

HET NIEUWE BANKENTOEZICHT
THE NEW BANKING SUPERVISION

TOELICHTING BIJ DE REEKS

Dit boek over het nieuwe bankentoezicht vormt het eerste boek van een nieuwe reeks getiteld *Privaat en Publiek Financieel Recht*. De reeks is de vrucht van een samenwerking tussen de onderzoeksgroepen Onderneming en Recht en Overheid en Recht verbonden aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Dit verklaart ook de titel en inhoudelijke invulling van de reeks: de doelstelling is dat in deze reeks zowel onderwerpen van privaat financieel recht als onderwerpen van publiek financieel recht aan bod komen. De synergie tussen de twee onderzoeksgebieden draagt bij tot een geïntegreerd begrip van de relevante evoluties op het terrein en laat toe om het breder kader waarin het financiële recht speelt te illustreren.

Het financieel recht vormt van bij aanvang een belangrijk domein in het onderzoek en onderwijs van de faculteit rechten van de Universiteit Antwerpen, met als exponent de grondige studie financieel recht gedoceerd in de masteropleiding. Ook de informele werkgroep financieel recht illustreert dit. Deze werkgroep omvat alle huidige, maar ook alle oud-studenten van de grondige studie financieel recht (waaronder beide editors) en verzamelt tweemaal jaarlijks om te vergaderen over onderwerpen van financieel recht. Deze nieuwe reeks past dus in een traditie, die we willen voortzetten.

De financiële crisis en de daaruit volgende beleidsopvattingen gaven reeds aanleiding tot verregaande veranderingen in het brede domein van het financieel recht. Tal van veranderingen staan nog op stapel. Deze reeks strekt ertoe een eerste houvast te bieden aan ieder die met deze veranderingen wordt geconfronteerd vanuit de dubbele invalshoek van het privaat- en het publiekrecht.

Reekseditors
Prof. dr. Robby Houben en Prof. dr. Werner VANDENBRUWAENE

Privaat en Publiek Financieel Recht

HET NIEUWE BANKENTOEZICHT
THE NEW BANKING SUPERVISION

Robby Houben
Werner Vandendruwaene
(eds.)



Het nieuwe bankentoezicht – The New Banking Supervision
Robby Houben en Werner Vandenbruwaene (eds.)

© 2016 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Coverbeeld: Sans titre, Kandinsky Vassily (1866-1944) © Centre Pompidou,
MNAM-CCI, Dist. RMN-Grand Palais / Philippe Migeat

ISBN 978-94-000-0654-6
D/2016/7849/60
NUR 827



Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

INLEIDING

Op 29 mei 2015 organiseerden de onderzoeksgroepen Onderneming en Recht en Overheid en Recht van de Universiteit Antwerpen een studiedag over het vernieuwde toezicht op de kredietinstellingen (het zogenaamd Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme) in de kapel van de Grauwzusters in Antwerpen. De studiedag had als doel een stand van zaken op te maken na de eerste zes maanden toepassing van de nieuwe regelgeving over het toezicht van banken, die van toepassing is sinds 4 november 2014.

Onder het voorzitterschap van Herman Braeckmans werden de volgende voordrachten gehouden die zowel vanuit academisch als praktisch oogpunt het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme analyseerden. Werner VANDENBRUWAENE behandelde enkele capita selecta vanuit constitutioneel oogpunt en ging in op de grondslagen, de besluitvormingsprocedure en de overeenstemming met fundamentele EU-beginselen van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme. Robby Houben schetste diepgaand de toepasselijke regelgeving.

In een tweede luik kwamen de perspectieven aan bod van de toezichthouders zelf. Jo SWYNGEDOUW schetste de rol en het functioneren van de Nationale Bank van België als prudentiële toezichthouder op de kredietinstellingen. Yassine BOUDGHENE ging dieper in op de rol van de ECB en de samenwerking op het terrein met de nationale autoriteiten.

Vervolgens modereerde Jean-Pierre BLUMBERG (Universiteit Antwerpen, advocaat balie Antwerpen) een rondetafelgesprek over de ervaringen met 6 maanden nieuw bankentoezicht vanuit de verschillende invalshoeken: de significante bank, de nationale toezichthouder, de Europese toezichthouder en de beleidsmaker. Aan dit gesprek namen deel: Jan CERFONTAINE (voorzitter Argenta), Luc POPELIER (CFO KBC), Jo SWYNGEDOUW, Yassine BOUDGHENE en Philippe DE BACKER. Tom DECHAENE (directeur van de NBB) formuleerde een aantal slotbemeringen.

Dit boek ligt in het verlengde van deze studiedag en bevat de schriftelijke neerslag van voordrachten die plaatsvonden op de studiedag. Daarnaast werden evenwel ook een aantal andere bijdragen over specifieke vraagstukken i.v.m. het nieuwe bankentoezicht opgenomen, die een uiterst nuttige en waardevolle aanvulling vormen op de schriftelijke rapporten van de studiedag. Steffi ILLEGEMS bespreekt

Inleiding

in die optiek het prudentieel toezicht op de financiële conglomeren waar het raakpunt met het verzekeringswezen aan bod komt. Herman BRAECKMANS en Frederic PEETERS behandelen de aansprakelijkheid van de toezichthouder die rijst in het raam van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme. David VANDERSTRAETEN onderzoekt het raakvlak tussen micro- en macroprudentieel toezicht in het raam van het nieuwe toezicht. Tot slot bevat dit boek een bijdrage van Ute LETTANIE, die de rechtsbescherming onderzoekt en nagaat waar de knelpunten zitten.

De teksten zijn geschreven in het Nederlands of het Engels, naar keuze van de auteur. De optie voor het Engels werd opengelaten omdat het onderwerp van dit boek er zich toe leent: het nieuwe bankentoezicht is Europees en de voertaal ter zake is vooral het Engels.

De Europese Bankenunie en bijbehorende pijlers zoals het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme vormen een copernicaanse omwenteling in de architectuur van het financiële recht in brede zin. Dit boek biedt een eerste analyse en houvast.

Prof. dr. Robby Houben

Prof. dr. Werner VANDENBRUWAENE

FOREWORD

On 4 November, the ECB assumed responsibility for directly supervising the 120 largest banks in the euro area and with the accession of Lithuania, the number of supervised banks has risen to 123 banking groups comprising 1200 institutions. These 123 banks account for more than 85% of the aggregate balance sheet of the euro area's banking sector. In addition to this direct supervision of the main credit institutions, the ECB is also responsible for the oversight on around 3,500 smaller institutions, making the ECB one of the biggest banking supervisors in the world.

The most important objective of the SSM is to improve the quality and consistency of banking supervision within the euro area. The SSM will deliver increased opportunities for benchmarking and peer comparison among banks across the euro area. The SSM will also allow to improve the tools of supervisory risk assessment, with due regard to the diversity of banks' business models within Europe. Especially, the SSM constitutes great opportunities to progressively harmonize prudential rules across the euro area. While the entry into force of the CRD IV and CRR was an important step in enhancing the single rule book, we need to acknowledge that we are not yet there. Indeed, more than 150 national options and discretions are still allowed. In some cases, they might have significant financial impacts. Another important and similar opportunity for the SSM relates to the harmonisation of supervisory practices, whereby the sharing of national experiences allows the new SSM to pick up the best practices and roll them out to the whole supervisory process.

In the short term, implementing the SSM is also a major challenge as it requires the development of harmonised, comprehensive and clearly defined supervisory standards and processes; practical infrastructures such as functional and tested IT systems; and appropriate governance structures for swift and effective decision-making. While the SSM will facilitate the concentration of the sector, it might contribute to further increase the size of specific individual institutions, increasing in turn potential systemic risks and in some cases, higher concentration might reduce competition and leads to unfavourable conditions for the customer. It is therefore important for the SSM to apply its supervision in a proportional and balanced way so that we keep in the eurozone a diversified financial landscape as well in terms of size as in term of business models.



Foreword

In many respects, the supervisory community has thus also entered a “brave new world”, but with many opportunities to strengthen the quality of supervision, while contributing to stronger financial integration and risk-sharing within the euro’s monetary union. Together with the SRM – which will be fully operational from 1 January 2016 –, the SSM constitutes a major step forward in the further EMU construction after a few years of turbulent and rough times. Reaping the full benefits of this process will however also require that financial stability is maintained through intrusive and risk-based supervision, in both the micro-prudential and macro-prudential dimensions of the national and European supervision architectures.

This book on the SSM is, at least in Belgium, the first of its kind and, therefore, a milestone. I am convinced that the book will contribute to a better understanding of the SSM by those confronted with it.

