

Speciaal verslag

De doelmatigheid van de crisisbeheersing voor banken door de ECB

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd opgesteld door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza en gericht is op de gebieden marktregulering en concurrerende economie. De controle werd geleid door ERK-lid Kevin Cardiff. Bij de voorbereiding van het verslag werd hij ondersteund door Gediminas Mačys, kabinetschef; Shane Enright, attaché; Tony Murphy, directeur; Zacharias Koliass, directeur, en Mirko Gottmann, taakleider. Het controleteam bestond uit Paraskevi Demourtzidou, Jörg Genner, Violeta Radu en Giorgos Tsikkos.



Van links naar rechts: Paraskevi Demourtzidou, Shane Enright, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Kevin Cardiff, Giorgos Tsikkos, Zacharias Koliass, Violeta Radu, Gediminas Mačys.

INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-10
Controleaanpak en -methodologie	11-16
Opmerkingen	17-119
Organisatorische opzet, aanwerving en toewijzing van personeel voor crisisbeheersingsactiviteiten	17-25
De organisatorische opzet is over het geheel genomen adequaat...	18-21
... ondanks tekortkomingen in de initiële planning	22-23
De aanwervingen voor de CRM waren over het geheel genomen doelmatig	24
... maar de ECB beschikt niet over specifieke procedures om de toewijzing van personeel aan de JST's in een crisissituatie te herzien en personeel anders in te zetten ten behoeve van de doelmatigheid van de crisisbeheersing	25
Samenwerking en coördinatie bij de crisisbeheersing	26-43
Het opzetten van coördinatie en samenwerking met andere autoriteiten is nog steeds niet afgerond	30-33
De interactie met de GAR en andere belanghebbenden moet worden verbeterd	34-43
Herstelplanning	44-66
Na een overgangsfase heeft de ECB een consistent tijdschema voor het indienen van herstelplannen vastgesteld...	47
... maar het bleef een uitdaging om te komen tot gemeenschappelijke besluiten over herstelplannen	48-49
Het inzetten van nationale deskundigen brengt potentiële governanceconflicten met zich mee	50

De CRM monitort het herstelplanningsproces en verstrekt algemene richtsnoeren aan de JST's en banken, maar enige verbetering is nodig	51-54
De ECB heeft de wettelijke vereisten voor de beoordeling van herstelplannen geoperationaliseerd in een instrument dat doeltreffend en vrijwel compleet is	55-59
... maar de resultaten van de herstelplanning worden niet stelselmatig gebruikt voor crisisidentificatie of -beheersing	60-61
De onder toezicht staande entiteiten staan in het algemeen positief tegenover het herstelplanningsproces	62-64
Doordat de door de ECB verstrekte steekproef beperkt was, konden er geen conclusies worden getrokken over de beoordelingen van herstelplannen	65-66
Crisisidentificatie	67-91
De ECB heeft taken toegewezen en een algemene werkstroom voor crisisidentificatie en -respons vastgelegd, maar haar richtsnoeren voor de toepassing van de desbetreffende bepalingen zijn ontoereikend	69-72
De ECB beschikt over processen voor crisisidentificatie ...	73-74
... maar er is geen gemeenschappelijke reeks indicatoren met duidelijke drempelwaarden aan de hand waarvan de verslechtering wordt bepaald, en de belangrijkste identificator heeft verschillende nadelen...	75-79
... en de monitoringsystemen moeten worden verbeterd	80-87
Wanneer vroegtijdige-interventiebeoordelingen moeten worden verricht en hoe ze moeten worden gepresenteerd wordt hoofdzakelijk aan de toezichthoudende teams overgelaten	88-91
Crisisrespons	92-119
De aard en omvang van de geïntensiveerde toezichtsactiviteit worden door elk JST bepaald	93
Er zijn instrumenten voor liquiditeitsmonitoring vastgesteld...	94-95
... maar om doelmatig te zijn, zou het proces geleden of waarschijnlijke verliezen moeten kwantificeren	96-99
Er zijn meer richtsnoeren nodig inzake wettelijke bevoegdheden en praktische maatregelen...	100-104

... over de monitoring van de toepassing van toezichtsmaatregelen...	105-106
... over de duidelijkheid van de richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen	107-109
... en over opleidingsactiviteiten en simulaties die de doelmatigheid verbeteren	110-111
De documentatie over de crisisrespons in vroegtijdige-interventiebeoordelingen moet worden verbeterd	112-119
Conclusies en aanbevelingen	120-130
Organisatorische opzet	121
Samenwerking en coördinatie bij de crisisbeheersing	122-123
Herstelplanning	124
Crisisidentificatie	125-126
Crisisrespons	127-130

Bijlage I - Beperking van de reikwijdte

Bijlage II - Procedurestappen die moeten worden gevolgd tijdens de beoordeling van herstelplannen in het kader van toezichthoudende colleges

Bijlage III - Enquête bij onder toezicht staande entiteiten

Antwoorden van de ECB

AFKORTINGEN

BCBS: Bazels Comité voor banktoezicht

BRRD: Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Bank Recovery and Resolution Directive)

CMG: crisisbeheersingsgroep (Crisis Management Group)

CMN: crisisbeheersingsnetwerk (Crisis Management Network)

CMT: crisisbeheersingsteam op hoog niveau (High-Level Crisis Management Team)

CRM: afdeling Crisisbeheersing

DG Statistiek: directoraat-generaal Statistiek

EAP: noodplan (Emergency Action Plan)

EBA: Europese Bankautoriteit

ECB: Europese Centrale Bank

ERK: Europese Rekenkamer

ESCB: Europees Stelsel van centrale banken

ESMA: Europese Autoriteit voor effecten en markten

ESRB: Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board)

EU: Europese Unie

FICO's: financiële conglomeraten

FOLTF: die faalt of waarschijnlijk zal falen (*failing or likely to fail*)

FSB: Raad voor financiële stabiliteit (Financial Stability Board)

GAM: gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

GAR: Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad

GC: raad van bestuur

G-SIB's: systeemrelevante banken (Global Systemically Important Bank)

G-SIFI's: wereldwijde systeemrelevante financiële instellingen (Global Systemically Important Financial Institutions)

GTM: gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

GTM-verordening: verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

ICAAP: intern beoordelingsproces van de kapitaaltoereikendheid (Internal Capital Adequacy Assessment Process)

ILAAP: intern beoordelingsproces van de liquiditeitstoereikendheid (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process)

IMAS: informatiebeheersysteem (Information Management System)

IS-CMT: instellingsspecifiek crisisbeheersingsteam

JST's: gezamenlijke toezichhoudende teams

LS: lidstaten

LSI: minder significante instelling (Less Significant Institution)

MDA: maximaal toekenbaar bedrag (Maximum Distributable Amount)

MoU: memorandum van overeenstemming (Memorandum of Understanding)

NBA: nationale bevoegde autoriteit

NPL's: niet-renderende leningen (*Non-Performing Loans*)

PoC: contactpunt (Point of Contact)

RBS: risicobeoordelingssysteem

RIA: afdeling Risicoanalyse

RKV: richtlijn kapitaalvereisten

RTS: technische reguleringsnormen (Regulatory Technical Standards)

RvT: raad van toezicht

SI: significante instelling

SREP: proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder (*Supervisory Review and Evaluation Process*)

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

WCCA's: schriftelijke coördinatie- en samenwerkingsregelingen (Written Coordination and Cooperation Arrangements)

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Beoordeling “faalt of gaat waarschijnlijk falen” (FOLTF)	Een beoordeling door de toezichhoudende autoriteit of de afwikkelingsautoriteit waarbij wordt nagegaan of een bank de vereisten om de vergunning te behouden niet in acht neemt, dan wel of het waarschijnlijk is dat zij deze in de nabije toekomst niet in acht zal nemen, hetgeen tot insolventie- of afwikkelingsprocedures kan leiden. Redenen voor een dergelijke vaststelling zijn onder meer, maar niet uitsluitend: de instelling heeft verliezen geleden of zal waarschijnlijk verliezen lijden die haar eigen vermogen geheel of aanmerkelijk uitputten; de activa van de instelling zijn geringer, of zullen in de nabije toekomst waarschijnlijk geringer zijn, dan haar passiva; de instelling is niet in staat of zal in de nabije toekomst waarschijnlijk niet in staat zijn haar schulden of andere passiva te betalen wanneer deze opeisbaar worden.
Crisisbeheersingsgroep (CMG)	Autoriteiten van het land van herkomst en de belangrijkste autoriteiten van het land van ontvangst van alle G-SIFI's moeten over CMG's beschikken met het oog op een beter voorbereiding op en het faciliteren van een doelmatig beheer en/of doelmatige afwikkeling ingeval het bedrijf getroffen wordt door een grensoverschrijdende financiële crisis. In de CMG's moeten toezichhoudende autoriteiten, centrale banken, afwikkelingsautoriteiten, ministeries van Financiën en de overheden die verantwoordelijk zijn voor de garantiestelsels van rechtsgebieden die land van herkomst of ontvangst zijn van de entiteiten van de groep die van essentieel belang zijn voor de afwikkeling, vertegenwoordigd zijn en nauw samenwerken met autoriteiten in andere rechtsgebieden waar bedrijven systeemrelevant zijn.
Crisisbeheersingsnetwerk (CMN)	Een netwerk van crisisbeheersingsfuncties bij nationale bevoegde autoriteiten (NBA's)
Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB)	Het Europees Comité voor systeemrisico's is belast met het toezicht op de risico's voor het financiële stelsel van de EU als geheel (macroprudentieel toezicht).
Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM)	Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) is samen met het GTM een van de onderdelen van de bankenunie. Het is bedoeld om de belangrijkste bevoegdheden en hulpmiddelen voor het beheer van faillissementen van kredietinstellingen in de deelnemende lidstaten te centraliseren.
Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)	Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) verwijst naar het stelsel van banktoezicht in de eurozone. Het omvat de ECB en de nationale toezichhoudende autoriteiten van de deelnemende lidstaten. De belangrijkste doelstellingen ervan zijn:

	<ul style="list-style-type: none"> • zorgen voor de veiligheid en soliditeit van het Europese bankwezen; • vergroten van de financiële integratie en stabiliteit; • zorgen voor consistent toezicht. <p>Het GTM is een van de twee pijlers van de EU-bankenunie, samen met het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM).</p>
Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR)	<p>Uit hoofde van een nieuw bankafwikkelingsmechanisme voor de eurozone werden belangrijke bevoegdheden overgedragen aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR). De GAR heeft tot taak te zorgen voor een ordelijke afwikkeling van falende banken, waarbij de gevolgen voor de reële economie en de overheidsfinanciën zoveel mogelijk worden beperkt. De GAR standaardiseert de regels en procedures voor de afwikkeling van falende significante banken die onder het toezicht van de ECB staan en van andere grensoverschrijdende groepen. Hij neemt belemmeringen voor de afwikkeling van banken weg, bijvoorbeeld op het gebied van de interne organisatie en activiteiten van banken en de grensoverschrijdende erkenning van afwikkelingsmaatregelen.</p>
Gezamenlijke toezichthoudende teams (JST's)	<p>Het dagelijks toezicht op significante instellingen binnen het GTM wordt uitgeoefend door gezamenlijke toezichthoudende teams (JST's). De JST's bestaan uit personeel van de ECB en de NBA's van de landen waar de kredietinstellingen, dochterbanken of belangrijke grensoverschrijdende bijkantoren van een bepaalde bankgroep gevestigd zijn. Voor elke significante instelling wordt een JST opgericht.</p>
Maximaal toekenbaar bedrag (MDA)	<p>Het maximale bedrag dat een bank mag uitbetalen, bijvoorbeeld aan bonussen of dividenden.</p>
Nationale bevoegde autoriteit (NBA)	<p>Een nationale bevoegde autoriteit (NBA) is een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor het banktoezicht. Dat kan een nationale centrale bank zijn of een specifieke entiteit voor het banktoezicht, of een tweeledig model. Deze term wordt gehanteerd voor de verschillende soorten instellingen die zich met het banktoezicht in Europa bezighouden.</p>
Procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP)	<p>De procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP) voor banken die onder rechtstreeks beheer van de ECB staan, wordt binnen de JST's verricht om ervoor te zorgen dat de onder toezicht staande instellingen over adequate regelingen, strategieën, processen en mechanismen beschikken, dat zij, volgens de desbetreffende voorschriften, toereikend kapitaal en toereikende liquiditeit aanhouden en dat de risico's waaraan zij worden of kunnen worden blootgesteld voldoende worden gedekt en beheerst. De SREP-procedure levert een individuele score voor elke bank op.</p>

Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD)	Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Richtlijn 2014/59/EU 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)).
Richtlijn kapitaalvereisten (RKV)	Richtlijn kapitaalvereisten (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).
Verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM-verordening)	Verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen) (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).
Wereldwijde systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's)	In november 2011 publiceerde de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) een geïntegreerde reeks beleidsmaatregelen om het aan systeemrelevante banken gekoppelde systeemrisico en moreel risico aan te pakken. In die publicatie wees de FSB een eerste groep grote banken aan als wereldwijde systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's), aan de hand van een door het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBT) ontwikkelde methodiek.

SAMENVATTING

Over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

I. De financiële crisis van 2008 gaf de aanzet tot grote veranderingen in de financiële regelgeving van de EU. Het wettelijk kader voor het banktoezicht werd versterkt en in 2014 werd het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) opgezet. Het toezicht op de grote banken in de eurozone kwam onder de verantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB) te staan. Het GTM omvat de Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale toezichthoudende autoriteiten van de deelnemende lidstaten. Een van de hoofddoelstellingen van het GTM is het vergroten van de stabiliteit van het bankwezen in de eurozone.

Wat we controleerden

II. Bij deze controle onderzochten we de doelmatigheid van de crisisbeheersing bij de ECB, een van haar specifieke toezichthoudende taken. Crisisbeheersing is het proces dat door de toezichthouders wordt gebruikt om banken aan te wijzen die financiële problemen ondervinden en om zo nodig in te grijpen. Crisisbeheersing heeft als doel de financiële stabiliteit te handhaven en het beroep op overheidsmiddelen te beperken. In het kader van de crisisbeheersing stellen banken vooraf herstelplannen op, zodat ze voorbereid zijn op crisissituaties. Ook wijst de toezichthouder op verslechtingen in de financiële toestand van een bank en zal hij zo nodig gebruikmaken van zijn bevoegdheden tot vroegtijdige interventie.

Onze bevindingen

III. De ECB heeft in haar toezichthoudende rol over het geheel genomen een robuust kader voor crisisbeheersingsprocedures vastgesteld. De organisatorische opzet van de ECB en haar middeltoewijzing voor de beoordeling van herstelplannen en het toezicht op banken in crisis zijn toereikend, ondanks tekortkomingen in de oorspronkelijke planning en de noodzaak om de toewijzing van personeel aan de meest dringende situaties te verbeteren.

IV. De ECB is bezig met het afronden van regelingen voor externe samenwerking en coördinatie met andere toezichthoudende autoriteiten en met de Gemeenschappelijke

Afwikkelingsraad. Niettemin is het mogelijk dat de openstaande kwesties de informatie-uitwisseling vertragen en beperken, en afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de coördinatie.

V. Het proces van de ECB voor de beoordeling van herstelplannen van banken is positief. Er bestaan procedures voor indiening en monitoring, en de beoordelaars hebben toegang tot nuttige instrumenten en richtsnoeren, ook al kunnen die laatste nog worden verbeterd, met name wat betreft de indicatoren voor herstelplannen. De resultaten van de herstelplanbeoordelingen worden bovendien niet stelselmatig gebruikt voor crisisidentificatie en -respons. Bovendien kunnen we geen conclusies trekken betreffende de doelmatigheid van het beheer van dit proces in de praktijk, aangezien de ECB ons daarover geen controle-informatie heeft verstrekt.

VI. Het operationele kader voor crisisbeheersing van de ECB vertoont tekortkomingen en bepaalde tekenen wijzen op de ondoelmatige toepassing van dat kader. De richtsnoeren voor vroegtijdige-interventiebeoordelingen zijn onvoldoende ontwikkeld en bieden geen definities van objectieve criteria of indicatoren om te bepalen of een bank in een crisissituatie terechtgekomen is. Er zijn geen richtsnoeren inzake een optimaal gebruik van de bevoegdheden van de ECB, noch inzake de meest geschikte maatregelen die in specifieke scenario's moeten worden overwogen. We ontvingen geen alomvattende controle-informatie over het feitelijke gebruik van de bevoegdheden van de ECB en kunnen dus geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van haar beheer in de praktijk. De richtsnoeren voor de beoordeling van het falen of waarschijnlijk gaan falen van banken zijn ook niet ruim genoeg opgevat en zijn onvoldoende gedetailleerd.

Toegang tot controle-informatie

VII. De ECB weigerde ons belangrijke informatie te overhandigen die we hadden opgevraagd om de controle te kunnen verrichten; dit had negatieve gevolgen voor onze controlewerkzaamheden. Het betekent dat onze opmerkingen en conclusies niet definitief zijn. Over de opzet van de processen van de ECB kunnen we algemene conclusies trekken, maar over de doelmatigheid van de crisisbeheersing bij de ECB in de praktijk kunnen we geen uitspraak doen.

Onze aanbevelingen

VIII. We hebben een aantal aanbevelingen geformuleerd om de crisisbeheersing van de ECB te verbeteren.

IX. Op het gebied van samenwerking moet de ECB de coördinatie met externe spelers verbeteren en een intern kader vaststellen voor aanvullend toezicht op financiële conglomeraten. Voor herstelplannen dient de ECB aanvullende richtsnoeren te verstrekken aangaande de kalibratie van de indicatoren voor herstelplannen.

X. Wat betreft de identificatie van een crisis dient de ECB haar richtsnoeren inzake vroegtijdige-interventiebeoordelingen verder te ontwikkelen en indicatoren voor het bepalen van een verslechtering van de financiële toestand van een bank vast te stellen. Daarbij moet ook systematisch gebruik worden gemaakt van informatie uit de beoordelingen van herstelplannen in deze omstandigheden.

XI. Op het vlak van crisisrespons dient de ECB ervoor te zorgen dat vraagstukken worden gekwantificeerd voordat er crisisresponsmaatregelen worden overwogen, en dient zij rapportage in te voeren voor de systematische monitoring van de kwaliteit van activa. Voorts dient zij ook operationele richtsnoeren voor vroegtijdige-interventiebeoordelingen op te stellen, waarbij zij systematisch gebruik dient te maken van de inzichten die ze heeft verworven aan de hand van de beoordeling van de herstelplannen van banken. Tot slot dient de ECB verdere operationele richtsnoeren uit te werken voor de beoordeling of een bank “faalt of waarschijnlijk gaat falen”.

INLEIDING

1. Een van de lessen die uit de financiële crisis van 2008 werden getrokken was dat het regelgevingskader voor de bankensector moest worden verbeterd om te komen tot beter crisisbeheer. In de Europese Unie (EU) werd daartoe Richtlijn 2014/59/EU, algemeen bekend als de richtlijn herstel en afwikkeling (*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD*), omgezet in nationale wetgeving. Met deze richtlijn wordt een gemeenschappelijk Europees kader voor herstel en afwikkeling tot stand gebracht.
2. In overeenstemming met nieuwe mondiale normen bestaat dit kader uit drie pijlers: herstelplanning door banken, vroegtijdige interventie door toezichthouders en afwikkeling als laatste redmiddel. De Europese Commissie heeft ook uitvoeringsverordeningen vastgesteld. Samen met de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) vormen deze uitvoeringsverordeningen een interpretatie van en een toelichting op het regelgevingskader, met als doel te komen tot een eenvormige toepassing.
3. Uit hoofde van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)¹ werd de Europese Centrale Bank (ECB) op november 2014 belast met de verantwoordelijkheid te zorgen voor het doelmatig operationeel beheer van taken met betrekking tot de beoordeling van herstelplannen van banken en voor de vroegtijdige interventie voor significante banken in de eurozone. Vanaf juli 2017 oefent de ECB rechtstreeks toezicht uit op 120 significante banken in de eurozone, die samen beschikken over iets meer dan 80 % van de bankactiva, of ongeveer 22 000 miljard euro. De ECB raamt haar totale kosten voor prudentieel toezicht op het bankwezen voor 2017 op 490 miljoen euro, middelen die door de banken zelf worden opgebracht via een heffing.
4. Herstelplannen en vroegtijdige interventie moeten ervoor zorgen dat een crisis wordt beperkt, hetzij door de banken zelf, hetzij door toezichtsmaatregelen. Crisissituaties worden in het kader van dit verslag gedefinieerd als omstandigheden waarin de situatie van een

¹ Het GTM verwijst naar het stelsel van banktoezicht in de EU. Het GTM omvat de ECB en de nationale toezichthoudende autoriteiten van de deelnemende landen; de belangrijkste doelstellingen zijn: de stabiliteit van het Europese bankwezen verbeteren, de financiële integratie en stabiliteit vergroten en zorgen voor consistent toezicht.

bank dusdanig verslechtert dat haar financiële toestand wordt bedreigd. Deze toezichtsverantwoordelijkheid vergt een kader voor crisisbeheersing. Dit betreft het proces ter voorbereiding op crisissituaties, identificatie van crises wanneer ze zich voordoen en een crisisrespons.

