wetgeving moet worden verleend. Opdat de EAEM haar nieuwe bevoegdheden betreffende het toezicht op ratingbureaus kan vervullen, is het nodig in sanctiebevoegdheden te voorzien. Het moet echter worden uitgemaakt of sancties een zaak van de lidstaten dienen te blijven, dan wel of aan de Commissie of aan de EAEM een sanctiebevoegdheid dient te worden verleend. Dit nieuwe kader moet erop gericht zijn gelijke mededingingsvoorwaarden tot stand te brengen en een consistente toepassing van sancties binnen de EU te garanderen.

5. ANALYSE EN VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De verschillende opties zijn getoetst aan de volgende criteria: één contactpunt en duidelijke bevoegdheden, consistente toepassing, efficiëntievoordelen en afdoende reikwijdte van de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit.

Gezien de conclusies die uit de effectbeoordeling voortvloeien, acht de Europese Commissie het passend een voorstel tot wijziging van de verordening inzake ratingbureaus in te dienen. Het voorstel is erop gericht de in de effectbeoordeling vastgestelde problemen op te lossen:

- door het toekennen aan de EAEM van exclusieve bevoegdheden inzake het toezicht op ratingbureaus. De EAEM zal bevoegd zijn informatie op te vragen, onderzoeken in te stellen en inspecties ter plaatse uit te voeren. Indien zulks noodzakelijk blijkt, kan de EAEM bij deze toezichtwerkzaamheden eventueel bijstand van de nationale effectentoezichthouders verlangen. Voorts is het mogelijk dat specifieke toezichttaken, zoals het verhoren van een persoon of het verrichten van inspecties ter plaatse, aan nationale effectentoezichthouders worden gedelegeerd, terwijl de EAEM de algemene verantwoordelijkheid voor deze werkzaamheden behoudt;
- door het toevertrouwen aan de Commissie, die op verzoek van de EAEM handelt, van sanctiebevoegdheden binnen een welomlijnd kader dat door middel van gedelegeerde handelingen dient te worden ontwikkeld. De sancties, zoals onder meer boetes en dwangsommen, zullen zodanig worden bepaald dat zij een evenredige reactie op individuele schendingen vormen en een afschrikkend effect hebben. De verordening zal een lijst bevatten van inbreuken op de bepalingen van de verordening inzake ratingbureaus die met boetes kunnen worden bestraft indien het ratingbureau opzettelijk of nalatig heeft gehandeld.

6. EFFECTBEOORDELING

Uit de effectbeoordeling blijkt dat de volgende voorkeursopties het best aan de voor dit initiatief van de Commissie vastgestelde doelstellingen beantwoorden: rechtstreeks toezicht door de EAEM op alle in de EU geregistreerde ratingbureaus en centralisatie van de sanctiebevoegdheid bij de Commissie, die handelt op aanbeveling van de EAEM.

Voordelen		Nadelen	
1	Een gestroomlijnd besluitvormingsproces – geen bevoegdheidsconflicten	1	De noodzaak om toezichtcapaciteit op te bouwen vanuit het niets
2	Geen risico van een onsamenvangende toepassing van EU-recht in de diverse lidstaten	2	Van plaatselijke ratingbureaus wordt verwacht dat zij zich tot een toezichthouder op EU-niveau richten (geen tussenniveau)
3	Duidelijke efficiëntievoordelen – zware coördinatieprocedures worden vermeden en zowel middelen als deskundigheid worden in één organisatie samengebracht		
4	Perspectief, capaciteit en mandaat van de toezichthouder sluiten aan bij het EU-brede speelveld van de belangrijkste actoren		
5	Gelijke mededingingsvoorwaarden wat het afschrikkend effect van sancties en de volledig consistente toepassing van de sancties binnen de EU betreft		

Aangezien het onderhavige initiatief erop gericht is het toezicht op ratingbureaus te stroomlijnen, kunnen de mogelijke voordelen ervan worden afgeleid uit de financiële gevolgen van de financiële crisis, waarin ratingbureaus een niet te verwaarlozen rol hebben gespeeld. Ook al wordt slechts een fractie van de als gevolg van de crisis geleden directe en indirecte verliezen aan ratingbureaus toegerekend, dan nog biedt een effectief en efficiënt toezichtstelsel enorme voordelen.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie is de hoedster van het Verdrag en zal bijgevolg controleren hoe de EAEM de verordening inzake ratingbureaus ten uitvoer legt. De evaluatie van de gevolgen van de toepassing van de wetgevingsmaatregel kan eventueel drie jaar na de inwerkingtreding ervan plaatsvinden in de vorm van een verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement.