



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 september 2023
(OR. en)

13011/23

EF 272
ECOFIN 878
DELECT 133

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 6 september 2023

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: C(2023) 5912 final

Betreft: GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE van 6.9.2023 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad met technische reguleringsnormen tot nadere bepaling van de criteria voor de identificatie van de in artikel 394, lid 2, van Verordening (EU) nr. 575/2013 bedoelde schaduwbankentiteiten

Hierbij gaat voor de delegaties document C(2023) 5912 final.

Bijlage: C(2023) 5912 final



Brussel, 6.9.2023
C(2023) 5912 final

GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

van 6.9.2023

tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad met technische reguleringsnormen tot nadere bepaling van de criteria voor de identificatie van de in artikel 394, lid 2, van Verordening (EU) nr. 575/2013 bedoelde schaduwbankentiteiten

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING

Krachtens artikel 394, lid 4, van Verordening (EU) nr. 575/2013 (“de verordening”) is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere bepaling van de criteria voor het identificeren van de in artikel 394, lid 2, van de verordening bedoelde schaduwbankentiteiten. Dit kan gebeuren na de indiening van ontwerpen van technische reguleringsnormen door de Europese Bankautoriteit (EBA) en in overeenstemming met de artikelen 10 tot en met 14 van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

Met het oog op consistentie tussen de verschillende onderdelen van het regelgevingskader, houdt deze gedelegeerde handeling rekening met internationale ontwikkelingen en internationaal overeengekomen normen inzake schaduwbankieren. Ook wordt nagegaan of: a) de relatie met een individuele entiteit of een groep entiteiten risico’s kan inhouden voor de solvabiliteit of liquiditeitspositie van de instelling; en b) entiteiten die onderworpen zijn aan solvabiliteits- of liquiditeitsvereisten die vergelijkbaar zijn met die van deze verordening en Richtlijn 2013/36/EU, geheel of gedeeltelijk van de rapportageverplichting met betrekking tot schaduwbankentiteiten moeten worden vrijgesteld.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van de EBA moet de Commissie binnen drie maanden na ontvangst van de ontwerpnormen besluiten of zij de voorgelegde ontwerpen bevestigt. De Commissie kan ook besluiten de ontwerpnormen slechts gedeeltelijk of gewijzigd te bevestigen indien het belang van de EU dit vereist, waarbij zij de specifieke procedure in acht neemt die in de betrokken artikelen is neergelegd.

2. RAADPLEGING VOORAFGAAND AAN DE AANNEMING VAN DE HANDELING

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, derde alinea, van Verordening (EU) nr. 1093/2010 heeft de EBA een openbare raadpleging gehouden over de ontwerpen van technische reguleringsnormen die overeenkomstig artikel 394, lid 4, van de verordening bij de Commissie zijn ingediend. De Autoriteit heeft de mogelijke daaraan verbonden kosten en baten geanalyseerd en de bij artikel 37 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 opgerichte Stakeholdergroep bankwezen om advies verzocht. Op 26 juli 2021 is een raadplegingsdocument gepubliceerd en op 26 oktober 2021 is de raadpleging afgesloten.

Zoals uitdrukkelijk door de Commissie is gevraagd, zijn met het oog op de goedkeuring van deze ontwerpen van technische reguleringsnormen alleen die ontwerpen en de toelichting aan de Commissie voorgelegd. Alle achtergrondinformatie – met name de achtergrond en motivering van de ontwerpen van technische reguleringsnormen, de effectbeoordeling en de feedback over de openbare raadpleging – is vervat in het eindverslag bij deze ontwerpen van technische reguleringsnormen. Dat verslag is op 20 mei 2022 door de raad van toezichthouders van de EBA goedgekeurd en op de publieke website van de EBA bekendgemaakt.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING

Deze gedelegeerde handeling strekt tot nadere bepaling van: i) de criteria voor de identificatie van schaduwbankentiteiten en niet-schaduwbankentiteiten; ii) de definitie van bankactiviteiten en -diensten; en iii) de criteria volgens welke in derde landen gevestigde entiteiten niet mogen worden beschouwd als schaduwbankentiteiten.