5. Herstelplanning is een nieuw onderdeel van het regelgevingskader. Overeenkomstig het BRRD-stelsel zijn banken nu verplicht om herstelplannen op te stellen en bij te houden, die bestaan uit de maatregelen die de bank voornemens is te treffen om haar financiële positie te herstellen als eerste reactie op een verslechtering. De toezichthouders van de bank beoordelen de kwaliteit van deze plannen en gaan na of ze geloofwaardig en haalbaar zijn.

6. Volgens het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBT) kan vroegtijdige interventie voorkomen dat een vastgestelde tekortkoming zich ontwikkelt tot een bedreiging voor de veiligheid en de soliditeit². Vroegtijdige interventie is een cruciaal onderdeel van de crisisbeheersing door de toezichthouders. De BRRD heeft een uitgebreide reeks instrumenten voor vroegtijdige interventie ingevoerd; de EU-verordening tot vaststelling van het GTM³ verleent de ECB ook bevoegdheden op het gebied van vroegtijdige interventies.

7. Derhalve is doeltreffende crisisbeheersing nu voornamelijk afhankelijk van het doelmatige beheer door de ECB van haar uitgebreide bevoegdheden. Dit omvat de opbouw van de toezichthoudende capaciteit om negatieve ontwikkelingen in een vroeg stadium te kunnen vaststellen en erop te kunnen reageren. Ook brengt dit met zich dat de ECB moet zorgen voor een adequate informatiestroom van interne en externe gegevens en voor tijdige besluitvorming. Een laatste randvoorwaarde voor doelmatig beheer bij het behandelen van een crisissituatie is de vlotte uitwisseling van informatie en de doelmatige coördinatie met andere toezichthouders en relevante autoriteiten.

8. De beoordeling van herstelplannen en de vaststelling van crisissituaties zijn gevoelige beslissingen die op een deugdelijk proces moeten berusten. Dit geldt ook voor het gebruik

² BCBS Core Principles for Effective Banking Supervision (2012), blz. 4.

³ Zie Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

van discretionaire toezichtsbevoegdheden, aangezien de maatregelen doelgericht en evenredig moeten worden aangepast aan het probleem. Een belangrijke uitdaging is de vaststelling van criteria die zorgen voor een consistente behandeling van banken met uiteenlopende bedrijfsmodellen in verschillende markten waarop toezicht wordt uitgeoefend door teams met elk een andere achtergrond waar het gaat om toezicht.

9. Er moet derhalve een evenwicht zijn tussen algemene, overkoepelende criteria en criteria die specifiek zijn voor de instelling, waarbij die criteria voldoende soepel moeten kunnen worden toegepast. Tegelijkertijd moeten alle criteria expliciet en robuust genoeg zijn om de samenhang in het toezicht te garanderen en waarborgen tegen “*inaction bias*” (niets doen is beter dan iets doen) en “*regulatory capture*” (de belangen van een bank worden verdedigd in plaats van het openbaar belang) in te bouwen.

10. Ongeveer twee derde van de banken die aan de crisisbeheersingsprocedures van de ECB werden onderworpen, kregen SREP-score⁴ “vier”; dit is de laagste score voordat een bank als FOLTF (“die faalt of waarschijnlijk gaat falen”) wordt aangemerkt, en een derde van die banken kreeg score “drie”. Slechts één bank kreeg SREP-score “twee”. De meeste banken stonden ten minste één jaar onder crisisbeheer - en sommige gedurende de hele periode. De cijfers voor 2016 laten zien dat 11 % van de banken in Europa SREP-score “vier” had. In het tweede kwartaal van 2016 beschikten vijf banken over een kapitaalniveau onder de MDA-trigger.

⁴ SREP staat voor *Supervisory Review and Evaluation Process*, procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder. De SREP heeft als belangrijkste doel ervoor te zorgen dat de instellingen passende regelingen (onder meer strategieën, processen en mechanismen) hebben getroffen en over voldoende kapitaal en liquiditeit beschikken om hun risico's deugdelijk te kunnen beheren en voldoende af te dekken.

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

11. We hebben onderzocht of de ECB, in haar toezichhoudende rol, een operationeel doelmatig kader voor crisisbeheersingsprocedures heeft vastgesteld⁵. Daarbij ging onze aandacht vooral uit naar:

- a) de vraag of de toezichtsmethodologieën van de ECB en de bijbehorende procedures een substantiële verslechtering van de financiële toestand van een bank doeltreffend identificeren en er doeltreffend op reageren; en
- b) de vraag of de operationele procedures en regelingen voor coördinatie en samenwerking binnen de ECB en tussen de ECB en andere relevante actoren doelmatige crisisbeheersing mogelijk maken.

⁵ Ons mandaat inzake de doelmatigheidscontrole van de ECB wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 27, lid 2, van het Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de ECB, en in artikel 20, lid 7, van de GTM-verordening.

12. In dit verband werd bij de controle het volgende onderzocht:

- a) de organisatorische opzet van de ECB en haar processen voor de aanwerving en toewijzing van personeel;
- b) haar processen voor informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking, zowel intern als extern met andere belanghebbenden;
- c) haar processen voor de beoordeling van herstelplannen, met inbegrip van hulpmiddelen en praktijken ter ondersteuning;
- d) haar processen voor de toepassing van het kader voor vroegtijdige interventie, met inbegrip van criteria en methoden om een vroegtijdige crisisidentificatie en een passende respons te waarborgen.

13. De controlecriteria werden afgeleid uit de volgende bronnen:

- a) de wetgeving ter zake - de BRRD, de richtlijn kapitaalvereisten (RKV IV)⁶ en de verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM-verordening);
- b) de desbetreffende gedelegeerde verordeningen van de Commissie en richtsnoeren van de EBA;
- c) de desbetreffende mondiale normen (BCBT en Raad voor financiële stabiliteit (FSB)); en
- d) de interne regels en procedures van de ECB.

14. We verzamelden controle-informatie via vergaderingen en gesprekken met belangrijk toezichthoudend personeel van de ECB en aan de hand van een doorlichting van bepaalde interne documenten en openbaar beschikbare gegevens. Naast onze controlewerkzaamheden bij de ECB verzonden we ook nog een vragenlijst aan alle

⁶ 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.

significante banken met de bedoeling feedback te verzamelen over de doeltreffendheid van het herstelplanningsproces.

15. De controle was uitsluitend toegespitst op de doelmatigheid van de crisisbeheersing door de ECB voor banken waarop zij rechtstreeks toezicht uitoefent (dit zijn uitsluitend de zogenoemde “significante instellingen” (SI's)). De controle bestreek niet de crisisbeheersingsactiviteiten voor “minder significante instellingen” (LSI's), noch de interactie van de ECB met de afwikkelingsautoriteiten, behalve waar het de tijdige uitwisseling van informatie betrof. We hebben niet gecontroleerd of de individuele toezichtsbesluiten van de ECB al dan niet passend waren, maar wel of de bestaande processen het mogelijk maken dat op het juiste moment beslissingen worden genomen en of de beoordelingen die vóór de besluitvorming worden verricht een goed geïnformeerd oordeel mogelijk maken.

16. We bleven kampen met beperkingen van de reikwijdte van onze controle. De ECB verstreek uitgebreide documentatie ten behoeve van deze controle en besteedde aanzienlijke middelen aan de ondersteuning ervan, zodat de controle op schema kon blijven en er werden regelingen voor de samenwerking tussen de ERK en de ECB opgezet om de bescherming van vertrouwelijke gegevens en een soepele uitwisseling van documenten te garanderen. Als gevolg daarvan verkregen wij voldoende controle-informatie met betrekking tot de opzet van het systeem en konden wij in dat opzicht passende conclusies trekken. De verstreekte controle-informatie op het gebied van de toetsing van interne beheersingsmaatregelen en gegevensgerichte controle was echter ontoereikend. De volledige gegevens zijn te vinden in **bijlage I**. Dit betekent dat met betrekking tot de doelmatigheid van de wijze waarop beoordelingen van herstelplannen en andere crisisbeheersingsactiviteiten in de praktijk werden uitgevoerd, de controle-informatie waartoe wij toegang hadden, beperkt was en soms niet onmiddellijk beschikbaar werd gesteld. Als gevolg daarvan konden wij, hoewel wij een aanzienlijke hoeveelheid documentatie ontvingen, niet al onze controlevragen beantwoorden in overeenstemming met de voor een controle passende normen en moet dit verslag noodzakelijkerwijze als voorlopig worden gezien met betrekking tot deze terreinen van de controle.

OPMERKINGEN

Organisatorische opzet, aanwerving en toewijzing van personeel voor crisisbeheersingsactiviteiten

17. De crisisbeheersingsactiviteiten van de ECB kunnen alleen doelmatig zijn als er een organisatiestructuur bestaat die de prestaties ondersteunt, met daarbij een passende personeelsbezetting. Dit laatste betekent dat de personeelsbehoeften in kaart moeten worden gebracht, op basis van een duidelijke planning, en dat er voldoende personeelsleden met de juiste vaardigheden worden aangeworven en in dienst genomen. Ook moeten er processen bestaan voor het per geval herschikken van personeelsleden om noodsituaties op te vangen.

De organisatorische opzet is over het geheel genomen adequaat...

18. Bij de ECB zijn gezamenlijke toezichthoudende teams (JST's) belast met het permanente toezicht, waaronder het uitoefenen van toezichthoudende activiteiten met betrekking tot de beoordeling van de herstelplannen van banken, en met crisisbeheersing. De JST's staan altijd onder leiding van ECB-personeel. Ze zijn samengesteld uit ECB-personeel en medewerkers die door de toezichthoudende autoriteiten van de deelnemende lidstaten (LS) zijn aangewezen. Tijdens een vorige controle werd geconstateerd dat de ECB onvoldoende zeggenschap heeft over het aantal toezichthouders en hun vaardigheden⁷. Daarnaast bestaat er bij de ECB een speciale afdeling Crisisbeheersing (CRM) waarin specifieke deskundigheid op dit vlak is gebundeld ter ondersteuning van de JST's. Interactie met de CRM kan ook de consistentie in de besluitvorming van de JST's en de doelmatigheid in het beheer van hun werkzaamheden waarborgen (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 - Taken van de CRM

De hoofddoelstellingen van de CRM zijn: a) zorgen voor de consistente behandeling van kwesties op het gebied van crisisbeheersing; b) verstrekken van richtsnoeren en deskundige ondersteuning,

⁷ Zie de paragrafen 126-137 van Speciaal verslag nr. 29/2016: "Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - een goede start maar verdere verbeteringen nodig" (<http://www.eca.europa.eu>).

relevante informatie en administratieve bijstand aan de JST's en het crisisbeheersingsteam op hoog niveau (CMT) van het GTM; c) verzorgen van opleidingen voor de JST's; d) fungeren als contactpunt voor samenwerking met de afwikkelingsautoriteiten.

De CRM heeft voor elke SI een bepaald contactpunt (PoC) aangewezen dat optreedt als tussenschakel voor de JST's. Gemiddeld ondersteunt één PoC negen JST's tijdens de uitoefening van hun taken in verband met crisisbeheersing.

19. Daarnaast monitort de CRM crisisrelevante indicatoren die zij heeft vastgesteld op basis van informatie over de risico's en kwetsbaarheden van GTM-instellingen. Zij ontvangt deze informatie van de afdeling Risicoanalyse (RIA) en de crisisbeheersingsafdelingen van de nationale bevoegde autoriteiten (NBA's); bovendien ontvangt zij toezichtsgegevens van directoraat-generaal Statistieken (DG Statistieken) van de ECB.

20. Deze organisatiestructuur versterkt de doelmatigheid in het operationele beheer van de taken. De verantwoordelijkheden en taken van de JST's en de CRM zijn duidelijk van elkaar gescheiden; dit draagt bij tot de doelmatige wisselwerking tussen beide. De JST's hebben duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden voor het permanente toezicht en zijn ook betrokken bij verschillende fasen van de crisisbeheersing, van de voorbereidende activiteiten tot en met de vroegtijdige interventie of het FOLTF-proces.

21. De ECB heeft deze interactie met de JST's verder verbeterd door de CRM op te splitsen in twee onderafdelingen: "Crisis Management Operations" en "Crisis Management Policy and Cooperation". De eerste is verantwoordelijk voor bankspecifieke interactie met de JST's, en de tweede is belast met taken in verband met de beleidscoördinatie inzake het kader voor crisisbeheersing en de samenwerking met bevoegde autoriteiten, afwikkelingsautoriteiten en andere belanghebbenden.

... ondanks tekortkomingen in de initiële planning

22. De deskundige ondersteuning die de CRM biedt aan de JST's kan cruciaal zijn voor de doelmatige beheersing van een crisissituatie, aangezien er geen garanties zijn dat de JST-leden beschikken over de nodige vaardigheden voor crisisbeheersing.

23. Bij de initiële planning voor de personeelsbezetting van het GAM ontbrak een vooraf vastgestelde combinatie van vaardigheden. Na de vaststelling van het GTM werd er bovendien geen expliciete ervaring in crisisbeheersing vereist bij de aanwerving van JST-personeel. De ECB heeft ook niet de bevoegdheid om ervoor te zorgen dat JST-leden die door de nationale autoriteiten worden gestuurd over de nodige deskundigheid beschikken. De afdeling Human Resources bespreekt momenteel de mogelijkheid om een gegevensbank van vaardigheden en kwalificaties voor het GTM in te richten.

De aanwervingen voor de CRM waren over het geheel genomen doelmatig

24. Op grond van de door ons onderzochte steekproef stellen we vast dat de aanwervingen voor de CRM in het algemeen doelmatig waren, vooral in het licht van de uitdaging om mensen met relevante ervaring te vinden. De aanwervingen namen alles bij elkaar twee tot zes maanden in beslag en alle aangeworven personeelsleden beschikten over de benodigde vaardigheden.

... maar de ECB beschikt niet over specifieke procedures om de toewijzing van personeel aan de JST's in een crisissituatie te herzien en personeel anders in te zetten ten behoeve van de doelmatigheid van de crisisbeheersing

25. Zoals toegelicht in paragraaf 119 van ons speciaal verslag⁸, moet het risiconiveau van een onder toezicht staande entiteit gevolgen hebben voor het aantal en de grondigheid van de toezichthoudende taken. Wanneer de situatie van een bank plotseling verslechtert, kan dit met zich brengen dat het bijbehorende JST kampt met een tekort aan middelen. In een crisissituatie kunnen de JST's hun gewone taken beperken of uitstellen. Er is echter geen proces aan de hand waarvan de personeelsbehoeften worden herzien of personeel opnieuw wordt toegewezen, hetgeen afbreuk kan doen aan de doelmatigheid van het beheer tijdens een crisissituatie.

⁸ Speciaal verslag nr. 29/2016.

Samenwerking en coördinatie bij de crisisbeheersing

26. Doelmatige crisisbeheersing vergt doeltreffende samenwerking en coördinatie tussen de betrokken partijen. Dit geldt met name voor grensoverschrijdende bankgroepen, gezien de complexe aard ervan.

27. Volgens het EU-recht⁹ moet de ECB, wanneer zij met een crisissituatie in een bank te maken krijgt, informatie uitwisselen en haar activiteiten coördineren met andere autoriteiten. Daarbij kan er sprake zijn van andere autoriteiten die bevoegd zijn voor het banktoezicht binnen colleges van toezichthouders, toezichthouders inzake het verzekeringsbedrijf, afwikkelingsautoriteiten en macroprudentiële autoriteiten.

28. Colleges van toezichthouders zijn instrumenten voor samenwerking en coördinatie op het gebied van toezicht, zowel in normale omstandigheden als tijdens een crisis. Een doelmatig beheer van de taken van de colleges houdt in dat relevante informatie wordt uitgewisseld en dat de crisisbeoordelingen en -responsen worden gecoördineerd.

29. Het functioneren van de colleges moeten gebaseerd zijn op schriftelijke afspraken die bepalingen bevatten inzake de vertrouwelijkheid, het gebruik en de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de leden¹⁰. Een model voor schriftelijke afspraken alsmede interne ECB-procedures bieden de JST's richtsnoeren voor het maken van schriftelijke afspraken met andere autoriteiten. Met betrekking tot crisissituaties omvatten de ECB-procedures echter geen specifieke instructies betreffende de reikwijdte en omvang van bankgroepspecifieke informatie die moet worden uitgewisseld. In de tot dusver schriftelijk overeengekomen afspraken is dergelijke informatie niet altijd omschreven, zoals vereist is. Wanneer dergelijke afspraken ontbreken, kan dit afbreuk doen aan de doelmatige werking van een college tijdens een crisissituatie.

⁹ Bijv. RKV IV.

¹⁰ Artikel 115 van RKV IV en artikel 5 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/98 van de Commissie van 16 oktober 2015.

Het opzetten van coördinatie en samenwerking met andere autoriteiten is nog steeds niet afgerond

30. In haar hoedanigheid van consoliderend toezichthouder is de ECB voorzitter van 34 toezichthoudende colleges, waaronder vier internationale colleges waarin behalve de ECB geen andere EU-deelnemers zetelen. De ECB is momenteel bezig met het sluiten van schriftelijke coördinatie- en samenwerkingsregelingen (Written Coordination and Cooperation Arrangements - WCCA's) teneinde de crisisbeheersing in deze colleges te bevorderen. In juni 2017 had de ECB slechts voor vijf colleges WCCA's gesloten (zie **tabel 1**). De ECB heeft geen voorrang verleend aan de sluiting van WCCA's op basis van risico's. De onderhandelingen zijn vaak moeilijk omdat ze onder meer afhangen van de responsiviteit van de wederpartijen. Het ontbreken van een WCCA zou het vermogen van de ECB om tijdig en doeltreffend op een crisis te reageren kunnen beperken.

Tabel 1 - Stand van zaken met WCCA's

Status	Aantal instellingen
Gesloten	5
In afwachting van goedkeuring ECB	4
Interne beoordeling van de ECB gaande	18
Hangende (incl. twee banken die wereldwijd van systeembelang zijn (G-SIB's))	3
Niet gestart (internationale colleges)	4

Bron: ECB.

31. De door de ECB verstrekte documenten bevatten beperkte operationele richtsnoeren aan JST's om ervoor te zorgen dat hun taken in verband met de colleges bij een crisissituatie consistent en doelmatig worden beheerd.

32. Ook bestaat er geen intern kader van voorschriften die ervoor zorgen dat de bijkomende uitdagingen die voortvloeien uit het aanvullende toezicht van de ECB op 29 financiële conglomeraten (FICO's)¹¹ worden aangepakt¹². Het ontbreken van een dergelijk

¹¹ Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat (PB L 35 van 11.2.2003, blz. 1). Het doel van de richtlijn is de vaststelling van gemeenschappelijke normen voor het prudentiële toezicht op financiële conglomeraten.

kader kan van invloed zijn op de doelmatigheid en tijdigheid van een interventie wanneer bij een FICO een crisis ontstaat.

33. Om deze twee redenen is het WCCA-model van de ECB van bijzonder belang voor doelmatige grensoverschrijdende crisisbeheersing. Het model omvat echter niet het vereiste minimum aan gegevens dat in een crisisscenario tussen de leden van het college moet worden uitgewisseld¹³. De ons ter beschikking staande controle-informatie bevatte geen voorbeelden waarbij de ECB in dit minimum aan gegevens had toegestemd. Het gedeelte van het model dat betrekking heeft op de interactie tussen de toezichhoudende colleges en afwikkelingscolleges is ook onvolledig vanwege de recente oprichting van afwikkelingscolleges en het feit dat 19 grensoverschrijdende groepen momenteel onder de verantwoordelijkheid van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) vallen. De ECB heeft verklaard dat zij voornemens is dit gedeelte te herzien zodra de schriftelijke afspraken voor afwikkelingscolleges en crisisbeheersingsgroepen zijn afgerond.

De interactie met de GAR en andere belanghebbenden moet worden verbeterd

34. De doeltreffende interactie met de afwikkelingsautoriteiten in het algemeen en de GAR als de nieuwe EU-instantie die belast is met de afwikkeling van falende banken in het bijzonder, is uitgegroeid tot een nieuw en cruciaal onderdeel van de crisisbeheersing.

35. De samenwerking van de ECB met de GAR omvat het delen en uitwisselen van informatie die van belang is voor de taken van een van deze organisaties of voor beide. Dit omvat de afwikkelingsplanning, waarbij vroegtijdige-interventiemaatregelen worden opgelegd en FOLTF-beoordelingen worden verricht.

¹² Artikel 4, lid 1, onder h), van de GTM-verordening bepaalt dat de ECB moet deelnemen aan aanvullend toezicht op een financieel conglomeraat ten aanzien van de daarin opgenomen kredietinstellingen en dat zij de taak van coördinator op zich moet nemen indien zij daartoe volgens het EU-recht is aangewezen.

¹³ Volgens artikel 18, lid 2, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/98 van de Commissie moet de consoliderende toezichhouder de maatregelen en (ondernomen of geplande) stappen toelichten aan de leden van het college. Het WCCA-model verwijst uitsluitend naar het streven van de autoriteiten om het minimum aan gegevens als bedoeld in artikel 114 van RKV IV zo spoedig mogelijk te delen, hetgeen minder expliciet is dan het voorschrift in de gedelegeerde verordening van de Commissie.

36. Als eerste stap naar het waarborgen van een doeltreffende informatiestroom hebben de ECB en de GAR in december 2015 een memorandum van overeenstemming (MoU) ondertekend. Het MoU wordt momenteel geactualiseerd met als doel de reikwijdte en omvang te vergroten van de informatie die aan de GAR wordt verstrekt ten behoeve van de afwikkelingsplanning en in crisissituaties, op basis van de in de afgelopen twee jaar opgedane ervaring.

37. Sinds april 2015 heeft de GAR toegang op afstand tot Darwin, het document- en archiefsysteem van de ECB, en sinds december 2016 tot het IMAS, het informatiemanagementsysteem dat binnen het GTM wordt gebruikt. De hoeveelheid informatie die met de GAR wordt uitgewisseld over niet-crisissituaties is beperkt. Met betrekking tot crisissituaties is er momenteel geen vooraf vastgesteld informatiepakket dat aan de GAR moet worden verstrekt. De ECB stelt daarom informatie beschikbaar die de ECB relevant acht en als de GAR meer informatie nodig heeft, dient hij daarom te verzoeken.

38. Als vooraf wordt overeengekomen welke informatie moet worden uitgewisseld, is het gemakkelijker om in een crisissituatie informatie ter beschikking te stellen aan de GAR, waarmee een zich voordoende operationele ondoelmatigheid wordt aangepakt. Toch is dit op zichzelf niet voldoende om te waarborgen dat de GAR deze informatie in een vroeg stadium van een crisis ontvangt. Het niveau van de informatie die via het systeem beschikbaar wordt gesteld, neemt niet automatisch toe naarmate de financiële toestand van een bank verslechtert, tot het punt waarop een crisis is bereikt, maar alleen indien de ECB een vroegtijdige interventie overweegt en dit signaleert in de IMAS-fase, of indien de ECB dat aangewezen acht.

39. Deze tekortkomingen hadden in het algemeen een nadelige invloed op de operationele doelmatigheid van het systeem. De GAR ontvangt niet van meet af aan een uitgebreid gegevenspakket, maar moet telkens opnieuw om gegevens vragen en voor elk verzoek gegevens voorbereiden, goedkeuren en verzenden. Daarnaast zou het proces waarbij een uitgebreider informatiepakket wordt gedeeld naarmate de situatie van een instelling verslechtert, verder kunnen worden geoptimaliseerd om de doelmatigheid te verbeteren. Ons recente speciale verslag over de GAR bevat meer informatie over de samenwerking tussen de twee instanties.

Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB)

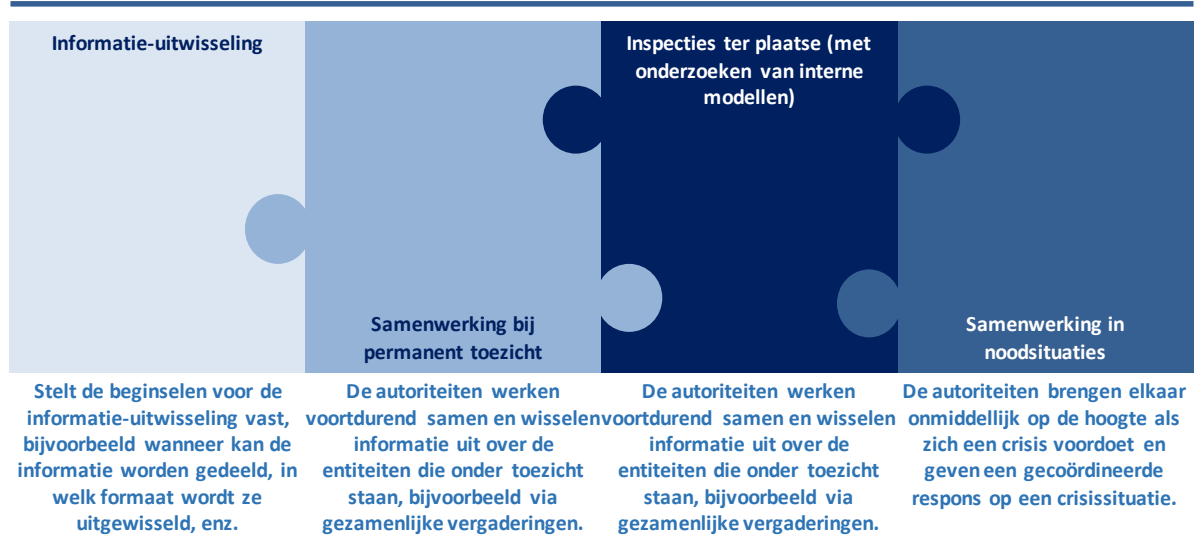
40. Het ESRB is belast met het macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel in de EU. Het identificeert en prioriteert systeemrisico's en geeft waarschuwingen en aanbevelingen voor herstelmaatregelen. We troffen geen uitgewerkte procedures aan die ervoor zorgen dat bij de crisisbeheersing van de ECB rekening wordt gehouden met de door het ESRB geïdentificeerde systeemrisico's voor de financiële stabiliteit.

Samenwerking met de relevante instanties

41. De ECB heeft interne processen vastgesteld voor het voorbereiden van, onderhandelen over en goedkeuren van samenwerkingsovereenkomsten of MoU's met andere relevante autoriteiten met het oog op de coördinatie in een crisissituatie (zie ***figuur 1***). Ze heeft MoU's gesloten met de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en blijft werken aan het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met nationale marktautoriteiten, toezichthoudende autoriteiten van lidstaten die niet tot de eurozone behoren en nationale autoriteiten van landen buiten de EU.

Figuur 1 - Vier toezichtsgebieden die worden behandeld in MoU's met andere bevoegde autoriteiten

Vier toezichtsgebieden die worden behandeld in MoU's waarover de ECB momenteel onderhandelt



Bron: ECB

42. De prioriteit die wordt gegeven aan het sluiten van overeenkomsten met landen buiten de EU is afhankelijk van een reeks factoren, onder meer van de analyse van risicoposities en groepsstructuren. Deze prioriteiten worden echter niet weergegeven in een algemeen actieplan binnen de ECB. Er is evenmin sprake van prioritering wanneer er overeenkomsten worden gesloten met nationale marktautoriteiten of lidstaten die niet onder het GTM vallen. In de praktijk hangt het sluiten van MoU's met autoriteiten buiten de EU af van de bereidheid tot samenwerking van de andere partij. De tot dusver gesloten overeenkomsten, die verband houden met permanent toezicht, bevatten geen specifieke regelingen in verband met activiteiten op het gebied van crisisbeheersing.

43. Daarnaast is de ECB wettelijk verplicht om andere belanghebbenden op de hoogte te brengen van een mogelijke crisissituatie, afhankelijk van de ernst van die crisis. Deze belanghebbenden zijn onder meer de EBA, de nationale centrale banken en de monetaire functie van de ECB zelf.

Herstelplanning

44. Een belangrijke verplichting die de banken uit hoofde van de BRRD moeten naleven, is het opstellen en bijhouden van plannen op basis waarvan ze hun financiële positie kunnen herstellen na een plotselinge verslechtering, de zogeheten herstelplannen. Als banktoezichthouder moet de ECB de kwaliteit van deze herstelplannen jaarlijks beoordelen.

45. Een doelmatig proces voor de beoordeling van herstelplannen vereist samenhangende instrumenten en duidelijk omschreven rollen en verantwoordelijkheden binnen de ECB. De JST's zouden daarbij hun beoordelingen binnen een bepaalde termijn moeten verrichten en feedback moeten geven aan de banken, zodat de GAR de gelegenheid krijgt om zijn standpunten kenbaar te maken¹⁴.

46. Een doelmatig proces maakt het ook mogelijk dat potentiële tekortkomingen onmiddellijk worden gesignaleerd en dat de beoordeling van de herstelplannen binnen het GTM consistent verloopt. Tot slot zouden de resultaten van algemene beoordelingen systematisch moeten worden gebruikt als input voor de crisisvoorbereiding en -beheersing.

Na een overgangsfase heeft de ECB een consistent tijdschema voor het indienen van herstelplannen vastgesteld...

47. De ECB moest het indieningsproces voor alle banken faseren vanwege de late omzetting van de BRRD in veel lidstaten in 2015. Dit proces werd aangepast en voor de tweede ronde in 2016 werd een nieuwe aanpak van de indiening van de plannen vastgesteld en uitgevoerd, wat de operationele doelmatigheid van het proces verbeterde.

... maar het bleef een uitdaging om te komen tot gemeenschappelijke besluiten over herstelplannen

48. De precieze procedure die voor de beoordeling moet worden gehanteerd, verschilt al naargelang de structuur van de bank of bankgroep. Voor grensoverschrijdende bankgroepen

¹⁴ Artikel 6, lid 4, BRRD.

bijvoorbeeld moet het toezichthoudend college met alle leden een gezamenlijk besluit nemen. **Bijlage II** is een grafische voorstelling van het proces voor de beoordeling van herstelplannen door toezichthoudende colleges.

49. Volgens een verklaring van de ECB werd de eerste indieningsronde om een aantal redenen uitgesteld. 71 van de 106 banken (67 %) dienden hun herstelplannen op tijd in. De GAR gaf in de cyclus van 2015 op geen enkel plan commentaar. Waar de procedure de betrokkenheid van een toezichthoudend college vereiste, werd het formele gezamenlijke besluitvormingsproces in slechts 11 van de 32 gevallen (34 %) afgerond, dat wil zeggen dat er een gemeenschappelijk besluit werd genomen door alle leden. Alles bij elkaar genomen wijzen deze resultaten op enige ondoelmatigheid in de werkzaamheden van de toezichthoudende colleges.

Het inzetten van nationale deskundigen brengt potentiële governanceconflicten met zich mee

50. De bevoegde autoriteit is verantwoordelijk voor de beoordeling van herstelplannen¹⁵. In het geval van de SI's is dit de ECB. In haar eigen toezichtshandleiding staat de ECB¹⁶ toe dat medewerkers van de NBA's deelnemen aan de beoordeling van herstelplannen - zonder dat ze echter deel uitmaken van een JST of verantwoording afleggen aan de NBA-subcoördinator. In plaats daarvan rapporteren ze aan het hoofd van de bijbehorende nationale afdeling. In ons Speciaal verslag nr. 29/2016 (paragrafen 140, 141 en 147) concludeerden we dat botsende rapportagelijnen en een gebrek aan prestatiefeedback mogelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor de prestaties en doelmatigheid van het beheer van de beoordelingsprocedure. In dit geval is de toestand nog problematischer, aangezien er geen connectie is met het JST via de NBA-subcoördinator en er geen formeel vastgelegd overdrachtsproces bestaat. De handleiding biedt evenmin richtsnoeren voor de procedurele interactie tussen de JST-coördinator en de desbetreffende nationale deskundigen.

¹⁵ Artikel 6, lid 2, BRRD.

¹⁶ Volgens deze gids moeten de JST's nationale deskundigen uit horizontale functies laten deelnemen aan besprekingen over de beoordeling van herstelplannen.

De CRM monitort het herstelplanningsproces en verstrekt algemene richtsnoeren aan de JST's en banken, maar enige verbetering is nodig

51. Tijdens twee interne beoordelingen stelde de CRM bepaalde kwesties in verband met het doelmatige beheer van het beoordelingsproces vast. Daaruit bleek dat er behoefte was aan nadere richtsnoeren over herstel mogelijkheden, -scenario's en -indicatoren, en deze werden vervolgens verstrekt aan toezichthouders op tal van gebieden van de herstelplanning. Het resultaat was een beter geharmoniseerde en doeltreffender aanpak van de beoordelingen.

52. Om de kwaliteit en de geloofwaardigheid van de herstelplannen te verbeteren en de doelmatigheid van het proces te garanderen, is het van cruciaal belang dat de instellingen de door de BRRD vereiste kerngegevens op een duidelijke en consistente manier rapporteren. Daartoe heeft de ECB de instellingen voorzien van een beknopt gestandaardiseerd rapportagemodel, waarmee ze de financiële kerngegevens op dezelfde manier kunnen doorgeven. Dit model bevat vooraf gedefinieerde beoordelingen en heeft als voordeel dat informatie van indicatoren, scenario's en mogelijkheden aan elkaar wordt gekoppeld en dat de gevolgen ervan worden gekwantificeerd. Het model werd voor het eerst gebruikt voor de cyclus van 2016. Positief is dat het model reeds is herzien en licht geactualiseerd voor de volgende ronde en dat het nu aanvullende richtsnoeren voor banken en toezichthouders bevat.

53. Ondanks de richtsnoeren die de CRM in samenwerking met het crisisbeheersingsnetwerk reeds voor een aantal terreinen heeft ontwikkeld, bevestigden JST's in interviews en tal van banken in onze enquête (zie **paragraaf 14**) dat extra hulp nodig is om de kwaliteit van de informatie die in herstelplannen wordt verstrekt te verbeteren (zie **bijlage III** voor uitgebreide antwoorden). Een bijzonder belangrijk terrein was de kalibratie van de drempelwaarde van indicatoren, bijvoorbeeld door reactieniveaus vast te stellen voor ratio's/indicatoren en de gekozen marge boven de vereisten van de pijler te beoordelen, waarbij echter moet worden opgemerkt dat de EBA reeds richtsnoeren heeft verstrekt.

54. In dit verband heeft de ECB de JST's geen uitvoerige richtsnoeren verstrekt die verder gaan dan hetgeen reeds door de EBA¹⁷ was ontwikkeld voor de manier waarop de kwaliteit van de indicatoren moet worden beoordeeld (meer bepaald de deugdelijkheid waarmee de drempelwaarden voor elke indicator worden gekalibreerd); dergelijke richtsnoeren zouden de doelmatigheid van het procesbeheer verbeteren. We stelden vast dat de ECB tot juni 2017 nog geen analyse had verricht van vergelijkbare banken (“peeranalyse”) op basis van soortgelijke bedrijfsmodellen en kenmerken (aan de hand waarvan volgens de EBA gemeenschappelijke trends en beste praktijken kunnen worden vastgesteld).

De ECB heeft de wettelijke vereisten voor de beoordeling van herstelplannen geoperationaliseerd in een instrument dat doeltreffend en vrijwel compleet is

55. De ECB en NBA's hebben de handen ineengeslagen om een model te op te zetten dat alle wettelijke vereisten voor de beoordeling van herstelplannen omvat. Dit model heeft de werkzaamheden van de toezichthouders vereenvoudigd, de kwaliteit van de beoordelingen verbeterd en de doelmatigheid van het procesbeheer versterkt. Mondelinge feedback van JST-coördinatoren bevestigde dat zij het vereenvoudigde model positief beoordelen.

56. De ECB heeft een Excel-tool ontworpen dat de beoordeling van de geloofwaardigheid en haalbaarheid van afzonderlijke herstel mogelijkheden ondersteunt. Het instrument combineert kwalitatieve gegevens uit beoordelingen van herstelplannen met bankspecifieke en marktgegevens en berekent de gevolgen van een breed scala aan mogelijke maatregelen in verschillende scenario's. Omdat het instrument toegang verschaft tot een grote hoeveelheid beschikbare - zowel historische als actuele - gegevens, moet het een realistischer kijk helpen geven op de haalbaarheid van afzonderlijke maatregelen en verbetert het in dit opzicht de doelmatigheid van deze beoordelingen.

57. Er is een procedure vastgesteld voor de jaarlijkse actualisering van het instrument voor de beoordeling van herstelplannen, onder auspiciën van een specifieke groep van deskundigen uit het Crisisbeheersingsnetwerk (CMN). De ECB verstrekke ons controle-informatie die laat zien hoe het beoordelingsinstrument wordt getoetst aan Gedelegeerde

¹⁷ Richtsnoeren van de EBA inzake indicatoren voor herstelplannen - EBA-GL-2015-02.

Verordening (EU) nr. 2016/98 van de Commissie en hoe bepaalde elementen moeten worden geactualiseerd en opgenomen in het instrument. Om de doeltreffendheid te vergroten, bevat het instrument ook verwijzingen naar de desbetreffende wettelijke voorschriften.

58. We merkten echter op dat er geen formele procedure bestond voor de analyse van de vergelijkende verslagen van de EBA¹⁸ en dat er geen documentatie was die aantoonde of de bevindingen en conclusies daarvan in het instrument zelf werden verwerkt om de gebruiker aanvullende richtsnoeren of praktische voorbeelden te geven. Deze elementen zouden de doelmatigheid van de beoordelingen vergroten, aangezien de beoordelaars dan geen richtsnoeren zouden hoeven op te zoeken in een reeks losstaande documenten.

59. Hoewel beoordelaars doorgaans toegang hebben tot IMAS, heeft de ECB geen formele procedure vastgesteld om richtsnoeren te verstrekken over de verificatie van de informatie in herstelplannen door verwijzing naar andere bronnen (bijvoorbeeld verslagen van een controleopdracht, registers, gegevens uit de SREP, verslagen van inspecties ter plaatse), inclusief koppelingen naar deze bronnen. Door dit gebrek aan richtsnoeren kan de doelmatigheid in het gedrang komen, vooral wanneer herstelplannen worden beoordeeld door nationale deskundigen van NBA's die geen deel uitmaken van het desbetreffende JST of door minder hooggeplaatste en ervaren personeelsleden.

... maar de resultaten van de herstelplanning worden niet stelselmatig gebruikt voor crisisidentificatie of -beheersing

60. De beoordeling van herstelplannen eindigt met het invullen van een beoordelingsmodel en het opstellen van een brief met feedback voor de bank waarin de tekortkomingen van het plan worden beschreven. De Toezichtshandleiding bevat algemene regels voor het gebruik van deze informatie. Ter bevordering van de doelmatigheid dienen de resultaten van herstelplanbeoordelingen ook een centraal en systematisch onderdeel van het permanente

¹⁸ Deze verslagen zijn bedoeld om de toezichthouders die beoordelingen verrichten te helpen bij het vaststellen van de belangrijkste elementen waarmee instellingen rekening moeten houden wanneer ze hun herstelplannen opstellen. Zie "EBA Recovery Planning - Comparative report on governance arrangements and indicators", blz. 4.

toezichthoudende proces van de ECB te zijn. Er bestaat echter geen specifieke procedure in dit verband en er is geen gedocumenteerde output omschreven, bijvoorbeeld in de vorm van een overzichtsrapport, waarbij aan de JST's wordt gevraagd om aspecten van een herstelplan op te nemen in hun permanente toezichtsactiviteiten. Zie **tekstvak 2** voor enkele voorbeelden.

Tekstvak 2 - De JST's kunnen de resultaten van de herstelplanbeoordeling als volgt gebruiken voor het permanente toezicht

Monitoring van indicatoren

Monitoring van de vraag of banken maatregelen hebben getroffen zoals vermeld in het herstelplan, maar zonder dit als zodanig te benoemen

Inspectie ter plaatse (bijvoorbeeld om de haalbaarheid na te gaan als de verstrekte informatie niet plausibel is, of om de nauwkeurigheid van de onderliggende gegevens en aannamen te controleren)

Monitoring van bijna-inbreuken op herstelplanindicatoren¹⁹

Een beknopt verslag opstellen over de mogelijke interventie maatregelen in het kader van de crisisbeheersing bij de bank

61. De resultaten van herstelplanbeoordelingen worden nog niet meegenomen in de besprekingen van het instellingsspecifieke crisisbeheersingsteam (IS-CMT)²⁰ of beoordeeld met het oog op mogelijk gebruik van vroegtijdige-interventiemaatregelen. Uit bovenstaande informatie is niet duidelijk af te leiden dat stelselmatig gebruik wordt gemaakt van de direct beschikbare informatie van de beoordelingsprocedure. Er is bijvoorbeeld geen gegarandeerde stelselmatige monitoring van inbreuken op indicatoren of van de toepassing

¹⁹ In dit verband staat in de Toezichtshandleiding dat de resultaten van een beoordeling moeten worden opgenomen in de SREP; alle bevindingen en in de beoordeling van de herstelplannen vastgestelde tekortkomingen moeten in acht worden genomen tijdens de beoordeling van de interne governance en de algehele controles van een instelling. Deze richtsnoeren blijven echter vrij algemeen, zoals werd bevestigd in onze interviews met JST's.