Luc COENE
Member Supervisory Board ECB
Honorary Governor NBB

INHOUD

<i>Inleiding</i>	v
<i>Foreword</i>	vii
<i>Voorstelling auteurs</i>	xvii
Het vernieuwde banken-toezicht: inbedding, grondslagen en evaluatie	
Werner VANDENBRUWAENE	1
I. Inleiding	1
II. Financiële crisis 2008-2011: van fragiliteit naar stabiliteit	2
A. Fragiliteit	2
B. Het juridische begrip ‘Financiële stabiliteit’	3
C. Institutioneel kader	7
1. Overheidsfinanciënen	7
2. Bankenunie	8
D. Het ‘governance’-paradigma: samenwerking, <i>soft law</i> en convergentie	15
III. SSM: grondslagen	10
A. Rechtsgrond en beperkingen: artikel 127(6) VWEU	11
B. Scheiding monetair en prudentieel beleid	13
C. “ <i>Significant institutions</i> ”	14
D. Het ‘governance’-paradigma: samenwerking, <i>soft law</i> en convergentie	15
IV. Constitutionele analyse	16
A. Subsidiariteit	16
B. Gedifferentieerde integratie	17
C. Legitimiteit en verantwoording	18
D. Rechtsbescherming	19
V. Conclusie	20
The Single Supervisory Mechanism. Banking supervision in the Eurozone since 4 November 2014	
Robby Houben	21
I. Introduction	21
II. Definition and background	22
A. Definition	22
B. European Banking Union	22
C. Single Supervisory Mechanism	27

D.	Single Supervisory Mechanism	29
E.	Other key European actors in the framework of (prudential) supervision of banks	29
III.	Scope <i>ratione personae</i> of the SSM	31
A.	The supervisors	31
B.	Division of supervision between the ECB and the NCAs	33
1.	General principle	33
2.	The criterion of significance	34
3.	Supervision by the ECB	36
a.	Significant banks	36
b.	Specific ‘exclusive’ supervisory tasks for all banks	38
4.	Supervision by the NCAs	40
5.	Close collaboration between the ECB and the NCAs	41
6.	Important role for NCAs in the SSM	42
7.	<i>Quid</i> in the event of conflicts between the ECB and NCA(s)	43
C.	Supervised entities	43
IV.	Scope <i>ratione materiae</i> of the SSM	45
A.	Micro-prudential supervision	45
1.	List of supervisory tasks	45
2.	Differentiation versus consistency	47
3.	NCA supervisory tasks	48
4.	The dividing line between the ECB and the NCA tasks can be blurred	49
5.	Macro-prudential supervision	49
B.	Relation to monetary policy	50
C.	Which law should the ECB apply?	51
1.	All relevant Union law including national law	51
2.	ECB guidelines, recommendations and regulations	53
3.	Application of national law by EU administrative body: remarks	54
4.	NCAs apply laws other than the relevant Union law	54
V.	Scope <i>ratione loci</i> of the SSM	55
A.	Participating Member States	55
B.	Cross-border banking groups	55
1.	Significant banking group with head office in the SSM area ..	55
2.	Banking group with head office in non-participating Member States	56
3.	Less significant banking group with head office in the SSM area ..	56
4.	Banking group with head office in a third country	57

5.	The ECB's role in supervisory colleges for significant banking groups	57
6.	Case study: Belgian bancassurance group that also develops asset management activities	58
VI.	Scope <i>ratione temporis</i> of the SSM	59
VII.	Supervisory powers of the ECB.....	59
	A. General overview.....	59
	B. Investigatory powers	61
	1. Requests for information	61
	2. General investigations.....	62
	3. On-site inspections	62
	4. Legal profession privilege.....	63
	C. Specific supervisory powers.....	64
	1. Early intervention measures	64
	2. Administrative sanctioning.....	65
	a. Direct sanctioning.....	66
	b. Sanctioning via the NCAs	66
VIII.	ECB decision making and operational structure in context of SSM.	67
	A. Organisational principles	67
	1. Independence.....	67
	2. Accountability and reporting	68
	B. Governance of the ECB as prudential supervisor.....	69
	1. Governing Council	69
	2. Supervisory Board.....	70
	a. New internal ECB body	70
	b. <i>De facto</i> decision-making body.....	70
	c. Composition.....	72
	d. Majority.....	73
	e. Minority position of the ECB representatives.....	73
	3. Steering Committee and secretariat.....	74
	4. Principles of due process for adopting supervisory decisions	75
	C. Operational structure of the ECB as supervisor within the SSM ..	75
	1. Directorates general	75
	2. Joint Supervisory Teams.....	76
IX.	Administrative and judicial review of the ECB decisions in the framework of the SSM	77
	A. Administrative review by the Administrative Board of Review ...	78
	1. Composition of the Administrative Board of Review	78
	2. Majority.....	78
	3. Scope of the review	78
	4. Procedure	79