Deze ontwerpen van technische reguleringsnormen zijn in overeenstemming met de [richtsnoeren inzake limieten voor blootstellingen met betrekking tot schaduwbankentiteiten die buiten een gereguleerd kader bankactiviteiten verrichten, krachtens artikel 395, lid 2, van de verordening.](#)

Entiteiten die bankactiviteiten of -diensten verrichten en die een vergunning hebben gekregen en onder toezicht staan overeenkomstig het regelgevingskader dat bestaat uit een van de in bijlage I bij deze ontwerpen van technische reguleringsnormen genoemde rechtshandelingen (of die deel uitmaken van een groep die op deze basis onder toezicht staat), mogen niet als schaduwbankentiteiten worden beschouwd. Hetzelfde moet gelden voor de entiteiten die zijn vrijgesteld of uitgesloten van de toepassing van sommige van die rechtshandelingen, met name de verordening, Richtlijn 2013/36/EU, Verordening (EU) nr. 648/2012 of Richtlijn 2009/138/EG. Alle andere entiteiten die bankactiviteiten en -diensten verrichten, moeten als schaduwbankentiteiten worden beschouwd, waarbij voor bepaalde instellingen voor collectieve belegging specifieke regels moeten gelden.

Voor entiteiten die in een derde land zijn gevestigd, wordt in de ontwerpen van technische reguleringsnormen een onderscheid gemaakt tussen instellingen en andere entiteiten. Instellingen mogen niet als schaduwbankentiteiten worden geïdentificeerd indien zij zijn vergund door en onder toezicht staan van een toezichhoudende autoriteit die bancaire regelgeving en toezicht toepast op basis van ten minste de Bazelse kernbeginselen voor een effectief banktoezicht; andere entiteiten mogen niet als schaduwbankentiteiten worden geïdentificeerd indien zij onder een regelgevingsstelsel vallen dat is erkend als gelijkwaardig aan het stelsel dat in de EU voor dergelijke entiteiten wordt toegepast, overeenkomstig de gelijkwaardigheidsbepalingen van de desbetreffende rechtshandeling van de EU.

GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

van 6.9.2023

tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad met technische reguleringsnormen tot nadere bepaling van de criteria voor de identificatie van de in artikel 394, lid 2, van Verordening (EU) nr. 575/2013 bedoelde schaduwbankentiteiten

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012¹, en met name artikel 394, lid 4, vierde alinea,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Schaduwbankieren kan leiden tot een verhoogd risico voor de financiële stabiliteit. Vergunningverlening en toezicht overeenkomstig het recht van de Unie beperken dat risico. Het is daarom passend te bepalen dat entiteiten die aan een dergelijke vergunningverlening en dergelijk toezicht zijn onderworpen, niet als schaduwbankentiteiten mogen worden beschouwd. Daartoe moet dat recht van de Unie worden gespecificeerd.
- (2) Tijdens de recente COVID-19-crisis werden geldmarktfondsen geconfronteerd met ernstige liquiditeitsproblemen. Hieruit bleek dat de risico's die zijn verbonden met geldmarktfondsen, met name in gespannen marktomstandigheden, niet volledig worden beperkt door de bestaande prudentiële vereisten in de Unie en derhalve kunnen leiden tot een verhoogd risico voor de financiële stabiliteit. Om die reden moeten blootstellingen met betrekking tot geldmarktfondsen worden beschouwd als blootstellingen met betrekking tot schaduwbankentiteiten.
- (3) Alternatieve beleggingsinstellingen die in aanzienlijke mate met hefboomfinanciering werken, brengen extra risico's met zich mee die vanuit prudentieel oogpunt niet afdoende worden beperkt door de vereisten die uit hoofde van Richtlijn 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad² worden opgelegd aan de betrokken vermogensbeheerders. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat instellingen alternatieve beleggingsinstellingen als schaduwbankentiteiten beschouwen wanneer die ondernemingen in aanzienlijke mate met hefboomfinanciering werken, in het kader van hun normale bedrijfsvoering leningen initiëren of voor eigen rekening kredieten van derden inkopen.

¹ PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1.

² 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 (PB L 174 van 1.7.2011, blz. 1).