²⁰ Het IS-CMT fungeert als het centrale orgaan voor interne coördinatie van het GTM met betrekking tot toezichtsmaatregelen die nodig zijn om een crisissituatie te mitigeren. Het IS-CMT is ook de centrale hub voor de uitwisseling van informatie en voor de coördinatie van de respons van de ECB als toezichthouder.

van herstelmaatregelen. Deze tekortkomingen zouden nadelige gevolgen kunnen hebben voor het doelmatige beheer van crisisidentificatie, vroegtijdige interventie en crisisrespons.

De onder toezicht staande entiteiten staan in het algemeen positief tegenover het herstelplanningsproces

62. Als onderdeel van onze controle hebben we een online-enquête verricht onder alle banken die herstelplannen bij de ECB hadden ingediend. We vroegen hun mening over de normen die voor de herstelplanning zijn vastgesteld en over hun interactie met de ECB in het kader van dit proces. De enquête werd verzonden naar alle 125 SI's en werd gehouden in maart en april 2017. Er kwamen antwoorden binnen van 64 entiteiten in 17 lidstaten (zie ***bijlage III*** voor uitvoerige antwoorden).

63. De banken reageerden in het algemeen positief ten aanzien van het herstelplanningsproces, hoewel ze ook aangaven dat er verdere toelichtingen en richtsnoeren nodig zijn om de nog bestaande ambiguïteit op bepaalde gebieden aan te pakken. Daarbij ging het onder meer over de definitie van vroegtijdige waarschuwingssignalen en indicatoren voor herstelplannen, de kalibratie van indicatoren en de passende drempelwaarden, de afstemming van indicatoren met de bedrijfsmodellen van banken en de methodologie die wordt gebruikt voor omgekeerde stresstests voor alle scenario's. Tien banken wezen op de duplicatie van informatieaanvragen en vroegen om een duidelijker onderscheid tussen de informatie die is vereist voor herstelplannen, respectievelijk afwikkelingsplannen²¹.

64. De meeste banken verklaarden dat de interactie met de ECB positief was, hoewel zeven banken lieten weten dat brieven met feedback laat of zelfs helemaal niet waren verstuurd²². Twaalf banken stelden dat de JST's specifiekere moeten zijn bij het verlenen van technische bijstand aan banken, en soortgelijke opmerkingen werden ook gemaakt met

²¹ Dit onderscheid ontbrak met name ten aanzien van de identificatie en het gedetailleerd in kaart brengen van rechtspersonen, kritieke functies en bedrijfsonderdelen, die voor de herstelplanning allemaal van weinig belang werden geacht.

²² Eén bank had niet tijdig een brief met feedback gekregen na de eerste indieningsronde. De overige zes opmerkingen betroffen de tweede ronde.

betrekking tot de richtsnoeren inzake de manier waarop dochterondernemingen in groepsherstelplannen moeten worden opgenomen. Tot slot zetten negen banken vraagtekens bij de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Een uitvoerige analyse van de antwoorden op elke vraag wordt gegeven in **bijlage III**.

Doordat de door de ECB verstrekte steekproef beperkt was, konden er geen conclusies worden getrokken over de beoordelingen van herstelplannen

65. Gezien de hierboven in **paragraaf 16** beschreven beperkingen moesten we onze controleprocedures aanpassen en konden we slechts de (deels geredigeerde) informatie over geselecteerde aspecten van drie herstelplannen vergelijken met de beschikbare criteria/richtsnoeren en de daaruit voortvloeiende beoordelingen. Het was onze bedoeling om, voor zover dat mogelijk was, de samenhang en consistentie te evalueren van het beoordelingsinstrument als onderdeel van de door het management gebruikte operationele processen. Met het oog daarop onderzochten we, voor zover dat mogelijk was, hoe de beoordelingen in praktijk werden gebracht en of ze de banken doelmatige feedback boden in de vorm van een volledige lijst van vastgestelde tekortkomingen.

66. We stelden enkele minder belangrijke onsamenvattingen vast met betrekking tot de beoordelingscriteria voor het gedeelte over indicatoren en de daaruit voortvloeiende beoordeling en feedback voor banken. Daarnaast had het controle-informatiespoor te lijden onder het feit dat de beoordelaars niet terugverwijzen naar de relevante onderdelen van het herstelplan of het toezichtsdossier²³. De beschikbaar gestelde controle-informatie was echter niet toereikend voor ons om te concluderen hoe doelmatig de uitvoering van het planningsproces in de praktijk is. Zie **bijlage I** voor een uitvoerige analyse van de beperkingen van de reikwijdte.

²³ Een controlespoor is een systeem dat de gedetailleerde verrichtingen of informatie met betrekking tot een gegeven traceert. Het is de lijst van de wijzigingen die in een specifieke database of in een specifiek bestand zijn doorgevoerd.

Crisisidentificatie

67. Het regelgevingskader van de EU omvat een breed scala aan vroegtijdige-interventiebevoegdheden en andere toezichtsbevoegdheden voor de omgang met banken in een crisissituatie. De ECB heeft in haar hoedanigheid van toezichthouder een kader voor crisisbeheersing vastgesteld dat de aanzet moet geven tot tijdige en doeltreffende responsen en moet zorgen voor opportune besluitvorming tijdens een crisis.

68. Om doelmatig te zijn, moet dit kader garanderen dat de ECB haar bevoegdheden aanwendt in overeenstemming met de desbetreffende EBA-richtsnoeren en GTM-doelstellingen. Doelmatige crisisbeheersing is afhankelijk van de capaciteit van de toezichthouder om een crisis te identificeren wanneer die zich nog in een vroeg stadium bevindt. Dit vergt een helder inzicht in de rechtsgrondslag voor het gebruik van vroegtijdige-interventiebevoegdheden en andere toezichtsbevoegdheden, met objectieve criteria daarvoor en de nodige inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel. In dit verband zijn adequate processen en volledige en uitvoerige richtsnoeren voor het personeel van bijzonder groot belang, gelet op de juridische uitdagingen die de ECB heeft geïdentificeerd voor de eenvormige toepassing van haar bevoegdheden.

De ECB heeft taken toegewezen en een algemene werkstroom voor crisisidentificatie en -respons vastgelegd, maar haar richtsnoeren voor de toepassing van de desbetreffende bepalingen zijn ontoereikend

69. Twee van de belangrijkste operationele documenten voor crisisbeheersing binnen de ECB zijn twee hoofdstukken van de GTM-handleiding, evenals het noodplan (*Emergency Action Plan* - EAP) van het GTM. Deze documenten handelen over het gebruik van vroegtijdige-interventiebevoegdheden en andere operationele aspecten, zoals de oprichting en werking van een crisisbeheersingsteam.

70. De GTM-handleiding en het EAP bevatten alleen verwijzingen naar de desbetreffende wettelijke bepalingen en EBA-richtsnoeren inzake vroegtijdige-interventiebevoegdheden en geen specifieke richtsnoeren over de wijze waarop deze moeten worden uitgevoerd. In een nota getiteld "SREP Guidance for Early Intervention Assessment", die in juli 2016 is geactualiseerd, zijn naast verwijzingen naar de relevante wetgeving en EBA-richtsnoeren

enkele controlevragen opgenomen en worden de onderwerpen opgesomd die moeten worden gedocumenteerd. De wettelijke bevoegdheden van de ECB en de voorwaarden voor het gebruik daarvan zoals bepaald in de nationale wetgeving en de GTM-verordening worden echter niet beschreven. De nota geeft ook geen duidelijke richtsnoeren inzake de objectieve elementen die in dit verband in aanmerking moeten worden genomen voor de uitoefening van oordeelsvorming en discretionaire bevoegdheden door de toezichthouder.

71. De “SREP 2016 Guidance for Early Intervention Assessment” bevat geen specifieke informatie over het relevante wettelijke minimumkapitaalvereiste (d.w.z. of deze al dan niet pijler 1, pijler 2 en de kapitaalbuffers omvat), en vermeldt niet de relevante liquiditeitsvereisten. Ook worden er geen andere prudentiële vereisten vermeld, met name vereisten betreffende governanceregelingen en operationele capaciteit, die in dit verband in overweging zouden moeten worden genomen. De richtsnoeren lichten ook niet toe wat precies een inbreuk op de desbetreffende reglementaire voorschriften vormt of wat het waarschijnlijk zou maken dat er in de nabije toekomst een inbreuk plaatsvindt - hoewel dit de grondslag is om te begrijpen wanneer die bevoegdheden moeten worden gebruikt.

72. De stand van zaken in juni 2017 was dus dat er over het geheel genomen weinig ondersteuning is in de vorm van richtsnoeren voor het ECB-personeel inzake de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden en hun bevoegdheden om zich een oordeel te vormen bij het toezicht. Dit kan mogelijk nadelige gevolgen hebben voor de doelmatigheid van de crisisidentificatie en -respons door de ECB.

De ECB beschikt over processen voor crisisidentificatie ...

73. De GTM-handleiding en het EAP vermelden beide dat de crisisbeheersingsactiviteiten van de ECB geactiveerd moeten worden wanneer zich een aanmerkelijke verslechtering van de financiële toestand van een instelling voordoet. Volgens de handleiding moet een aanmerkelijke verslechtering worden geïdentificeerd op basis van de volgende inputs:

- a) kennisgeving van een mogelijke crisissituatie door de instelling zelf;
-

- b) vaststelling van een verslechtering door de JST's, vooral op basis van waarnemingen van het risicobeoordelingssysteem (RBS²⁴) van de ECB;
- c) horizontale monitoring door de CRM.

74. Kennisgevingen van een mogelijke crisissituatie door de onder toezicht staande entiteit zijn tot dusver eerder de uitzondering dan de regel geweest. In de praktijk identificeert de ECB crisissituaties tijdens haar permanent toezicht.

Tekstvak 3 - Crisisidentificatie

De JST's monitoren een breed scala aan financiële en toezichtsgegevens vanuit zowel instellingsspecifiek als horizontaal perspectief. Er bestaat een geharmoniseerde SREP-methodiek die de intrinsieke risicograad van een instelling, haar positie ten opzichte van een groep van gelijken en haar kwetsbaarheid voor exogene factoren beoordeelt. Ten minste eenmaal per jaar wordt een SREP-besluit genomen en worden aan elke onder toezicht staande entiteit scores toegekend. SREP-scores worden automatisch gegenereerd op basis van specifieke verplichte en financiële verslaglegging, evenals op basis van kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen door JST's van een vooraf bepaalde reeks criteria, maar een "ingeperkte beoordeling" kan worden gebruikt om bepaalde aanpassingen aan te brengen in het algehele resultaat.

Vanuit operationeel oogpunt ondersteunt een RBS de dagelijkse toezichtswerkzaamheden van de JST's. Het RBS-systeem wordt gebruikt voor de continue evaluatie van de risiconiveaus en risicobeheersingsmaatregelen van instellingen met betrekking tot hun bedrijfsmodel, hun interne governance en hun kapitaal- en liquiditeitstoereikendheid. Het RBS wordt aangevuld met informatie uit de gewone verslaglegging en met kwalitatieve gegevens en omvat tevens ad-hocinformatie die JST's ontvangen van een reeks bronnen (onder meer kortlopende exercities, externe controleverslagen en vergaderingen). Het resultaat van het RBS is een op scores gebaseerde risicoanalyse. De beoordelingen van de JST's worden continu verricht en gedocumenteerd in IMAS.

²⁴ Het RBS evalueert de risiconiveaus en risicobeheersingsmaatregelen van kredietinstellingen.

... maar er is geen gemeenschappelijke reeks indicatoren met duidelijke drempelwaarden aan de hand waarvan de verslechtering wordt bepaald, en de belangrijkste identifier heeft verschillende nadelen...

75. Volgens de BRRD moeten vroegtijdige-interventiebevoegdheden en andere toezichtsbevoegdheden worden gebruikt wanneer een bank inbreuk maakt op regelgevingsvereisten zoals het kapitaalniveau, of wanneer een bank hier waarschijnlijk inbreuk op zal maken doordat haar financiële toestand snel verslechtert, hetgeen gemeten wordt op basis van een reeks triggers. De EBA-richtsnoeren voor het gebruik van vroegtijdige-interventiemaatregelen²⁵ verschaffen de ECB een extra toolkit om vast te stellen of aan de voorwaarden voor vroegtijdige interventie is voldaan.

76. De EBA-richtsnoeren bewerkstelligen dat bankspecifieke triggers voor de beoordeling van de vraag of er vroegtijdig moet worden ingegrepen, onder meer de SREP-score omvatten evenals wijzigingen of anomalieën van materieel belang die zijn vastgesteld bij de monitoring van belangrijke financiële en niet-financiële indicatoren uit hoofde van de SREP (bijvoorbeeld kapitaal- en liquiditeitsratio's), en significante gebeurtenissen met mogelijk prudentiële gevolgen. Indien de autoriteiten kiezen voor de monitoring van kernindicatoren in het kader van de SREP, moeten ze volgens de EBA indicatoren en drempels vaststellen die relevant zijn voor de specifieke kenmerken van afzonderlijke instellingen of groepen instellingen die soortgelijke kenmerken hebben. Mogelijke criteria om een aanmerkelijke verslechtering te erkennen zijn onder meer kwantificeerbare criteria voor een waarschijnlijke inbreuk op verplichte regelgevingsvereisten, en zouden kunnen worden gekoppeld aan de triggers voor het herstelplan van een instelling. Dit zou bijdragen tot de waarborging van de doelmatigheid van de crisisidentificatie en -respons.

77. In de operationele richtsnoeren voor vroegtijdige interventie van de ECB wordt het onderwerp in het kader van de SREP behandeld. Ze benadrukken het belang van de SREP-score als signaal voor een potentiële crisissituatie dat de trigger moet vormen voor de toezichtsbeoordeling van de vraag of de bevoegdheden op het gebied van vroegtijdige

²⁵ “Richtsnoeren inzake triggers voor het gebruik van vroegtijdige-interventiemaatregelen overeenkomstig artikel 27, lid 4, van Richtlijn 2014/59/EU”, EBA/GL/2015/03, 29 juli 2015.

interventie uitgeoefend moeten worden. Daarnaast verwijzen de richtsnoeren naar de toepasselijke wetgeving en de relevante EBA-richtsnoeren. De ECB stelt dat zij gebruikmaakt van alle genoemde soorten triggers, namelijk de SREP-score, veranderingen van materieel belang of anomalieën bij kernindicatoren, evenals significante gebeurtenissen, met name daadwerkelijke inbreuken op de minimale regelgevingsvereisten. De ECB heeft echter geen instellingsspecifieke drempels boven de minimumvereisten vastgesteld die een potentiële toekomstige (“waarschijnlijke”) inbreuk kunnen signaleren. Met andere woorden: in dit systeem is de daadwerkelijke inbreuk van een toezichtsvereiste een indicator voor een vroegtijdige interventie. De ECB maakt evenmin systematisch gebruik van de herstelindicatoren en -triggers die zij heeft goedgekeurd als zijnde geschikt voor de vaststelling van een crisis voor afzonderlijke banken in het kader van de herstelplanning, of van de objectieve elementen die volgens de EBA-richtsnoeren kunnen wijzen op een FOLTF-situatie (zie ook **paragraaf 84**). Met betrekking tot significante gebeurtenissen bevatten de ECB-richtsnoeren geen specifiekere informatie dan die welke al in de EBA-richtsnoeren kan worden gevonden.

78. Daarom is de enige systematische trigger die de ECB gebruikt voor het operationeel beheer van haar crisisbeheersingsactiviteiten een globale SREP-score die aangeeft dat een bank een hoog risico loopt²⁶. SREP-scores worden echter slechts eenmaal per jaar vastgesteld tijdens de jaarlijkse SREP-procedure in september. De ECB heeft benadrukt dat de scores vaker kunnen worden geactualiseerd op basis van haar eigen voortdurende monitoring van risico-indicatoren. Er werden geen concrete voorbeelden gegeven van SREP-scores die hadden bijgedragen tot de vaststelling van een snel evoluerende situatie of die daadwerkelijk waren geactualiseerd in een crisissituatie. De richtsnoeren bevorderen de uitvoering van vroegtijdige-interventiebeoordelingen in het kader van het jaarlijkse SREP-besluitvormingsproces.

79. Het gebrek aan formele triggers betekent niet dat de ECB voor de crisisidentificatie helemaal geen holistische beoordelingen gebruikt die gebaseerd zijn op minder

²⁶ Alleen de algemene SREP-score wordt vermeld, niet de RBS-onderdelen die volgens de interne processen van de ECB tot haar crisisidentificator behoren.

geformaliseerde criteria. De JST's controleren regelmatig een breed scala aan indicatoren als onderdeel van de SREP, hoewel niet gegarandeerd wordt dat dit consistent gebeurt in alle JST's en hoewel niet alle beoordelingen door het management hoeven worden goedgekeurd. De ECB heeft niet volledig geanalyseerd welke indicatoren of andere gebeurtenissen voornamelijk hebben bijgedragen tot de identificatie van banken in crisis.

... en de monitoringsystemen moeten worden verbeterd

80. Triggers voor herstelplannen die gebaseerd zijn op instellingsspecifieke verslaglegging zijn niet ingebed in het door de ECB gebruikte IT-systeem. Ze moeten handmatig door elk JST worden gecontroleerd - als ze al worden gecontroleerd - en (bijna-)schendingen worden niet automatisch gesignaleerd. Dit heeft een nadelig effect op de doelmatigheid van de crisisidentificatie.

81. Diverse eenheden van de ECB dragen bij tot het operationeel beheer van de crisisidentificatie. Ze stellen een verscheidenheid aan materiaal op waarin informatie is vervat die van belang is voor de crisisidentificatie, waaronder verslagen over inbreuken op regelgevingsvereisten en de monitoring van kritieke niveaus voor specifieke risico's. We konden echter niet vaststellen dat er een duidelijk omschreven proces bestaat voor het samenvoegen, beoordelen en het aan de hogere echelons uitbrengen van verslag over deze informatie, noch voor het nemen van maatregelen op basis van deze informatie. We konden evenmin vaststellen of en in welke mate JST's of het hogere management voor de crisisidentificatie stelselmatig gebruik maken van deze verslagen.

82. Bovendien konden we nergens iets vinden dat wees op het bestaan van managementinformatiesystemen die op een aanmerkelijke verslechtering zouden duiden als de JST's dergelijke gevallen niet identificeren en/of rapporteren. Er is ook geen specifiek proces dat waarborgt dat inbreuken op regelgevingsvereisten het verantwoordelijke JST aansporen om na te gaan of zich een materiële verslechtering van de financiële toestand heeft voorgedaan dan wel of er een FOLTF-beoordeling nodig is.

83. We troffen met name tekortkomingen aan in het proces om de inbreuken op indicatoren voor herstelplannen te monitoren. Een doelmatige monitoring zou de operationele capaciteit voor het vroegtijdig identificeren van mogelijke crises echter

verbeteren. Inbreuken werden in meer dan 40 % van de gevallen met een vertraging van ten minste vier weken²⁷ door de banken gemeld. Inbreuken betroffen kapitaalindicatoren (ruwweg 30 %), winstgevendheidsindicatoren (26 %), indicatoren voor activakwaliteit (17 %) en, in mindere mate, liquiditeits- en marktindicatoren.

84. Bovendien waren er bewijzen die erop duiden dat JST's zich niet in alle gevallen houden aan de crisisbeheersingsprocessen van de ECB. Zo werden sommige inbreuken op herstelplanindicatoren niet aan de CRM gerapporteerd, zoals had moeten gebeuren. We waren niet in staat te bevestigen dat er zelfs in gevallen van inbreuken op belangrijke regelgeving crisisbeheersingsactiviteiten zoals formele vroegtijdige-interventiebeoordelingen waren overwogen, hoewel ons is meegedeeld dat in een aantal gevallen waarin deze werden overwogen al toezichtsmaatregelen of maatregelen voor vroegtijdige interventie bestonden om de problemen die waren gerezen te beperken.