Inhoud

5. Effect of review	80
6. Not mandatory	80
B. Judicial review by the CJEU	81
X. Evaluation of the SSM	82

National Supervisors and National Law in the Single Supervisory Mechanism

Jo SWYNGEDOUW and Michaël VAN DORPE	87
---	----

I. Belgian banks and their supervisors	87
A. Belgian bank population in the SSM	87
B. The Joint Supervisory Teams	88
II. National law in the SSM	89
A. Impact on ECB sanctions	90
B. Exercise of options and discretions by the ECB	90
C. Options and discretions available to Member States	91
III. Selected Belgian law specificities in the SSM	92
A. Strategic decisions	92
B. External auditors	93
C. Governance	94
IV. Macro-prudential supervision	95
V. Conclusions	95

The New Model of Banking Supervision: The Role of the European Parliament

Philippe DE BACKER and Gemma LEMMERS	97
--	----

I. The vision and role of the EP in the creation of the SSM	97
A. The introduction of the EBA	97
B. The introduction of the SSM	99
1. Proposal for a single supervisor	100
2. Negotiations	100
C. Democratic transparency and accountability	101
D. The Inter-institutional Agreement between EP and ECB	101
II. The SSM accountability to the European Parliament	102
A. Legal basis	102
1. Accountability through hearings, meetings and reports	102
2. Appointment Procedures	104
3. Committee of Inquiry	105
B. Accountability in practice	105
C. Limitations	105
1. Accountability and transparency	105
2. Appointment Procedures	106

III.	Next steps towards a Banking Union.....	106
------	---	-----

The Allocation of Macro-prudential Supervisory Powers within the SSM

David VANDERSTRAETEN.....	109
---------------------------	-----

I.	Introduction.....	109
II.	Macro-prudential policy and supervision.....	111
	A. The content and importance of macro-prudential policy.....	111
	B. Macro-prudential instruments	113
	1. Instruments under CRD IV.....	114
	2. Instruments under CRR.....	115
	3. National legal framework.....	115
	4. Options and discretions	116
	C. The need for cross-border coordination in the EU.....	117
III.	Allocation of macro-prudential powers within SSM.....	118
	A. Institutional design of macro-prudential institutions.....	118
	B. Allocation of powers within the SSM.....	120
	1. Legal allocation of powers in the SSM Regulation.....	120
	2. Allocation in Belgium.....	123
	3. Allocation in France	125
	4. Allocation in the Netherlands.....	126
	C. The role of the ESRB	127
	D. The role of the EBA	129
	E. Macro-prudential Research Network (MaRs).....	130
IV.	Evaluation of and challenges for macro-prudential supervision in the SSM.....	131
V.	Conclusion	134
VI.	Figures.....	136

Het prudentieel toezicht op financiële conglomeren onder het *Single Supervisory Mechanism*

Steffi ILLEGEMS.....	145
----------------------	-----

I.	Inleiding	145
II.	Wat zijn financiële conglomeren?	147
	A. Definitie.....	147
	B. Belang van de Belgische financiële conglomeren	149
III.	Het toezicht op financiële conglomeren.....	150
	A. Drie niveaus van toezicht	150
	B. Ratio van het aanvullend conglomeraatstoezicht.....	153
IV.	Het SSM en het toezicht op de Belgische financiële conglomeren ...	155
	A. De bevoegdheid van de ECB	155
	1. Algemeen	155

Inhoud

2. Toepassing op Belgische financiële conglomeren	157
B. Toepassingsgebied van de Bankenwet	158
C. Vier pijlers van aanvullend conglomeraatstoezicht	160
1. Het materieelrechtelijke kader.....	160
a. Aanvullend solvabiliteitstoezicht/kapitaaltoereikendheid	160
b. Aanvullend toezicht op risicoconcentraties en intra-groepsverrichtingen	164
c. Passende risicobeheer- en internecontroleprocedures	166
2. Toepassing door de ECB.....	166
D. Integratie van het aanvullend conglomeraatstoezicht in het geconsolideerd bancair toezicht	169
1. Achtergrond	169
2. Integratie in pijler 2 van het bancaire toezicht	171
3. Het SSM-SREP	176
4. Invloed van pijler 1?.....	177
5. De institutionele integratie.....	179
V. Een blik op de toekomst	183
A. Gevaren naar aanleiding van het SSM	183
1. Divergentie	183
2. Het bedrijfsmodel van financiële conglomeren onder druk	184
B. Een <i>to do list</i> voor het SSM.....	185
1. Toezichthandleiding (<i>Supervisory Manual</i>)	185
2. Samenwerkingsovereenkomsten.....	186
3. Een verdragswijziging?	187
VI. Voorstellen <i>de lege ferenda</i>	189
Rechtsbescherming in het raam van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme	
Ute LETTANIE	191
I. Inleiding	191
II. Toepasselijk recht	194
III. Bevoegde rechter	196
A. Europese rechter.....	196
1. Legitimiteit	196
2. Bevoegdheid	198
B. Nationale rechter	200
IV. Bevoegdheden ECB en NBA getoetst.....	201
A. Exclusieve bevoegdheden ECB	201
1. Algemeen	201
2. Vergunningverlening	202