- (4) Instellingen mogen financiële instellingen die voor de berekening van risicogewogen activa in het kader van de standaardbenadering van artikel 119, lid 5, van Verordening (EU) nr. 575/2013 als instellingen worden behandeld, niet als schaduwbankentiteiten beschouwen, aangezien die financiële instellingen zijn vergund door en onder toezicht staan van de bevoegde autoriteiten en onderworpen zijn aan prudentiële vereisten die qua degelijkheid vergelijkbaar zijn met die welke op instellingen worden toegepast.
- (5) Bepaalde entiteiten zijn vanwege hun publieke of semi-publieke aard of hun coöperatieve status uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad³, Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad⁴ en Verordening (EU) nr. 575/2013. Daarom mogen instellingen die entiteiten niet als schaduwbankentiteiten beschouwen.
- (6) Bij artikel 4 van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵ zijn bepaalde verzekerings- en herverzekeringsondernemingen vanwege hun omvang uitgesloten van het toepassingsgebied van die richtlijn. Die ondernemingen zijn klein en vormen dus geen significant risico voor de financiële stabiliteit. Daarom mogen instellingen die ondernemingen niet als schaduwbankentiteiten beschouwen.
- (7) Kredietbemiddelingsactiviteiten van entiteiten die deel uitmaken van een niet-financiële groep, die worden uitgevoerd namens andere entiteiten binnen die niet-financiële groep, hebben een beperkte reikwijdte. Om die reden vormen zij geen significant risico voor de financiële stabiliteit en mogen de betrokken entiteiten evenmin als schaduwbankentiteiten worden geïdentificeerd.
- (8) Entiteiten die vallen onder het toezicht op geconsolideerde basis op instellingen die onderworpen zijn aan de prudentiële vereisten van Verordening (EU) nr. 575/2013, mogen niet als schaduwbankentiteiten worden geïdentificeerd, aangezien de risico's van die entiteiten op geconsolideerd niveau in aanmerking worden genomen.
- (9) De Bazelse kernbeginselen voor een effectief banktoezicht zijn internationaal overeengekomen beginselen die een solide basis vormen voor de regulering, de governance en het risicobeheer van en het toezicht op de banksector van een land. Een derdelandinstelling die is vergund door en onder toezicht staat van een toezichthoudende autoriteit die deze Bazelse kernbeginselen toepast, zou daarom geen significant risico voor de financiële stabiliteit mogen vormen en mag niet als schaduwbankentiteit worden geïdentificeerd.
- (10) Om dezelfde reden mogen dochterondernemingen van een moederonderneming waaraan een vergunning is verleend en waarop toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig de Bazelse kernbeginselen en die vallen onder de prudentiële consolidatie en het toezicht op geconsolideerde basis van die moederonderneming, niet als schaduwbankentiteiten worden beschouwd.

³ 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, 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).

⁴ 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).

⁵ 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) In de punten 1, 2, 3, 6, 7, 8 en 10 van bijlage I bij Richtlijn 2013/36/EU zijn bepaalde diensten en activiteiten als bankdiensten en -activiteiten aangemerkt. Andere diensten en activiteiten die worden verricht door bepaalde entiteiten, lijken echter sterk op die bankdiensten en -activiteiten wanneer ze betrekking hebben op looptijdtransformatie, liquiditeitstransformatie, hefboomfinanciering of overdracht van kredietrisico. Om die reden moeten die diensten en activiteiten voor de identificatie van schaduwbankentiteiten worden beschouwd als bankdiensten en -activiteiten.
- (12) Deze verordening is gebaseerd op de ontwerpen van technische reguleringsnormen die de Europese Bankautoriteit bij de Commissie heeft ingediend.
- (13) De Europese Bankautoriteit heeft openbare raadplegingen gehouden over de ontwerpen van technische reguleringsnormen waarop deze verordening is gebaseerd, de mogelijke daaraan verbonden kosten en baten geanalyseerd en de bij artikel 37 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad⁶ opgerichte Stakeholdergroep bankwezen om advies verzocht,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Criteria voor de identificatie van schaduwbankentiteiten

1. Instellingen identificeren als schaduwbankentiteit:
- (a) elke entiteit die bankdiensten aanbiedt of bankactiviteiten verricht als bedoeld in artikel 2, en waaraan geen vergunning is verleend en waarop geen toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig een van de in de bijlage bij deze verordening opgesomde handelingen van de Unie;
 - (b) elke instelling voor collectieve belegging in effecten als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad⁷ waaraan een vergunning als geldmarktfonds is verleend, zoals bedoeld in artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1131 van het Europees Parlement en de Raad⁸;
 - (c) elke alternatieve beleggingsinstelling als gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt a), van Richtlijn 2011/61/EU, indien een van de volgende situaties van toepassing is:
 - i) aan de alternatieve beleggingsinstelling is een vergunning als geldmarktfonds verleend, zoals bedoeld in artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1131;

⁶ Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 12).