85. Bovendien wees niets op een systematische aanpak om ervoor te zorgen dat mogelijke microprudentiële gevolgen van macro-economische ontwikkelingen en de vorming van systeemrisico in aanmerking worden genomen om de doelmatigheid van de crisisidentificatie te vergroten. De toezichtsfunctie en de monetaire functie van de ECB wisselen informatie uit over macro- en microprudentiële ontwikkelingen. We zagen echter geen bewijzen dat dergelijke ontwikkelingen door de ECB specifiek in acht worden genomen bij haar toezicht, bijvoorbeeld door bepaalde risicofactoren in het RBS een bepaalde wegingsfactor te geven of ze systematisch te beoordelen in de SREP. Evenmin zagen we een proces voor de systematische follow-up van systeemrisico's die werden geïdentificeerd door het ESRB of andere macroprudentiële instanties.

86. Het ontbreken van gecentraliseerde monitoring van de indicatoren kan ook negatieve gevolgen hebben voor de doelmatigheid van het beheer. We konden geen bewijzen vinden dat de managementinformatiesystemen van de ECB het hogere management een alomvattend, actueel overzicht geven van alle instellingen die onder de crisisbeheersing vallen. Een dergelijke reeks gegevens zou het management helpen zich van zijn taken te kwijten en zou aldus bijdragen tot de doelmatigheid. Er is geen systeem van

²⁷ In bepaalde gevallen beliep de vertraging meer dan zes maanden.

uitzonderingenrapportering dat ervoor zorgt dat informatie automatisch aan de juiste hiërarchische niveaus wordt doorgespeeld als deze aan vooraf bepaalde criteria voldoet. Er is duidelijk geen omschreven follow-upproces.

87. Volgens een internecontrole rapport maken de JST's geen doelmatig gebruik van het follow-upsysteem van de ECB voor permanent toezicht en was de follow-up die werd gegeven aan de overgrote meerderheid van de vereisten in besluiten van de raad van toezicht zelfs niet gedocumenteerd (voor een steekproef die door de interne controle werd genomen was 81 % van de gevallen niet in het systeem geregistreerd en was er voor 17 % geen documentatie van de bijbehorende actie).

Wanneer vroegtijdige-interventiebeoordelingen moeten worden verricht en hoe ze moeten worden gepresenteerd wordt hoofdzakelijk aan de toezichthoudende teams overgelaten

88. De controle-informatie die we verkregen betreffende de doelmatigheid van de ECB op het vlak van crisisidentificatie was ontoereikend en niet representatief. Niettemin kwamen daarin bepaalde tekortkomingen in het ontwerp naar voren.

89. We konden op basis van documentatie en interviews vaststellen dat vroegtijdige-interventiebeoordelingen voornamelijk plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse SREP-exercitie, dat wil zeggen elk jaar rond dezelfde tijd. In principe moeten significante gebeurtenissen die zich in de loop van het jaar voordoen, ook een trigger vormen voor formele vroegtijdige-interventiebeoordelingen. De ECB heeft verklaard dat dergelijke gevallen zich voordoen, maar ze bleken niet uit onze steekproef. De beperkte controle-informatie die beschikbaar was voor ons, wijst er juist op dat in sommige gevallen duidelijk belangrijke inbreuken op de regelgeving niet leidden tot een formele vroegtijdige-interventiebeoordeling, los van de SREP-procedure, hoewel niet is uitgesloten dat de ECB toch overwoog om passende toezichts- of vroegtijdige-interventiemaatregelen te nemen.

90. Zoals vereist krachtens de richtsnoeren van de EBA en de ECB omvatten de vroegtijdige-interventiebeoordelingen die ons door de ECB werden aangereikt doorgaans verklaringen over de vraag of er inbreuk was gemaakt op de verplichte vereisten dan wel of dit in de toekomst wellicht het geval zou kunnen zijn. Alle gevallen hielden verband met inbreuken

(of waarschijnlijke inbreuken) op de kapitaalvereisten, en geen enkel geval betrof een inbreuk (of waarschijnlijke inbreuk) op de liquiditeitsvereisten. Er waren geen verwijzingen naar inbreuken op andere verplichte vereisten, met name ernstige tekortkomingen in de governance van een instelling en in het kader voor risicobeheersing tijdens het permanente toezicht van de ECB, en er waren ook geen systematische vermeldingen van eerdere inbreuken.

91. Al met al konden we niet vaststellen of alle relevante toezichtsbevindingen terug te vinden zijn in de formele beoordelingsdocumenten betreffende vroegtijdige interventie. De conclusies die we hebben gezien met betrekking tot inbreuken of waarschijnlijke inbreuken waren voornamelijk gebaseerd op de gerapporteerde cijfers en projecties van de banken, zelfs in gevallen waarin de ECB over bewijs beschikte dat de gerapporteerde cijfers twijfelachtig waren, ook al begrijpen we dat dit probleem in sommige gevallen misschien werd beperkt door gevoeligheidsanalyses waarin een reeks mogelijke uitkomsten voor de bank in kwestie of andere maatregelen werden aangegeven.

Crisisrespons

92. Wanneer een bank wordt aangemerkt als een bank in crisis, wordt van de JST's verwacht dat ze hun toezicht verscherpen en in nauw overleg met de CRM de passende respons op deze crisis bepalen. Dit omvat een voorstel om vroegtijdige interventie en andere toezichtsbevoegdheden toe te passen en kan, afhankelijk van de ernst van de crisis, ook de verrichting van een FOLTF-beoordeling inhouden.

De aard en omvang van de geïntensiverde toezichtsactiviteit worden door elk JST bepaald

93. De ECB heeft ons geen informatie verstrekt over formele richtsnoeren betreffende de verscherping van het toezicht (hoe, in welke mate en met welke mogelijkheden). We vernamen dat de gebruikelijke praktijk erin bestaat om de interactie met het hogere management van een bank te intensiveren en frequentere en uitvoeriger verslaglegging op te vragen voordat de crisisbeheersingsactiviteiten formeel in gang worden gezet.

Er zijn instrumenten voor liquiditeitsmonitoring vastgesteld...

94. De beschikbaarheid van volledige en actuele liquiditeitsgegevens is essentieel voor de doelmatigheid van het beheer van een bank in crisis. De ECB heeft daarom een model voor liquiditeitsrapportage ontworpen dat banken kunnen gebruiken tijdens crisissituaties. Via dit model worden belangrijke gegevens over financiering en liquiditeit verstrekt. Daarnaast wordt aan de instellingen gevraagd om hun eigen beoordeling te geven en hun verwachtingen toe te lichten.

95. De banken hoeven echter niets te zeggen over hun onderliggende aannamen. Een andere mogelijke tekortkoming is het feit dat de gegevens uitsluitend op groepsniveau worden verzameld. Dit betekent dat een crisis op het niveau van een dochteronderneming afbreuk zou kunnen doen aan het nut van die gegevens bij het verstrekken van kritieke informatie die de ECB nodig heeft om de situatie doeltreffend te beheersen.

... maar om doelmatig te zijn, zou het proces geleden of waarschijnlijke verliezen moeten kwantificeren

96. Even belangrijk voor een doelmatige crisisbeheersing is de identificatie en beoordeling van de impact van nadelige ontwikkelingen op het eigen vermogen. Aangezien vroegtijdige interventie tot doel heeft de levensvatbaarheid van een bank te herstellen, moet er een beeld worden gevormd van de niet opgenomen en waarschijnlijke verliezen en andere factoren die nog niet worden weergegeven in de cijfers van de bank. Op basis van de controle-informatie die we te zien kregen, kunnen we niet bevestigen dat er een doeltreffend proces bestaat met richtsnoeren voor de JST's, waarbij de omvang van een gegeven probleem wordt geraamd voordat er crisisresponsmaatregelen worden overwogen. De procesbeschrijving van de ECB geeft evenmin weer dat in dergelijke gevallen die buiten het jaarlijkse SREP-besluitvormingsproces vallen, moet worden overwogen om van banken te verlangen dat zij een specifiek voorzieningenbeleid toepassen ten aanzien van hun eigen vermogen of om de pijler 2-vereiste te verhogen op basis van een gekwantificeerde beoordeling.

97. De beheersing van een crisissituatie vergt ook gedetailleerder informatie. De ECB beschikt over een standaardinstrument voor de monitoring van niet-renderende leningen

(NPL's) dat enig inzicht verschaft. Volgens de EBA-richtsnoeren moet de ECB, wanneer er sprake is van de laagste SREP-score én zorgen over de activakwaliteit, *overwegen* om informatie te verzamelen voor de waardering van de activa van een bank, onder meer op basis van inspecties ter plaatse in het kader van de vroegtijdige-interventiebeoordeling. Niets wijst er echter op dat bij de EBC een dergelijke procedure bestaat. Op momenten dat dringende besluitvorming noodzakelijk is, kan het gebrek aan dergelijke informatie nadelige gevolgen hebben voor de doelmatigheid van het beheer.

98. De ECB heeft een beperkt aantal teams voor inspecties ter plaatse tot haar beschikking die een gedetailleerde analyse kunnen verrichten van de activakwaliteit van banken in crisis. Zelfs wanneer een JST problemen in de activaportefeuille heeft vastgesteld, kan het gewone proces voor inspecties ter plaatse wel een jaar in beslag nemen. Dit beperkt de operationele capaciteit om snel op een crisis te reageren.

99. Bepaalde banken hebben een hoge SREP-score door een hoog percentage NPL's of andere problemen met de activakwaliteit die zijn geïdentificeerd aan de hand van specifieke ECB-exercities. Het management van de ECB beschikt niet over beknopte informatie over de mate waarin deze vraagstukken zijn beoordeeld met behulp van inspecties ter plaatse of andere middelen, en evenmin beschikt zij over een toekomstgericht proces om op deze wijze informatie te verzamelen.

Er zijn meer richtsnoeren nodig inzake wettelijke bevoegdheden en praktische maatregelen...

100. Om de doelmatigheid van haar crisisresponsbeheersing te garanderen, heeft de ECB het volgende nodig:

- a) een duidelijk begrip van de wettelijke bevoegdheden waarover ze beschikt en richtsnoeren voor het gebruik ervan;
 - b) een duidelijk begrip van de reeks praktische maatregelen die in elk gegeven scenario beschikbaar zijn;
 - c) een middel om ervoor te zorgen dat de bevindingen van de herstelplanbeoordeling naar behoren in acht worden genomen;
-

d) richtsnoeren, instrumenten en opleiding.

101. De eerste randvoorwaarde voor doelmatige crisisbeheersing is duidelijk inzicht in de bevoegdheden waarover de ECB beschikt en de juridische voorwaarden voor het gebruik ervan. De ECB beschikt over algemene procedures voor het gebruik van toezichtsbevoegdheden die reiken tot het opleggen van maatregelen tijdens een crisissituatie. Ook beschikt de ECB over een ontwerpbesluitmodel en een controlelijst met vragen die tijdens een vroegtijdige-interventiebeoordeling moeten worden gesteld. Deze instrumenten bieden de afzonderlijke toezichthouders echter geen richtsnoeren betreffende het gebruik van hun oordeelsvorming in een crisissituatie.

102. Bovendien is er een aantal specifieke uitdagingen voor het afdwingen van het regelgevingskader in een crisissituatie. De formulering van de GTM-verordening en de BRRD is niet consistent, er zijn mogelijke overlappingsen en er is geen duidelijke hiërarchie tussen de afzonderlijke maatregelen. Daarnaast bestaat het risico dat verschillen in de manier waarop de BRRD is omgezet in nationale wetgeving van de deelnemende lidstaten de bestaande inconsistenties nog heeft verergerd. Na het vaststellen van deze uitdagingen hield de ECB begin 2016 een enquête onder NBA's en rapporteerde zij aan de Commissie de conclusie dat vroegtijdige interventie en de verhouding ervan tot regelmatige toezichtsmaatregelen verder moest worden verduidelijkt in de wetgeving om een doelmatige gebruikmaking ervan te waarborgen. Er werden als gevolg hiervan echter geen processen of richtsnoeren ontwikkeld om het ECB-personeel te helpen bij de omgang met de vastgestelde uitdagingen.

103. De ECB heeft geen alomvattende lijst opgesteld van specifieke maatregelen die in specifieke omstandigheden kunnen worden getroffen en de wettelijke bevoegdheden waarop die maatregelen gebaseerd zouden kunnen worden. Bovendien heeft de ECB niet geanalyseerd welke vroegtijdige-interventiemaatregelen of andere maatregelen het best kunnen worden gebruikt. Dit verhoogt het risico dat adequate maatregelen mogelijk niet worden genomen. Wanneer de ECB dit wel zou doen, zou dat de samenhang van haar besluitvorming inzake de uitoefening van deze bevoegdheden verbeteren, en daarmee de doelmatigheid verhogen van de manier waarop het proces wordt beheerd. Een en ander gaat ten koste van de doelmatigheid van de responsiviteit.

104. Niets wijst erop dat er een procedure bestaat die garandeert dat de bevindingen van de herstelplanbeoordeling betreffende de geloofwaardigheids- en haalbaarheidsstudies van de banken worden gebruikt.

... over de monitoring van de toepassing van toezichtsmaatregelen...

105. Wanneer er toezichtmaatregelen worden opgelegd, wordt van de JST's verwacht dat ze de toepassing daarvan monitoren en de resultaten evalueren. Daarvoor bestaan bij de ECB echter geen specifieke operationele richtsnoeren. Er bestaat bijvoorbeeld geen expliciete beschrijving van de frequentie van de nodige actualiseringen, van de maatregelen die bij monitoring moeten worden uitgebreid, of van de verlenging van deadlines.

106. In een intern controlerapport werd gewezen op belangrijke tekortkomingen in het algemene systeem voor de monitoring van beoogde risicobeperkende toezichtsmaatregelen of vereisten zoals vastgesteld in het permanent toezicht (zie **paragraaf 87**), hetgeen twijfel doet rijzen over de systematische aard van de follow-up.

... over de duidelijkheid van de richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen

107. Als de situatie verder verslechtert, bijvoorbeeld omdat bepaalde maatregelen niet doeltreffend blijken te zijn, is het mogelijk dat de ECB een FOLTF-beoordeling van de bank in kwestie moet verrichten. In artikel 32, lid 4, BRRD worden de omstandigheden opgesomd waarin een bank FOLTF wordt geacht. De EBA-richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen vermelden een aantal objectieve elementen waarop dit toezichtsbesluit gebaseerd dient te zijn.

108. De ECB heeft haar eigen interne richtsnoeren opgesteld in verband met de toepassing van de EBA-richtsnoeren. Het resultaat daarvan is echter veel beperkter in reikwijdte en detail dan het oorspronkelijke richtsnoer. Met name de in de EBA-richtsnoeren vermelde objectieve elementen die dienen ter beoordeling worden niet besproken en aan het personeel worden geen instructies gegeven over het gebruik ervan²⁸. Naar onze mening gaat

²⁸ In het desbetreffende richtsnoer staat dat, hoewel de vaststelling of een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen gebaseerd zal blijven op de discretionaire beoordeling van de relevante autoriteit, er in deze richtsnoeren globale elementen worden uiteengezet waarop dit oordeel

de ECB ook niet nader in op de identificatie van mogelijke inbreuken op corporate-governanceregelingen die, volgens de EBA-richtsnoeren, in dit verband moeten worden bekeken.

109. De interne richtsnoeren van de ECB zijn bedoeld om de voorschriften van de EBA-richtsnoeren vanuit operationeel perspectief toe te lichten, maar ze doen dit niet volledig; bijgevolg kan niet worden gesteld dat het ontwerp van het proces om de FOLTF-beoordelingen te beheren volledig doelmatig is.

... en over opleidingsactiviteiten en simulaties die de doelmatigheid verbeteren

110. De CRM heeft opleidingen op het gebied van crisisbeheersing georganiseerd, en de feedback van de deelnemers was over het algemeen positief. Er had echter meer nadruk moeten worden gelegd op opleiding op het gebied van het vroegtijdige-interventiekader. NBA-personeel heeft slechts in beperkte mate deelgenomen aan bepaalde JST's op gebieden die verband houden met crisisbeheersing. Bovendien heeft de ECB geen gestructureerde feedbacksessies met JST's opgezet om verdere opleidingsbehoeften naast bovengenoemde na te gaan.

111. De CRM is, in het kader van de voorbereiding op crises en in nauw overleg met NBA's, verantwoordelijk voor de organisatie van simulatie-oefeningen in verband met crisisbeheersing. Tot dusver werden de vroege stadia van een mogelijke crisis of de vroegtijdige-interventiefase echter nog niet behandeld in dergelijke oefeningen. Er was geen documentatie waaruit bleek dat de ECB hiervoor een specifieke methodologie of

moet worden gebaseerd. De identificatie van één enkel objectief, in deze richtsnoeren gespecificeerd element met betrekking tot een bepaalde instelling mag niet leiden tot de automatische vaststelling dat deze faalt of waarschijnlijk zal falen en mag evenmin afwikkelingsactiviteiten in gang zetten. In elk afzonderlijk geval moeten de relevante autoriteiten daarentegen besluiten of de instelling faalt of waarschijnlijk zal falen op basis van een uitgebreide beoordeling van zowel kwalitatieve als kwantitatieve objectieve elementen, waarbij rekening wordt gehouden met alle andere omstandigheden en informatie die van belang zijn voor de instelling. Verder is de reeks van objectieve elementen in deze richtsnoeren niet uitputtend en weerhoudt zij de desbetreffende autoriteiten er niet van om rekening te houden met andere overwegingen waaruit blijkt dat een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen.

welbepaalde richtsnoeren heeft opgesteld of dat ze voornemens is om dit in de nabije toekomst te doen.

De documentatie over de crisisrespons in vroegtijdige-interventiebeoordelingen moet worden verbeterd

112. De ECB verstrekte ons documentatie en informatie die ons een reëel beeld gaven van de relevante processen met betrekking tot het beheer van vroegtijdige-interventieprocessen, maar in beperkte mate en in bewerkte vorm. Wij kunnen dan ook geen algemene conclusie trekken en bevestigen dat de ECB een operationeel doelmatig managementproces heeft vastgesteld om ervoor te zorgen dat zij haar vroegtijdige-interventiebevoegdheden uitoefent in overeenstemming met het regelgevingskader en de desbetreffende EBA-richtsnoeren. We zagen echter wel gevallen waarin de operationele richtsnoeren voor vroegtijdige-interventiebeoordelingen van de ECB niet werden gevolgd.

113. De informatie omvatte geen voorbeelden van besprekingen met de rechterlijke instantie betreffende een voorgestelde maatregel, noch uit hoofde van de GTM-verordening, noch uit hoofde van het nationaal recht, zoals vereist door de ECB-richtsnoeren. Dit wordt naar verluidt behandeld in andere documenten die wij niet te zien kregen.

114. De vroegtijdige-interventiebeoordelingen waarin we inzage kregen, bevatten ook geen bespreking van de beschikbare maatregelen als onderdeel van een doelmatig proces voor de keuze van het meest geschikte alternatief. In de meeste gevallen kwam uit de beoordeling zelf niet duidelijk naar voren hoe de voorgestelde maatregel de inbreuk of waarschijnlijke inbreuken zou aanpakken.

115. De operationele richtsnoeren van de ECB betreffende vroegtijdige-interventiemaatregelen vermelden dat in overweging moet worden genomen of een maatregel noodzakelijk, geschikt en adequaat is. Deze aspecten werden niet beoordeeld in de stukken die we te zien kregen. Een bespreking van eerdere maatregelen ontbrak eveneens, zelfs wanneer deze vergelijkbaar waren met de nieuwe voorstellen. Dit druist in tegen een expliciet vereiste in de richtsnoeren van de ECB.

116. In de aan ons verstrekte documenten werd niet duidelijk en expliciet uitgelegd waarom het JST van mening was dat de voorgestelde maatregelen de vastgestelde tekortkomingen binnen een redelijk tijdsbestek zouden aanpakken. Ook zagen we nergens informatie die erop wijst dat de ECB uitdrukkelijk herstelmaatregelen of andere in een herstelplan beschreven maatregelen in dit licht had overwogen, of dat zij bereid was de aandacht te vestigen op gevallen waarvan zij meende dat met geen van de voorgestelde herstel mogelijkheden het probleem zou kunnen worden aangepakt.