3. Vergunningintrekking	203
4. Toezichthandelingen.....	204
5. Administratieve sancties	205
B. Exclusieve bevoegdheden NBA's	207
1. Algemeen	207
2. Administratieve sancties	209
C. NBA handelend op instructie van de ECB.....	209
1. Algemeen	209
2. Toetsing ECB-instructie.....	210
3. Administratieve sancties	212
V. Besluit	213

**De aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder binnen het
Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme**

Frederic PEETERS en Herman BRAECKMANS 215

I. Inleiding	215
II. Algemeen juridisch kader voor de aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder naar Belgisch recht.....	218
A. Inleiding	218
B. De prudentiële toezichthouder als orgaan van de Staat?.....	218
C. Aansprakelijkheid	219
1. Tempering van aansprakelijkheid.....	219
2. Grondwettelijkheid	222
III. Algemeen juridisch kader voor de aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder in rechtsvergelijkend perspectief.....	224
A. Inleiding	224
B. Duitsland.....	225
1. Structuur van het toezicht	225
2. Aansprakelijkheid	225
3. Conclusie.....	227
C. Frankrijk	227
1. Structuur van het toezicht	227
2. Aansprakelijkheid	228
3. Conclusie.....	229
D. Verenigd Koninkrijk	229
1. Structuur van het toezicht	229
2. Aansprakelijkheid	230
3. Conclusie.....	234
E. Nederland	234
1. Structuur van het toezicht	234
2. Aansprakelijkheid	234
3. Conclusie.....	236

Inhoud

F.	Is een beperking van aansprakelijkheid verenigbaar met Europees recht?	237
1.	<i>Peter Paul</i>	237
2.	Gevolgen	239
3.	Kritische analyse	240
4.	Conclusie.....	242
G.	Besluit	244
IV.	Algemeen juridisch kader voor de aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder in het raam van het GTM	245
A.	Inleiding	245
B.	Bevoegde rechter	247
C.	Geen aansprakelijkheidsbeperking in hoofde van de ECB?	247
1.	Algemeen Europees principe.....	248
2.	Toepassingsvoorwaarden van artikel 340 VWEU.....	250
D.	Aansprakelijkheid van de NBA's in het raam van het GTM.....	252
1.	Bevoegdheden NBA's.....	253
2.	Instructiebevoegdheid van de ECB.....	255
V.	Algemeen besluit	258

VOORSTELLING AUTEURS

Herman Braeckmans

Gewoon hoogleraar vennootschaps- en financieel recht
Onderzoeksgroep Onderneming en Recht
Faculteit Rechten, UAntwerpen
Advocaat Braeckmans Advocaten
Balie Antwerpen

Luc Coene

Raad van Toezicht GTM
Eregouverneur Nationale Bank van België

Philippe De Backer

Lid Europees Parlement

Robby Houben

Docent vennootschaps- en financieel recht
Onderzoeksgroep Onderneming en Recht
Faculteit Rechten, UAntwerpen
Advocaat Baker & McKenzie
Balie Antwerpen

Steffi Illegems

Onderzoeker Antwerp Liability Law & Insurance Chair (ALLIC)
Onderzoeksgroep Persoon & Vermogen
Faculteit Rechten, UAntwerpen

Gemma Lemmers

Adviseur Europees Parlement

Ute Lettanie

Mandaatassistent publiekrecht,
Onderzoeksgroep Overheid en Recht
Faculteit Rechten, UAntwerpen

Voorstelling auteurs

Frederic Peeters

Advocaat Cleary Gottlieb Steen & Hamilton
Balie Brussel

Jo Swyngedouw

Hoofd Prudentieel Beleid en Financiële Stabiliteit
Nationale Bank van België

Werner Vandenbruwaene

Postdoctoraal onderzoeker (FWO) en gastprofessor
Onderzoeksgroep Overheid en Recht
Faculteit Rechten, UAntwerpen

David Vanderstraeten

Advocaat Baker & McKenzie
Balie Antwerpen

Michaël Van Dorpe

Internationale en Eurosysteem-coördinatie
Nationale Bank van België