⁷ 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) (herschikking) (PB L 302 van 17.11.2009, blz. 32).

⁸ Verordening (EU) 2017/1131 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake geldmarktfondsen (PB L 169 van 30.6.2017, blz. 8).

- ii) de alternatieve beleggingsinstelling werkt in aanzienlijke mate met hefboomfinanciering, zoals bedoeld in artikel 111, lid 1, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 231/2013 van de Commissie⁹;
 - iii) het reglement of de statuten van de alternatieve beleggingsinstelling verbieden niet dat in het kader van de normale bedrijfsvoering leningen worden geïnitieerd of dat voor eigen rekening kredieten van derden worden ingekocht.
2. In afwijking van lid 1 identificeren instellingen de volgende entiteiten niet als schaduwbankentiteiten:
- (a) financiële instellingen waarvan de blootstellingen worden behandeld overeenkomstig artikel 119, lid 5, van Verordening (EU) nr. 575/2013;
 - (b) elke entiteit die is uitgesloten van het toepassingsgebied van een van de volgende handelingen:
 - i) Richtlijn 2013/36/EU;
 - ii) Verordening (EU) nr. 648/2012;
 - iii) Richtlijn 2009/138/EG;
 - iv) Verordening (EU) nr. 575/2013;
 - (c) elke entiteit die is vrijgesteld van de toepassing van een van de volgende handelingen:
 - i) Richtlijn 2013/36/EU;
 - ii) Verordening (EU) nr. 648/2012;
 - iii) Richtlijn 2009/138/EG;
 - iv) Verordening (EU) nr. 575/2013;
 - (d) elke entiteit die deel uitmaakt van een niet-financiële groep waarvan de hoofdactiviteit bestaat in het verrichten van kredietbemiddelingsactiviteiten voor haar moederonderneming of haar dochterondernemingen of andere dochterondernemingen van haar moederonderneming;
 - (e) elke entiteit die valt onder het toezicht op geconsolideerde basis op een instelling;
 - (f) elke in een derde land gevestigde entiteit die aan een van de volgende criteria voldoet:
 - i) de entiteit is vergund door en staat onder toezicht van een toezichthoudende autoriteit van een derde land overeenkomstig de Bazelse kernbeginselen voor een effectief bankentoezicht;
 - ii) het regelgevingskader van het derde land op grond waarvan de entiteit een vergunning heeft gekregen en onder toezicht staat, is erkend als gelijkwaardig aan het stelsel dat in de Unie voor dergelijke entiteiten

⁹ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 231/2013 van de Commissie van 19 december 2012 tot aanvulling van Richtlijn 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van vrijstellingen, algemene voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening, bewaarders, hefboomfinanciering, transparantie en toezicht (PB L 83 van 22.3.2013, blz. 1).

wordt toegepast, overeenkomstig de gelijkwaardigheidsbepalingen van de toepasselijke rechtshandeling van de Unie die in de bijlage is vermeld;

- iii) de entiteit valt onder het toezicht op geconsolideerde basis op een instelling die is vergund door en onder toezicht staat van een toezichthoudende autoriteit van een derde land die bancaire regelgeving en toezicht toepast op basis van de Bazelse kernbeginselen voor een effectief banktoezicht.

Artikel 2

Bankdiensten en -activiteiten

1. Voor de toepassing van artikel 1 wordt onder bankdiensten en -activiteiten verstaan:
 - (a) de activiteiten bedoeld in de punten 1, 2, 3, 6, 7, 8 en 10 van bijlage I bij Richtlijn 2013/36/EU;
 - (b) elke andere dienst of activiteit die betrekking heeft op looptijdtransformatie, liquiditeitstransformatie, hefboomfinanciering of overdracht van kredietrisico.
2. In afwijking van lid 1 vormen activiteiten en diensten die bestaan uit clearing zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 3), van Verordening (EU) nr. 648/2012 geen bankdiensten en -activiteiten.

Artikel 3

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 6.9.2023

Voor de Commissie

De voorzitter

Ursula VON DER LEYEN