117. In de meeste gevallen bleef het onduidelijk of de ECB daadwerkelijk had geprobeerd om vóór haar crisisrespons de omvang van een vastgesteld probleem te kwantificeren. Er bestond met name geen procedure om doelgerichte inspecties ter plaatse te verrichten teneinde de gevolgen te kwantificeren van de niet opgenomen en waarschijnlijke verliezen en andere factoren die nog niet zijn weergegeven in de cijfers van een bank. In de beoordelingen die we zagen was het onduidelijk of de inbreuk of waarschijnlijke inbreuk tijdig kon worden aangepakt met de voorgestelde maatregelen, hoewel dit in de richtsnoeren van de ECB expliciet wordt vereist.

118. Op grond van de informatie waarin we inzage kregen, konden we niet bevestigen dat de ECB de toepassing van vroegtijdige-interventiemaatregelen doeltreffend monitort. Met name konden we niet vaststellen of er een snelle follow-up bestaat, ofwel in de vorm van aanvullende maatregelen, ofwel in de vorm van een FOLTF-beoordeling, zoals bepaald in de crisisbeheersingsprocessen van de ECB.

119. Aan de hand van de verstrekte controle-informatie konden we slechts geselecteerde aspecten van de doelmatigheid van de crisisrespons van de ECB controleren. Onze controle bleef beperkt tot documenten die de ECB ons wenste te verstrekken en deze volstonden niet om een algemene conclusie te trekken over de toepassing van de operationele crisisbeheersingsprocessen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

120. De ECB heeft in haar toezichthoudende rol een substantieel kader voor crisisbeheersingsprocedures vastgesteld, maar er zijn nog aanmerkelijke verbeteringen nodig:

a) de organisatorische opzet is toereikend en zorgt ervoor dat de informatiestroom binnen de ECB over het geheel genomen naar behoren verloopt. De processen voor externe samenwerking en coördinatie zijn voor verbetering vatbaar.

b) We hebben enige tekortkomingen vastgesteld in het operationele kader voor crisisbeheersing, evenals tekenen van ondoelmatige toepassing, die uitvoeriger worden besproken in de hierna vermelde conclusies.

Organisatorische opzet

121. De organisatorische opzet is toereikend, ondanks tekortkomingen in de initiële planningsfase (zie de ***paragrafen 17-23***). De aanwerving voor de CRM was over het geheel genomen doelmatig (zie de ***paragrafen 24 en 25***). De ECB beschikt momenteel niet over procedures voor herziening van de personeelsbehoeften en voor een herschikking van het personeel dat wordt ingezet bij JST's die een crisissituatie behandelen (zie ***paragraaf 25***).

Samenwerking en coördinatie bij de crisisbeheersing

122. Het opzetten van coördinatie en samenwerking met andere autoriteiten is nog steeds niet afgerond. Er bestaan slechts beperkte operationele richtsnoeren om ervoor te zorgen dat de JST's in een crisissituatie hun taken in verband met het toezichthoudend college consistent en doelmatig kunnen beheren (zie de ***paragrafen 29-31***). Bovendien bestaat er nog geen intern kader van regels voor het aanvullend toezicht op financiële conglomeraten (zie ***paragraaf 32***).

123. De samenwerking van de ECB met de GAR berust op het delen en uitwisselen van informatie die van belang is voor de uitvoering van hun taken. De GAR krijgt toegang tot bredere informatie in de vroegtijdige interventiefase, wanneer de ECB dat passend acht of de GAR daarom vraagt. Het niveau van de beschikbaar gestelde informatie stijgt echter niet automatisch wanneer de financiële toestand van een bank verslechtert (zie de ***paragrafen 34-39***).

Aanbeveling 1

De ECB dient haar samenwerking met externe actoren te verbeteren door:

- a) haar inspanningen om WCCA's te sluiten voor alle toezichthoudende colleges waarvoor de ECB de consoliderende toezichthouder is voort te zetten en de informatie-uitwisseling met de GAR te verbeteren. Dat laatste zou moeten gebeuren in het huidige herzieningsproces van het memorandum van overeenstemming tussen de twee instellingen;
- b) een intern kader voor aanvullend toezicht op FICO's vast te stellen.

Streefdatum voor de uitvoering: Q4 2018

Herstelplanning

124. De ECB heeft passende interne monitoringprocedures opgesteld voor het beoordelingsproces van de herstelplannen (zie **paragraaf 51**) en heeft een consistent tijdschema voor de indiening van herstelplannen vastgesteld (zie **paragraaf 47**). Enkele inherente uitdagingen in verband met de toezichthoudende colleges blijven bestaan (zie de **paragrafen 48 en 49**). Bij de beoordeling van de plannen kunnen nationale deskundigen worden betrokken, hetgeen governancerisico's met zich kan brengen (zie **paragraaf 50**). Er zijn voldoende richtsnoeren verstrekt ten aanzien van de meeste aspecten, met uitzondering van herstelplanningsindicatoren (zie de **paragrafen 51-54**). De ECB heeft alle wettelijke vereisten geoperationaliseerd in een doelmatig beoordelingsinstrument, maar we vonden geen aanvullend samenvattend verslag en geen systematische procedure voor het gebruik van beoordelingen in de permanente toezichthoudende taken betreffende crisisidentificatie en -beheersing (zie de **paragrafen 55-61**). De onder toezicht staande entiteiten gaven in het algemeen positieve feedback (zie de **paragrafen 62-64**). Door de beperkingen op de documentatie waarop we de hand konden leggen, konden we echter geen conclusies formuleren over de doelmatigheid van het beoordelingsproces van de herstelplannen in de praktijk (zie de **paragrafen 65 en 66**).

Aanbeveling 2

Wat de herstelplanning betreft, dient de ECB:

- a) de consistentie van haar aanpak ten aanzien van banken met soortgelijke bedrijfsmodellen en/of activiteiten in gemeenschappelijke rechtsgebieden te verbeteren door aanvullende richtsnoeren te verstrekken, onder meer voor de kalibratie van indicatoren;
- b) te streven naar aanvullende outputs in de vorm van samenvattende verslagen en dient zij voor de JST's regelingen te treffen voor een systematisch gebruik van herstelplanbeoordelingen bij de crisisidentificatie en -beheersing.

Streefdatum voor de uitvoering: Q4 2018

Crisisidentificatie

125. De huidige richtsnoeren inzake crisisidentificatie zijn niet voldoende doorontwikkeld en vermelden geen specifieke objectieve criteria die zouden kunnen bijdragen tot de doelmatigheid van de crisisbeheersing (zie de ***paragrafen 67-72***). Er bestaan procedures voor crisisidentificatie; er is echter geen reeks indicatoren met duidelijke drempelwaarden op basis waarvan de verslechtering van een onder toezicht staande entiteit kan worden bepaald. Ook dit heeft negatieve gevolgen voor de doelmatigheid van de crisisbeheersing (zie de ***paragrafen 73-79***). De doelmatigheid van het crisisidentificatiebeheer door de ECB wordt voorts beïnvloed door het feit dat vroegtijdige-interventiebeoordelingen voornamelijk worden verricht in het kader van de jaarlijkse SREP-cyclus en niet als reactie op bewijzen van een aanmerkelijke verslechtering in de financiële toestand van een bank (zie de ***paragrafen 89-91***); de onderliggende documentatie stemt bovendien niet volledig overeen met de elementen die in de bestaande richtsnoeren worden vermeld.

Aanbeveling 3

De ECB dient:

- a) haar richtsnoeren betreffende vroegtijdige-interventiebeoordelingen verder uit te werken en een reeks indicatoren te definiëren met duidelijke drempelwaarden op basis

waarvan een mogelijke verslechtering in de financiële toestand van een bank kan worden vastgesteld, en daarbij gebruik te maken van enkele van de indicatoren en triggers die geschikt zijn bevonden in het kader van de beoordeling van het herstelplan van de bank en deze te koppelen aan duidelijke escalatieprocessen teneinde een doelmatig gebruik van de beschikbare informatie mogelijk te maken;

b) te bevorderen dat vroegtijdige-interventiebeoordelingen snel en systematisch worden gebruikt zodra er bewijzen zijn van materiële verslechtering in de financiële toestand van een bank;

c) de kwaliteitsborging van vroegtijdige-interventiebeoordelingen te benadrukken om ervoor te zorgen dat haar interne processen en richtsnoeren worden gevolgd.

Streefdatum voor de uitvoering: Q2 2018.

126. De ECB heeft geen duidelijk omschreven procedures en systemen voor het volledig samenvoegen, beoordelen, aan het hogere echelon verslag uitbrengen en het nemen van maatregelen op basis van de schat aan informatie waarover zij beschikt, en haar gecentraliseerde monitoring en follow-up van bevindingen worden niet systematisch gedocumenteerd (zie de ***paragrafen 80-86***).

Aanbeveling 4

De ECB dient haar processen voor de behandeling van alle informatie (inclusief informatie over het systeemrisico) te stroomlijnen, zodat haar capaciteit om banken in crisis reeds in een vroeg stadium te identificeren wordt gemaximaliseerd. Daartoe moet een managementinformatiesysteem worden ingevoerd voor de systematische rapportering van inbreuken en bijna-inbreuken op regelgevingsvereisten en dienen er gecentraliseerde controles te worden uitgevoerd.

Streefdatum voor de uitvoering: Q1 2019

Crisisrespons

127. De huidige aanpak van de ECB met betrekking tot het operationeel beheer van de crisisrespons omvat geen procedure die ervoor zorgt dat de omvang van een gegeven

probleem wordt gekwantificeerd voordat er toezichtsmaatregelen in overweging worden genomen. De ECB heeft met name geen snel beschikbare teams voor inspecties ter plaatse die een grondige analyse kunnen verrichten van de activakwaliteit voor banken in crisis (zie de **paragrafen 96-99**).

Aanbeveling 5

De ECB dient:

- a) haar richtsnoeren inzake vroegtijdige interventie verder uit te werken om ervoor te zorgen dat alle relevante toezichtsbevindingen worden gekwantificeerd voordat er responsmaatregelen worden overwogen;
- b) duidelijke processen vast te stellen voor het verkrijgen van zekerheid over de activakwaliteit van instellingen waarvan de financiële toestand aanmerkelijk is verslechterd, wanneer er onzekerheid blijft bestaan over de activawaardering. De ECB dient met name te beschikken over snel inzetbare teams voor inspecties ter plaatse die een grondige analyse kunnen verrichten van de activakwaliteit voor banken in crisis;
- c) regelmatig voortgangsverslagen uit te brengen aan het hogere management waarin systematisch, volledig en met het oog op de toekomst wordt samengevat hoe de banken met geïdentificeerde problemen op het gebied van activakwaliteit worden aangepakt met behulp van inspecties ter plaatse of andere middelen.

Streefdatum voor de uitvoering: Q4 2018

128. De ECB heeft problemen vastgesteld bij de toepassing van de voor crisisrespons beschikbare vroegtijdige-interventiemaatregelen (waaronder een overlapping met andere maatregelen). Zij heeft de wetgever benaderd om wetswijzigingen na te streven, maar heeft aan haar eigen personeel geen richtsnoeren verstrekt voor de omgang met deze problemen. Er is evenmin een beschrijving van specifieke maatregelen die in een reeks scenario's kunnen worden overwogen, noch van de wettelijke bevoegdheden waarop deze maatregelen kunnen worden gebaseerd. In dit verband maakt de ECB, bij het bepalen van de bevoegdheden en maatregelen die in een bepaald scenario moeten worden overwogen, geen gebruik van de waardevolle inzichten die zij heeft opgedaan in eerdere

herstelplanbeoordelingen en crisissituaties. Een zorgvuldig gebruik van die inzichten zou de doelmatigheid aanzienlijk kunnen vergroten door ervoor te zorgen dat alle toegepaste maatregelen passend en proportioneel zijn (zie de **paragrafen 101-104**).

Aanbeveling 6

De ECB dient haar operationele richtsnoeren inzake vroegtijdige-interventiebeoordelingen verder uit te werken teneinde:

- a) de problemen aan te pakken die werden vastgesteld bij de uitoefening van haar bevoegdheden, door de Commissie te verzoeken wetswijzigingen in overweging te nemen om mogelijke tekortkomingen in het bestaande kader te corrigeren;
- b) een volledige beschrijving in te voeren van specifieke maatregelen die in een reeks scenario's moeten worden overwogen, en de wettelijke bevoegdheden die daarbij moeten worden uitgeoefend. Daarbij dient zij systematisch gebruik te maken van de inzichten die ze verworven heeft bij de beoordeling van herstelplannen van banken en in eerdere crisissituaties.

Streefdatum voor de uitvoering: Q4 2018

129. De richtsnoeren van de ECB inzake de toepassing van de FOLTF-richtsnoeren van de EBA zijn te beperkt in reikwijdte en detail en maken niet duidelijk hoe er gebruik kan worden gemaakt van de objectieve elementen die in de EBA-richtsnoeren worden beschreven in verband met een FOLTF-beoordeling (zie de **paragrafen 107-109**).

Aanbeveling 7

De ECB dient haar operationele richtsnoeren voor FOLTF-beoordelingen verder uit te werken, en met name dieper in te gaan op het gebruik van de objectieve elementen die in de EBA-richtsnoeren worden beschreven.

Streefdatum voor de uitvoering: Q1 2018

130. De ECB weigerde ons toegang te verlenen tot documenten en informatie die noodzakelijk waren voor de uitvoering van onze opdracht. Op basis van de documenten die

we ontvingen, konden we beoordelen in welke mate het ontwerp van de beoordeling van herstelplannen en crisisbeheersingsactiviteiten bijdroegen tot de doelmatigheid. De door de ECB verstrekte informatie over de uitvoering van die activiteiten was echter bijzonder beperkt en stelde ons bijgevolg niet in staat conclusies te trekken over de doelmatigheid van de crisisbeheersing in de praktijk (zie ***bijlage I***).

Aanbeveling 8

De ECB dient de Rekenkamer toegang te verlenen tot alle gevraagde documenten of informatie, zodat de Rekenkamer haar opdracht kan uitvoeren met het oog op de verantwoordingsplicht.

Streefdatum voor de uitvoering: direct.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Baudilio TOMÉ MUGURUZA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 12 december 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

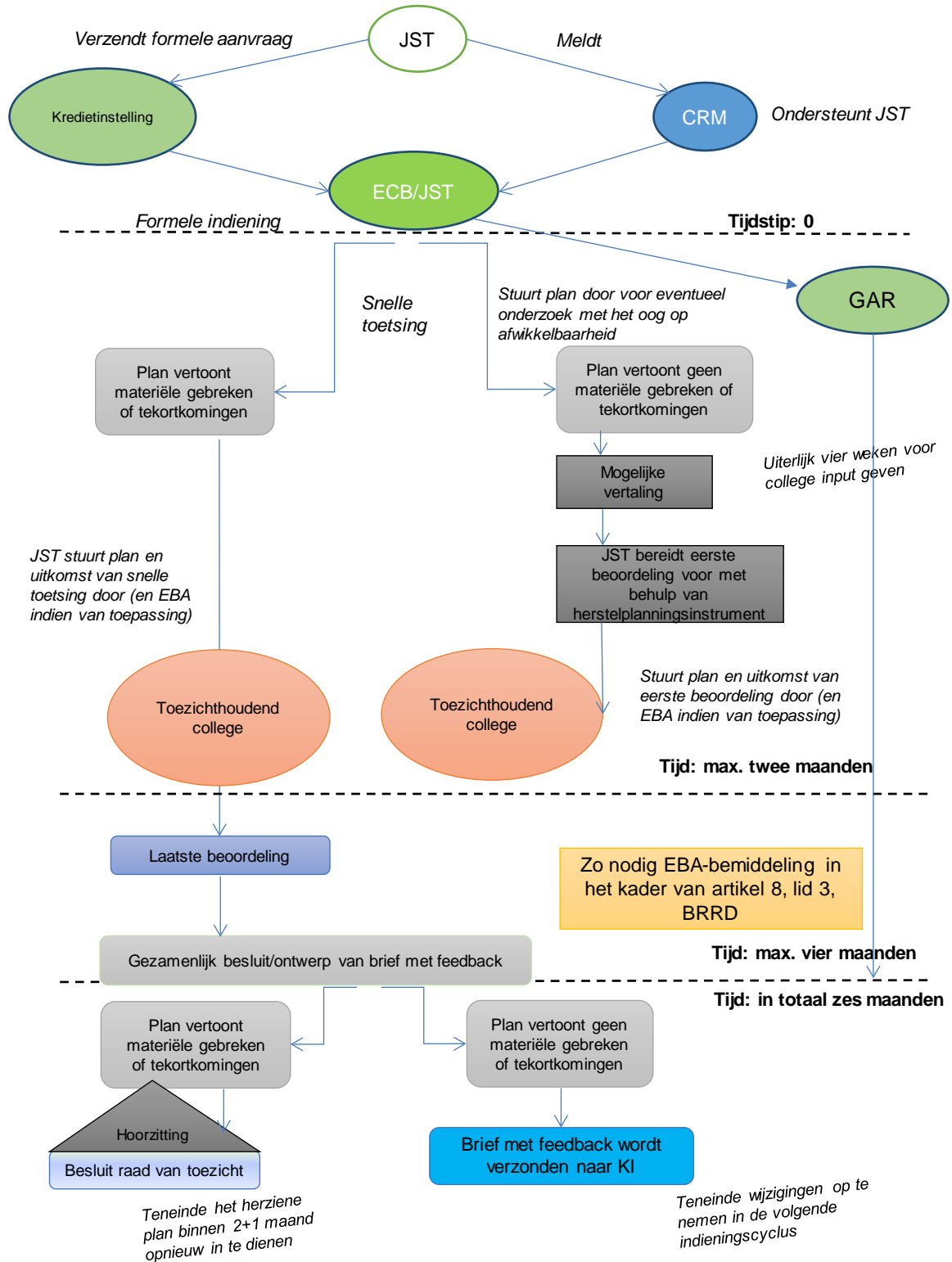
President

BIJLAGE I**BEPERKING VAN DE REIKWIJDTE**

Wat we vroegen	Wat de ECB ons liet zien	Wat ontbrak	Wat dit betekende voor onze controle van de doelmatigheid van het beheer	Beperking van de reikwijdte
Steekproef van herstelplannen				
Volledige herstelplannen en JST-beoordelingen (model, brieven met feedback, en gezamenlijke besluiten) voor acht banken die behoorden tot een aselechte steekproef.	Geredigeerde gedeelten over "indicatoren", "mogelijkheden" en "scenario's", telkens voor drie herstelplannen, maar niet meer dan één gedeelte per plan; ook de JST-beoordelingen in verband met die hoofdstukken, evenals geredigeerde brieven met feedback en gezamenlijke besluiten.	De uiteindelijke steekproef, die minder dan 1 % van de populatie omvatte, was gezien de omvang niet representatief. Alle kwantitatieve gegevens waren geredigeerd. De informatie had geen betrekking op alle gebieden van de herstelplanning; er werd bovendien geen enkel volledig plan verstrekt. Dit bood ons onvoldoende informatie voor het uitvoeren van een lijncontrole, gegevensgerichte controle en toetsingen van interne beheersingsmaatregelen.	We konden niet nagaan of het beoordelingsinstrument in de praktijk alomvattende, consistente en doelmatige beoordelingen in het gehele GTM mogelijk maakt. We konden niet controleren of a) de eerste richtsnoeren (algemene criteria voor elke vraag) en de latere toevoegingen samenhangend waren en door de afzonderlijke JST's gemakkelijk werden begrepen zodat de vragen in het instrument altijd consistent en doelmatig konden worden beantwoord, b) aanvullende functies en uitlezingen in het instrument alle tekortkomingen die tijdens een beoordeling werden vastgesteld doelmatig registreren met het oog op de feedback naar de banken toe.	Aan de hand van de documenten die voor de steekproef ter beschikking werden gesteld, waren we niet in staat zinvolle en passende controleprocedures te verrichten om na te gaan of de richtsnoeren/criteria in het beoordelingsinstrument in de praktijk samenhangend zijn en consistent en doelmatig worden toegepast. We konden geen conclusie formuleren over het gebruik van het beoordelingsinstrument; daarom kunnen we ook geen oordeel uitbrengen over de doelmatigheid van de beoordeling van herstelplannen in de praktijk.
Steekproef van crisisbanken				
Volledige toegang tot de toezichtsdossiers (bijvoorbeeld notities, beoordelingen, operationele handelingen, ontwerpbesluiten en definitieve besluiten, communicatie met/raadpleging van interne en externe belanghebbenden, agenda's en notulen) betreffende vijf banken die zich in een uiteenlopende mate van crisis bevinden, en die willekeurig werden geselecteerd om alle fasen van het crisisbeheersingsproces van de ECB te bestrijken.	Een beperkte selectie van documenten over drie banken, die elk slechts één fase van het crisisbeheersingsproces van de ECB bestrijken en die niet chronologisch gerangschikt zijn. De documenten waren sterk geredigeerd (data, meest relevante toezichtsgegevens, auteurs, geadresseerden en delen van de motivering waren zwart gemaakt).	De steekproef was niet representatief want er was slechts één voorbeeld per fase, en dus geen documentatie van het gehele proces van het begin tot het einde voor één bank. De documenten waren vooraf geselecteerd en sterk geredigeerd; we hadden zodoende geen volledige toegang tot de dossiers. De informatie was ontoereikend voor een lijncontrole vanaf de identificatie van een crisis tot het einde ervan.	Deze steekproef was cruciaal voor onze beoordeling van bepaalde belangrijke procedures (toetsingen van interne beheersingsmaatregelen en gegevens), vooral gezien het feit dat de systeemdokumentatie en richtsnoeren vaak onvolledig waren. Lijncontroles om de doelmatigheid van de voorbereidingen op een crisis en de crisisidentificatie, -monitoring en -respons tijdens het gehele proces na te gaan, waren niet mogelijk. Zelfs in de weinige vooraf geselecteerde documenten die we ontvingen, werd ons vermogen om de doelmatigheid te beoordelen sterk beperkt doordat de documenten geredigeerd waren of doordat onderliggende gegevens niet beschikbaar waren.	We waren niet in staat om lijncontroles, alomvattende toetsingen van interne beheersingsmaatregelen of gegevensgerichte controles te verrichten om de doelmatigheid van de crisisbeheersingsactiviteiten van de ECB te controleren (bijvoorbeeld interne en externe communicatie met de colleges en de GAR, crisisidentificatie en -respons). We moesten ons baseren op de aan ons verstrekte informatie en beschikten niet over de nodige achtergrondinformatie om de processen te beoordelen. We kunnen geen advies uitbrengen over de doelmatigheid van de crisisbeheersingsactiviteiten in de praktijk.

BIJLAGE II

PROCEDURESTAPPEN DIE MOETEN WORDEN GEVOLGD TIJDENS DE BEOORDELING VAN HERSTELPLANNEN IN HET KADER VAN TOEZICHTHOUDENDE COLLEGES



BIJLAGE III**ENQUÊTE BIJ ONDER TOEZICHT STAANDE ENTITEITEN**

De vragen 1 tot 5 betreffen verzoeken om contactinformatie van de entiteiten: nationaal hoofdkantoor, naam van de entiteit, naam van het contactpunt, e-mailadres en telefoonnummer.

1. Door de EBA verstrekte normen

Vraag 6: Hoe nuttig is EBA-GL-2015-02 (de EBA-richtsnoeren inzake de minimale lijst van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor herstelplannen)?

Vraag 7: Geef meer informatie over gebieden waarop de richtsnoeren volgens u onvolledig waren (zie tekstvak 1.1).

	4	6 %
Zeer nuttig	27	42 %
Nuttig	27	42 %
Min of meer nuttig	5	8 %
Helemaal niet nuttig	0	0 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	64	100 %

Vraag 8: Hoe nuttig is EBA/RTS/2014/11 (de definitieve ontwerpversie van de technische reguleringsnormen van de EBA inzake de inhoud van herstelplannen)? **Vraag 9:** Geef meer informatie over gebieden waarop de normen volgens u onvolledig waren (zie tekstvak 1.1).

	4	6 %
Zeer nuttig	26	41 %
Nuttig	30	47 %
Min of meer nuttig	3	5 %
Helemaal niet nuttig	0	0 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	64	100 %

Vraag 10: Hoe nuttig is EBA/GL/2014/06 (de EBA-richtsnoeren inzake de verschillende scenario's die in herstelplannen moeten worden gebruikt)? **Vraag 11:** Geef meer informatie over gebieden waarop de normen volgens u onvolledig waren (zie tekstvak 1.1).

	2	3 %
Zeer nuttig	16	25 %
Nuttig	35	55 %
Min of meer nuttig	9	14 %
Helemaal niet nuttig	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	64	100 %

Vraag 12: Hoe nuttig is EBA/RTS/2014/12 (de definitieve ontwerpversie van de technische reguleringsnormen van de EBA inzake de beoordeling van herstelplannen)? **Vraag 13:** Geef meer informatie over gebieden waarop de normen volgens u onvolledig waren (zie tekstvak 1.1).

Buitengewoon nuttig	1	2 %
Zeer nuttig	9	14 %
Nuttig	28	44 %
Min of meer nuttig	17	27 %
Helemaal niet nuttig	0	0 %
Niet van toepassing	2	3 %
Geen antwoord	7	11 %
Totaal	64	100 %

Vraag 14 - Vindt u de eerste EBA-richtsnoeren (EBA/REC/2013/02) inzake de ontwikkeling van herstelplannen op de volgende gebieden adequaat?

a) Indicatoren en kalibratieniveaus voor herstelplannen

Uitstekend	1	2 %
Goed	13	21 %
Adequaat	13	21 %
Slecht	20	32 %
Zeer slecht	3	5 %
Geen antwoord	13	21 %
Totaal	63	100 %

b) Scenario's en mogelijkheden voor herstelplannen

Uitstekend	2	3 %
Goed	14	22 %
Adequaat	16	25 %
Slecht	16	25 %
Zeer slecht	2	3 %
Geen antwoord	13	21 %
Totaal	63	100 %

c) Identificatie van kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen

Uitstekend	1	2 %
Goed	8	13 %
Adequaat	19	30 %
Slecht	18	29 %
Zeer slecht	4	6 %
Geen antwoord	13	21 %
Totaal	63	100 %

Vraag 15: Wat kan er worden gedaan om de in de vragen hierboven genoemde aspecten te verbeteren (zie tekstvak 1.1)?

2. Algemene richtsnoeren die worden verstrekt door de EBA of in interactie met de ECB (bijv. een JST)

Vraag 16: Als u vragen heeft verstuurd naar de ECB, heeft u dan binnen een redelijke termijn antwoord gekregen?

Zeer snel antwoord	5	8 %
Snel antwoord	7	11 %
Adequate antwoordtermijn	24	39 %
Traag antwoord	9	15 %
Geen antwoord	1	2 %
Niet van toepassing	12	19 %
Geen antwoord op	4	6 %

deze vraag		
Totaal	62	100 %

Vraag 17: Zijn de antwoorden van de ECB duidelijk en goed uitgelegd?

Altijd	4	6 %
Vaak	22	35 %
Soms	17	27 %
Zelden	3	5 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	13	21 %
Geen antwoord	3	5 %
Totaal	62	100 %

Vraag 18: Verbeteren de antwoorden van de ECB de kwaliteit van het herstelplan?

Altijd	11	18 %
Vaak	17	28 %
Soms	17	28 %
Zelden	2	3 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	12	20 %
Geen antwoord	2	3 %
Totaal	61	100 %

Vraag 19: Zijn de antwoorden of richtsnoeren van de ECB voordat het herstelplan wordt ingediend consistent met de brief met feedback die aan het einde van de indieningscyclus wordt toegezonden? **Vraag 20:** Zo niet, beschrijf dan de problemen en stel verbeteringen voor (zie [tekstvak 1.2](#)).

	33	53 %
Nee	2	3 %
Niet van toepassing	19	31 %
Geen antwoord	8	13 %
Totaal	62	100 %

Richtsnoeren inzake de structuur en activiteiten van het gedeelte Instelling van herstelplannen

Vraag 21: Wat was het niveau van interactie met het JST over de structuur en activiteiten van het gedeelte Instelling van herstelplannen?

Hoog	6	10 %
Middelmatig	29	47 %
Slecht	19	31 %
Geen	3	5 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	62	100 %

Vraag 22: Kreeg u over het geheel genomen (bijvoorbeeld wat betreft JST-werkzaamheden en EBA-richtsnoeren) duidelijke richtsnoeren over de structuur en activiteiten van het gedeelte Instelling van de herstelplannen op de volgende gebieden?

a) Mondiale bedrijfs- en risicostrategie, bedrijfsmodel en bedrijfsplan

Zeer goed	4	7 %
Goed	27	44 %
Aanvaardbaar	20	33 %
Slecht	3	5 %
Zeer slecht	0	0 %
Niet van toepassing	5	8 %
Geen antwoord	2	3 %
Totaal	61	100 %

b) Identificatie en in kaart brengen van kernbedrijfsonderdelen en kritieke functies

Zeer goed	6	10 %
Goed	17	28 %
Aanvaardbaar	21	35 %
Slecht	10	17 %
Zeer slecht	0	0 %
Niet van toepassing	5	8 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	60	100 %

c) Interne en externe verwevenheid

Zeer goed	3	5 %
Goed	18	30 %
Aanvaardbaar	20	33 %
Slecht	13	21 %
Zeer slecht	0	0 %
Niet van toepassing	4	7 %
Geen antwoord	3	5 %
Totaal	61	100 %

Vraag 23: Wat kan er worden gedaan om de structuur en activiteiten van de instellingsaspecten waarop de vorige vraag betrekking heeft te verbeteren (zie [tekstvak 1.2](#))?

Richtsnoeren in verband met het gedeelte Governance van herstelplannen

Vraag 24: Wat was het niveau van interactie met het JST in verband met het gedeelte Governance van herstelplannen?

Goed	12	20 %
Middelmatig	29	48 %
Slecht	11	18 %
Geen	4	7 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	61	100 %

Vraag 25: Kreeg u over het geheel genomen (bijvoorbeeld wat betreft JST-werkzaamheden en EBA-richtsnoeren) duidelijke richtsnoeren in verband met het gedeelte Governance van de herstelplannen op de volgende gebieden?

a) Ontwikkeling, handhaving en actualisering van het herstelplan

Zeer goed	9	15 %
Goed	35	57 %
Aanvaardbaar	9	15 %
Slecht	2	3 %
Zeer slecht	3	5 %
Niet van toepassing	2	3 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

b) Integratie en samenhang van het herstelplan met de governance- en interne procedures van de instelling

Zeer goed	11	18 %
Goed	26	43 %
Aanvaardbaar	16	26 %
Slecht	4	7 %
Zeer slecht	1	2 %
Niet van toepassing	2	3 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

c) Escalatieprocedures voor activering en uitvoering van het herstelplan

Zeer goed	10	16 %
Goed	29	48 %
Aanvaardbaar	13	21 %
Slecht	6	10 %
Zeer slecht	0	0 %
Niet van toepassing	2	3 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

Vraag 26: Wat kan er worden gedaan om de governance-aspecten waarop de vorige vraag betrekking heeft te verbeteren (zie [tekstvak 1.2](#))?

Richtсноeren in verband met indicatoren voor herstelplannen

Vraag 27: Wat was het niveau van interactie met het JST in verband met de indicatoren voor herstelplannen?

Goed	20	33 %
Middelmatig	25	41 %
Slecht	10	16 %
Geen	1	2 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	61	100 %

Vraag 28: Kreeg u over het geheel genomen (bijvoorbeeld wat betreft JST-werkzaamheden en EBA-richtсноeren) duidelijke richtсноeren in verband met de indicatoren voor herstelplannen op de volgende gebieden?

a) De reeks indicatoren of het kader van indicatoren

Zeer goed	7	11 %
Goed	32	52 %
Aanvaardbaar	17	28 %
Slecht	2	3 %
Zeer slecht	1	2 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

b) De manier waarop indicatoren moeten worden gekalibreerd (ten opzichte van het bedrijfsmodel van de instelling, haar omvang en complexiteit, regelgevingsvereisten en andere overwegingen) zodat herstel mogelijkheden kunnen worden geactiveerd

Zeer goed	3	5 %
Goed	15	25 %
Aanvaardbaar	27	44 %
Slecht	12	20 %
Zeer slecht	1	2 %
Niet van toepassing	2	3 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

c) Integratie en samenhang van indicatoren met het algemeen kader voor risicobeheersing van de instelling met het oog op een doeltreffende risico- en crisisbeheersing

Zeer goed	4	7 %
Goed	23	38 %
Aanvaardbaar	24	39 %

Slecht	7	11 %
Zeer slecht	0	0 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	2	3 %
Totaal	61	100 %

Vraag 29: Wat kan er worden gedaan om de aspecten in verband met indicatoren voor herstelplannen waarop de vorige vraag betrekking heeft te verbeteren (zie [tekstvak 1.2](#))?

Richtсноeren in verband met herstel mogelijkheden

Vraag 30: Wat was het niveau van interactie met het JST in verband met herstel mogelijkheden?

Goed	15	25 %
Middelmatig	30	49 %
Slecht	9	15 %
Geen	1	2 %
Geen antwoord	6	10 %
Totaal	61	100 %

Vraag 31: Kreeg u over het geheel genomen (bijvoorbeeld wat betreft JST-werkzaamheden en EBA-richtсноeren) duidelijke richtсноeren in verband met herstel mogelijkheden op de volgende gebieden?

a) Beoordeling van de herstel mogelijkheden van de instelling

Zeer goed	4	7 %
Goed	27	44 %
Aanvaardbaar	22	36 %
Slecht	5	8 %
Zeer slecht	1	2 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

b) Analyse van de geloofwaardigheid, gevolgen en haalbaarheid van herstel mogelijkheden

Zeer goed	5	8 %
Goed	23	38 %
Aanvaardbaar	22	36 %
Slecht	8	13 %
Zeer slecht	1	2 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

Vraag 32: Wat kan er worden gedaan om de aspecten in verband met herstel mogelijkheden waarop de vorige vraag betrekking heeft verder te verbeteren

(zie [tekstvak 1.2](#))?

Richtсноeren inzake scenario's

Vraag 33: Wat was het niveau van interactie met het JST in verband met de scenario's?

Hoog	10	16 %
Middelmatig	30	49 %
Slecht	15	25 %
Geen	1	2 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	61	100 %

Vraag 34: Kreeg u over het geheel genomen (bijvoorbeeld wat betreft JST-werkzaamheden en EBA-richtсноeren) duidelijke richtсноeren inzake scenario's op de volgende gebieden?

a) Adequaatheid van de gekozen scenario's

Zeer goed	4	7 %
Goed	21	34 %
Aanvaardbaar	26	43 %
Slecht	6	10 %
Zeer slecht	2	3 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

b) Gevolgen en haalbaarheid van herstel mogelijkheden in scenario's

Zeer goed	2	3 %
Goed	22	36 %
Aanvaardbaar	24	39 %
Slecht	8	13 %
Zeer slecht	2	3 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	2	3 %
Totaal	61	100 %

Vraag 35: Wat kan er worden gedaan om de aspecten in verband met scenario's waarop de vorige vraag betrekking heeft verder te verbeteren (zie [tekstvak 1.2](#))?

3. Duidelijkheid van brieven met feedback

Vraag 36: Vindt u dat de brieven met feedback die werden verstuurd in reactie op de tweede

ronde van herstelplannen deugdelijke informatie boden op de volgende gebieden?

a) Indicatoren en kalibratieniveaus voor herstelplannen

Altijd	7	12 %
Vaak	20	33 %
Soms	15	25 %
Zelden	5	8 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	8	13 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	60	100 %

b) Scenario's en mogelijkheden voor herstelplannen

Altijd	5	8 %
Vaak	23	38 %
Soms	15	25 %
Zelden	4	7 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	8	13 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	60	100 %

c) Identificatie van kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen

Altijd	5	8 %
Vaak	20	33 %
Soms	11	18 %
Zelden	4	7 %
Nooit	3	5 %
Niet van toepassing	12	20 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	60	100 %

Vraag 37: Vindt u dat de brieven met feedback voldeden aan uw behoeften op het gebied van duidelijkheid van de besproken punten? **Vraag 38:** Als u op de vorige vraag "Nooit" tot "Soms" heeft geantwoord, wat kan er dan volgens u worden verbeterd (zie [tekstvak 1.3](#))?

	4	7 %
Vaak	26	44 %
Soms	12	20 %
Zelden	4	7 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	8	14 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	59	100 %

Vraag 39: Wanneer een brief met feedback aanbevelingen/voorgestelde

veranderingen aan het herstelplan bevatte, kreeg u dan voldoende tijd om rekening te houden met deze opmerkingen/om deze tekortkomingen aan te pakken voordat u het volgende herstelplan of een *ad hoc*-actualisering van het herstelplan indiende?

Altijd	19	31 %
Vaak	20	33 %
Soms	11	18 %
Zelden	1	2 %
Nooit	1	2 %
Niet van toepassing	5	8 %
Geen antwoord	4	7 %
Totaal	61	100 %

Vraag 40: Heeft u een duidelijk afgebakend communicatiekanaal met de ECB?

Altijd	49	80 %
Vaak	9	15 %
Soms	2	3 %
Zelden	0	0 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	0	0 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	61	100 %

Vraag 41: Zijn de leden van de ECB beschikbaar om de bevindingen van uw instelling te verduidelijken?

Altijd	27	44 %
Vaak	19	31 %
Soms	8	13 %
Zelden	1	2 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	3	5 %
Geen antwoord	3	5 %
Totaal	61	100 %

Vraag 42: Als u op de vorige vraag "Nooit" tot "Soms" heeft geantwoord, wat kan er dan volgens u worden verbeterd (zie [tekstvak 1.3](#))?

4. Bespreking met de ECB van de zaken die in de brieven met feedback aan de orde komen

Vraag 43: Kreeg u, voordat u het herstelplan opnieuw indiende, voldoende tijd om opmerkingen te maken over de feedback van de ECB en deze te bespreken met de

ECB? **Vraag 44:** Zo niet, beschrijf dan de problemen en stel verbeteringen voor (zie [tekstvak 1.4](#)).

	21	34 %
Vaak	18	30 %
Soms	4	7 %
Zelden	4	7 %
Nooit	2	3 %
Niet van toepassing	8	13 %
Geen antwoord	4	7 %
Totaal	61	100 %

Vraag 45: Vindt u het proces waarbij in de feedback vermelde problemen worden aangepakt/maatregelen worden uitgevoerd doeltreffend?

Vraag 46: Als u op de vorige vraag "Nooit" tot "Soms" heeft geantwoord, wat kan er dan volgens u worden verbeterd (zie [tekstvak 1.4](#))?

	13	21 %
Vaak	24	39 %
Soms	12	20 %
Zelden	2	3 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	5	8 %
Geen antwoord	5	8 %
Totaal	61	100 %

5. Actualisering van herstelplannen

Vraag 47: Is het gemakkelijk om contact op te nemen met de toezichhouder om problemen in verband met de actualisering van herstelplannen te behandelen?

Altijd	27	44 %
Vaak	19	31 %
Soms	4	7 %
Zelden	0	0 %
Nooit	0	0 %
Niet van toepassing	7	11 %
Geen antwoord	4	7 %
Totaal	61	100 %

Vraag 48: Als in de beoordeling van het herstelplan materiële tekortkomingen of gebreken zijn vastgesteld, volstaat de periode van 2+1 maanden dan voor het indienen van een herzien herstelplan?

Vraag 49: Als u op de vorige vraag “Nooit” tot “Soms” heeft geantwoord, wat kan er dan volgens u worden verbeterd (zie [tekstvak 1.5](#))?

	0	0 %
Vaak	6	10 %
Soms	9	15 %
Zelden	12	20 %
Nooit	3	5 %
Niet van toepassing	28	46 %
Geen antwoord	3	5 %
Totaal	61	100 %

Vraag 50: Heeft de ECB informatie gevraagd voor haar beoordeling van een herzien herstelplan terwijl die informatie reeds was verstrekt voor de beoordeling van het oorspronkelijke herstelplan?

Vraag 51: Geef a.u.b. meer informatie en stel verbeteringen voor (zie [tekstvak 1.5](#)).

	2	3 %
Vaak	0	0 %
Soms	8	13 %
Zelden	6	10 %
Nooit	15	25 %
Niet van toepassing	26	43 %
Geen antwoord	4	7 %
Totaal	61	100 %

6. Algemene beoordeling van herstelplanning

Vraag 52: Heeft het herstelplanningsproces uw instelling over het geheel genomen waarde toegevoegd wat betreft inzicht in en voorbereiding op crises?

In zeer hoge mate	10	17 %
In hoge mate	31	52 %
Enigszins	13	22 %
Zeer weinig	4	7 %
Helemaal niet	0	0 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	1	2 %
Totaal	60	100 %

Vraag 53: Hoe formeel vindt u het gehele proces (d.w.z. in welke mate is het op formaliteiten gericht en niet zozeer op risico's)?

Zeer praktijkgericht	2	3 %
Praktijkgericht	9	15 %

Aanvaardbaar	26	43 %
Formeel	13	22 %
Zeer formeel	7	12 %
Niet van toepassing	1	2 %
Geen antwoord	2	3 %
Totaal	60	100 %

Vraag 54: Vindt u dat de essentiële risico's met u werden besproken?

Essentiële risico's kregen zorgvuldige aandacht	16	27 %
Essentiële risico's kregen vaak aandacht	20	33 %
Essentiële risico's kregen enige aandacht	10	17 %
Essentiële risico's kregen weinig aandacht	3	5 %
Essentiële risico's kregen helemaal geen aandacht	0	0 %
Niet van toepassing	4	7 %
Geen antwoord	7	12 %
Totaal	60	100 %

Vraag 55: Stel verdere verbeteringen voor die u nog niet in uw eerdere antwoorden heeft gesuggereerd en die de algemene kwaliteit van de herstelplanning ten goede zouden komen (zie [tekstvak 1.6](#)).

Tekstvak 1 - Enquête bij onder toezicht staande entiteiten

De afzonderlijke onder toezicht staande significante instellingen maakten de volgende opmerkingen over hetgeen er verbeterd zou kunnen worden:

1. Door de EBA verstrekte normen

- De richtsnoeren van de EBA inzake de minimumlijst van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor herstelplannen (EBA-GL-2015-02) zijn op bepaalde gebieden zeer prescriptief (zeven banken) en geven de entiteiten geen ruimte voor een eigen interpretatie (bijvoorbeeld de lijst met verplichte indicatoren). Daarnaast gaven de entiteiten de aanbeveling dat ze de toestemming zouden moeten krijgen om indicatoren te selecteren die het meest geschikt zijn voor hun specifieke bedrijfsmodel (twaalf banken), aangezien daardoor een doelmatiger afstemming met de bestaande informatiebehoeften en risicobeheersingskaders mogelijk wordt. De entiteiten deden voorts de aanbeveling dat deze richtsnoeren technische definities per herstelindicator hadden moeten omvatten (zes banken) en dat ze meer zouden moeten ingaan op het punt waarop inbreuk wordt gemaakt op de herstelindicatoren. De entiteiten lieten ook weten dat de interactie tussen moeder- en dochterondernemingen beter in aanmerking moet worden genomen en dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen verplichte indicatoren voor moeder- en dochterondernemingen (twee banken).
- De definitieve conceptversie van de technische reguleringsnormen van de EBA inzake de inhoud van herstelplannen (EBA/RTS/2014/11) verstrekt geen duidelijke richtsnoeren over de inhoud van het "geïntegreerde" groepsherstelplan en de manier waarop afzonderlijke materiële entiteiten (dochterondernemingen) in het groepsherstelplan moeten worden geïntegreerd (drie banken). Daarenboven merkten de entiteiten op dat banken (op grond van de richtsnoeren van de EBA en de feedback van de ECB) grote hoeveelheden informatie moeten aandragen die van beperkt nut is in een crisissituatie en die doorgaans al wordt meegeleverd in andere documenten die met de ECB worden gedeeld (acht banken). De entiteiten vermeldden ook dat er duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de inhoud van herstelplannen en de inhoud van ontwikkelingsplannen, en dat delen van de inhoud van herstelplannen irrelevant zijn voor herstelmaatregelen, maar van groot belang zijn voor de ontwikkelingsplanning (vier banken).
- De ontwerpversie van de technische reguleringsnormen van de EBA ter specificatie van de reeks scenario's die in herstelplannen moeten worden gebruikt (EBA/GL/2014/06) geeft geen duidelijke definitie van de methodiek voor omgekeerde stresstests (negen banken). Voorts merkten de entiteiten op dat een nadere toelichting van het onderscheid tussen snel en traag evoluerende gebeurtenissen ("*fast-moving*" en "*slow-moving events*") zeer nuttig zou zijn (vier banken), en dat ook een nadere toelichting van de ernst en de tijdlijn van de scenario's van pas zou komen (drie banken).
- De definitieve versie van de technische reguleringsnormen van de EBA ter beoordeling van herstelplannen (EBA/RTS/2014/12) bevat voorschriften die te algemeen zijn (zeven banken), en zou kunnen worden verbeterd door het verstrekken van aanvullende richtsnoeren. Daarnaast merkten de entiteiten op dat een nadere toelichting van de integratie van dochterondernemingen in het groepsherstelplan zeer nuttig zou zijn (drie banken) en dat er meer gegevens zouden kunnen worden verstrekt over de manier waarop de toezichthouders het proportionaliteitsbeginsel dienen toe te passen met inachtneming van de omvang van de entiteit en het bedrijfsmodel (twee banken).
- De richtsnoeren van de EBA worden doorgaans op zeer hoog niveau geformuleerd en moeten doelgericht en instructief zijn en ter zake doen (negen banken), en de entiteiten merkten op dat de kalibratie van herstelindicatoren uitvoeriger zou moeten worden toegelicht (vijf banken).

2. Algemene richtsnoeren die worden verstrekt door de EBA of in interactie met de ECB (bijv. een JST)

- In de antwoorden van de ECB of de richtsnoeren die zij verstrekt voordat het herstelplan wordt ingediend, moet meer aandacht worden gegeven aan de kwaliteit van het herstelplan en minder aandacht aan de harmonisatie en vergelijkbaarheid van herstelplannen (drie banken). Daarnaast merkten enkele entiteiten op dat ze na indiening van hun herstelplan nog geen brieven met feedback hebben ontvangen en daar nog steeds op wachten (drie banken).
- In verband met de structuur en bedrijfsactiviteiten van de instelling dienen er uitvoeriger richtsnoeren te worden verstrekt over de manier waarop kernbedrijfsonderdelen, kritieke functies en interne en externe verwevenheid kunnen worden geïdentificeerd/in kaart gebracht (tien banken). Daarnaast gaven entiteiten aan dat de richtsnoeren moeten worden afgestemd op de eisen van de ontwikkelingsautoriteiten (acht banken). De entiteiten merkten verder op dat de interactie met het JST meer zou moeten gaan over het ontvangen van bijstand of antwoorden op technische kwesties en dat er

meer interactie zou moeten zijn tussen de JST-leden en andere leden van toezichthoudende teams teneinde dubbele werk te voorkomen, want de vereiste informatie is vaak al eerder verstrekt in het kader van andere verslaglegging uit hoofde van de regelgeving (vier banken).

- Wat de governance betreft zou het nuttig zijn als er in de richtsnoeren meer gegevens moeten worden verstrekt over de te beschrijven governance, de verwevenheid met dochterondernemingen, escalatieprocessen (vijf banken).
- Wat de indicatoren voor herstelplannen betreft, dienen er duidelijker richtsnoeren te worden verstrekt betreffende de kalibratie van indicatoren (acht banken). Bovendien merkten de entiteiten op dat er meer flexibiliteit zou moeten worden toegestaan in de beoordeling van de keuze van herstelindicatoren die een instelling maakt (vijf banken).
- Wat de herstel mogelijkheden betreft, dienen er meer gegevens te worden verstrekt in verband met de criteria voor de beoordeling van de geloofwaardigheid en haalbaarheid van de herstel mogelijkheden (elf banken).
- Wat de scenario's betreft, is de vereiste mate van detail niet altijd duidelijk (vier banken). Bovendien moet de timing beter worden verduidelijkt (twee banken) en worden de scenario's/aanpak van de omgekeerde stresstest niet voldoende duidelijk uitgelegd (vijf banken).

3. Duidelijkheid van brieven met feedback

- De brieven met feedback zouden wat de aangekaarte punten betreft helderder zijn als er een duidelijk onderscheid in wordt gemaakt tussen de herstelplanning en de ontwikkelingsplanning (twee banken); nadere gegevens over de aanbevelingen zouden welkom zijn zodat de verwachte verbeteringen kunnen worden uitgevoerd (tien banken), evenals meer flexibiliteit in de analyse en een grotere bereidheid om het standpunt van de bank inzake herstelindicatoren en reactieniveaus te begrijpen (twee banken). Ook meldden verschillende banken dat ze nog geen brieven met feedback hadden ontvangen (zeven banken).
- Wat betreft de beschikbaarheid van ECB-leden om de bevindingen toe te lichten, dient de communicatie tussen alle bij de herstelplanning betrokken partijen beter te worden gecoördineerd (zes banken). Ook verklaarden enkele banken dat de toegewezen tijd om de aanbevelingen uit te voeren vaak te kort is (drie banken).

4. Bespreking met de ECB van de zaken die in de brieven met feedback aan de orde komen

- Wat betreft de feedback van de ECB die wordt gegeven voordat het herstelplan opnieuw wordt ingediend, merkten de entiteiten op dat de tijdlijnen/uiterste termijnen voor de toepassing van de wijzigingen in herstelplannen van grote grensoverschrijdende groepen rekening moeten houden met verschillen in de kalender van het plaatselijk management/plaatselijke toezichthouders die mogelijk niet stroken met de toezichtseisen. Er is op dit gebied een grotere flexibiliteit nodig en de dialoog/contacten tussen toezichthouders wordt aangemoedigd. De entiteiten merkten daarnaast op dat de communicatie eerder in één richting verliep en dat het niet mogelijk was om commentaar te geven op de feedback van de ECB (drie banken).
- Met betrekking tot de aanpak van vraagstukken of de toepassing van maatregelen die in de feedback worden vermeld, lieten de entiteiten weten dat de banken voldoende tijd dienen te krijgen om opmerkingen te maken en dat er eveneens voldoende tijd dient te worden ingeruimd voor de toepassing van de definitieve toezichtsbeoordeling (drie banken). Daarnaast merkten de entiteiten op dat de ECB alle elementen in de EBA-richtsnoeren afvinkt zonder dat er altijd een verband is met wat er voor een bank al dan niet relevant is. Dat leidt ertoe dat in een herstelplan aanvullende informatie wordt opgenomen die tijdens een crisisperiode slechts van beperkt nut is voor de instelling (vijf banken).

5. Actualisering van herstelplannen

- Over de periode van 2+1 maanden voor de indiening van een herzien herstelplan (als bij de beoordeling van het herstelplan materiële tekortkomingen of gebreken zijn vastgesteld) merkten de entiteiten op dat die periode flexibel zou moeten zijn, afhankelijk van de vastgestelde materiële tekortkomingen of gebreken, en dat dit tijdsbestek veel te kort is als er materiële problemen zijn vastgesteld (18 banken).
- Wat betreft de door de ECB gevraagde informatie die zij nodig heeft voor de beoordeling van een herzien herstelplan lieten de entiteiten weten dat die informatie soms al beschikbaar is, maar blijkbaar niet doeltreffend wordt gedeeld met alle betrokken toezichthouders (vier banken).

6. Algemene beoordeling van herstelplanning

- Er wordt gevraagd om specifiekere te zijn met betrekking tot de verbeteringen van de belangrijkste elementen en minder formeel bij verwijzingen naar de richtsnoeren die de doeltreffendheid in de praktijk mogelijk verminderen (zeven banken).
 - Synergieën tussen de informatie die wordt gevraagd voor de herstelplanning (GTM) en die wordt gevraagd voor de afwikkelingsplanning (GAR) kunnen verder worden onderzocht. Dit zou fors bijdragen tot de consistentie van de desbetreffende informatie/gegevens (en ook onnodige overlappingsen voorkomen) en zou zowel de toezichthoudende autoriteiten als de banken ten goede komen (één bank).
 - De aandacht voor de volledige harmonisatie van alle (Europese) herstelplannen lijkt voorbij te gaan aan de verschillen tussen banken. Opmerkingen en feedback dragen niet altijd bij tot de operationele bruikbaarheid van het herstelplan en de voorbereiding van de bank op een herstelfase. In plaats daarvan zijn ze blijkbaar eerder gericht op de vergelijkbaarheid van de herstelplannen van verschillende banken, en dit zou niet het uiteindelijke doel van herstelplanning moeten zijn (één bank).
 - Het herstelplan zou een strategisch document moeten zijn dat eigendom is van het leidinggevend orgaan van de bank. Maar met de vereisten is het herstelplan een zwaar document geworden (van honderden/duizenden bladzijden) dat moeilijk te lezen en te begrijpen is (één bank).
-

Antwoord van de ECB

Samenvatting

Onze bevindingen

Paragraaf IV

De ECB erkent dat de procedure voor afronding van de regelingen langer heeft geduurd dan verwacht. Dat is het gevolg van de complexiteit van de onderhandelingen, waarbij een groot aantal verschillende autoriteiten zijn betrokken, maar er wordt gestaag vooruitgang geboekt en de schriftelijke regelingen voor colleges van toezichthouders zullen naar verwachting binnenkort worden afgerond.

Paragraaf V

De ECB heeft de Rekenkamer documenten en informatie verstrekt om de Rekenkamer in staat te stellen de operationele doelmatigheid te beoordelen van het beheer van de ECB bij het opstellen van de crisisbeheersingsprocedures voor de toezichtsfunctie van de ECB, overeenkomstig het mandaat van de Rekenkamer zoals bepaald in artikel 27.2 van het Protocol betreffende de Statuten van het ESCB en van de ECB (hierna "Statuten van het ESCB") en artikel 20, lid 7, van de GTM-Verordening. De ECB is het in dit opzicht niet eens met de bewering van de Rekenkamer dat deze over de operationele doelmatigheid van het beheer van dit proces geen conclusies kan trekken, omdat de ECB te weinig informatie zou hebben verstrekt. De ECB heeft, conform haar verplichtingen uit hoofde van de Statuten van het ESCB en de GTM-Verordening, volledige samenwerking met de Rekenkamer betracht teneinde de controle te faciliteren en zij heeft een aanzienlijke hoeveelheid tijd en menskracht geïnvesteerd om het controleteam van een groot aantal documenten en toelichtingen te voorzien. Sommige documenten over individuele belangrijke instellingen (significant institutions of SI's) konden niet volledig worden aangeleverd of zijn in opgeschoonde vorm aangeleverd, maar alle documenten waren in overeenstemming met het mandaat van de Rekenkamer.

Paragraaf VI

Wat betreft de opmerkingen van de Rekenkamer over het ontbreken van alomvattende controle-informatie herhaalt de ECB de in haar commentaar bij de vorige paragraaf gegeven mening. Wat de overige punten uit deze paragraaf betreft:

1. De ECB houdt zich aan de EBA-richtsnoeren inzake vroegtijdige interventie. Operationele richtsnoeren inzake vroegtijdige-interventiebeoordelingen worden jaarlijks geactualiseerd en aan de JST's gestuurd. Bij de controle is geen rekening gehouden met de meest recente richtsnoeren van september 2017, waarin de door de Rekenkamer aangevoerde knelpunten zijn opgelost (bv. door een beschrijving van indicatoren en objectieve criteria).
2. Alle bevoegdheden op het gebied van toezicht en vroegtijdige interventie worden in alle crisissituaties overwogen. De ECB beperkt het mogelijke gebruik van haar bevoegdheden niet tot specifieke scenario's.

De ECB houdt zich aan de EBA-richtsnoeren inzake beoordelingen van het falen of waarschijnlijk gaan falen van een bank, de zogenoemde FOLTF-beoordelingen. De ECB heeft 1) aan de JST's operationele richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen verstrekt en 2) aanvullende interne richtsnoeren inzake het bepalen of een entiteit faalt of waarschijnlijk gaat falen (krachtens artikel 18 van de GAM-Verordening). Die richtsnoeren maakten deel uit van de door de Rekenkamer gecontroleerde documenten.

Toegang tot controle-informatie

Paragraaf VII

De ECB heeft de Rekenkamer alle gevraagde documenten inzake procedures en beleid verstrekt. Wat bankspecifieke informatie betreft: de Rekenkamer heeft gevraagd om de volledige herstelplancycli van acht banken en de volledige toezichtsdossiers van vijf banken in verschillende crisisstadia. In dit verband heeft de ECB de Rekenkamer de volgende informatie verstrekt:

- geanonimiseerde fragmenten van negen herstelplannen (van willekeurig gekozen banken) en drie

brieven met feedback op herstelplannen;

- drie geanonimiseerde bestanden met gedeelten van beoordelingsinstrumenten voor herstelplannen, feedbackbrieven, en gezamenlijke besluiten ten aanzien van de herstelplanparagrafen over indicatoren, scenario's en opties (voor verschillende banken);
- drie SI-dossiers met geredigeerde documenten over banken in verschillende crisisstadia (de banken waren willekeurig gekozen), waarbij uitsluitend de identiteit van elke bank werd verhuld;
- een crisistijdlijn in Excel-formaat voor één geanonimiseerde SI.

Het mandaat van de ECB met betrekking tot herstelplannen is beperkt tot de beoordeling ervan (en omvat derhalve niet de opstelling van dergelijke plannen) en het controlemandaat van de Rekenkamer was beperkt tot de beoordeling van de operationele doelmatigheid van het beoordelingsproces. Wij zijn daarom van mening dat de Rekenkamer in staat is geweest de operationele doelmatigheid van dat proces te beoordelen, daar zij toegang had tot het volledige scala van beoordelingsinstrumenten en alle horizontale richtsnoeren die de JST's ter beschikking staan alsmede tot de drie beoordelingen van herstelplannen.

Wat afzonderlijke crisisgevallen betreft is de ECB van oordeel dat de Rekenkamer voldoende informatie is verstrekt om de operationele doelmatigheid van de crisisbeheersing van de ECB te kunnen beoordelen. De Rekenkamer had toegang tot een selectie van documenten uit het geanonimiseerde toezichtsdossier (vroegtijdige-interventiebeoordelingen, nota's aan de Raad van Toezicht, interne nota's met analyses enz.). Daarnaast is de Rekenkamer tevens toegang gegeven tot relevante informatie die was geproduceerd door de horizontale functies van het GTM.

Onze aanbevelingen

Paragraaf IX

De formele coördinatie in de context van het college zal sterk verbeteren wanneer de schriftelijke coördinatie- en samenwerkingsregelingen (WCCA's) afgerond zijn. In de praktijk blijkt de coördinatie te verbeteren met elke jaarlijkse toezichtscyclus die door de volledig operationele colleges van toezichthouders wordt doorlopen.

Het verstrekken van verdere richtsnoeren inzake indicatoren voor herstelplannen is een prioriteit van de afdeling Crisisbeheersing (CRM) van de ECB. In de cyclus van 2017 zijn de bestaande richtsnoeren van de EBA aangevuld met omvangrijke peerbenchmarking, waardoor de JST's zich een beter oordeel kunnen vormen over de toereikendheid van de door afzonderlijke banken gehanteerde indicatoren. Die peerbenchmarks zullen ook in de toekomst jaarlijks worden geactualiseerd.

Paragraaf XI

1. Alle knelpunten worden gekwantificeerd alvorens crisisbeheersingsmaatregelen worden overwogen, hetgeen wordt bevestigd door informatie die lopende de controle aan de Rekenkamer is verstrekt (vroegtijdige-interventiebeoordelingen, nota's aan de Raad van Toezicht, interne analyses, enz.).
2. De kwaliteit van bancaire activa wordt door de ECB systematisch gemonitord, zowel op afstand (bv. door middel van de monitoringactiviteiten van de JST's en het doorlopende werk van de in juli 2015 ingestelde taskforce inzake niet-renderende leningen (non-performing loans of NPL's)) als ter plaatse, via speciale inspecties met betrekking tot kredietrisico, waarvan er in 2016 meer dan zestig zijn uitgevoerd.
3. De ECB houdt zich aan de EBA-richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen. De ECB heeft tevens 1) aan de JST's operationele richtsnoeren voor FOLTF-beoordelingen verstrekt en 2) aanvullende interne richtsnoeren om te bepalen of een entiteit faalt of waarschijnlijk gaat falen (krachtens artikel 18 van de GAM-Verordening). De relevante richtsnoeren maakten deel uit van de door de Rekenkamer gecontroleerde documenten.

Controleaanpak en -methodologie

Paragraaf 14

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het kader van deze accountantscontrole 509 documenten (in totaal ongeveer 5.800 bladzijden) aan de Rekenkamer zijn verstrekt. Er zijn in totaal 38 bijeenkomsten tussen het controleteam van de Rekenkamer en ECB-medewerkers gehouden.

Paragraaf 16

Alle gevraagde documenten met betrekking tot beleid en processen zijn ter beschikking gesteld. In het geval van afzonderlijke banken zijn aan de Rekenkamer documenten verstrekt op grond waarvan de Rekenkamer de implementatie van processen kon controleren, echter zonder dat daarbij individuele banken geïdentificeerd konden worden. De documenten zijn slechts in zeer geringe mate en rekening houdend met de strenge geheimhoudingsregels van de Rekenkamer geredigeerd, en dat uitsluitend met het doel de identiteit van elke bank, die ten behoeve van de controle niet nodig was, te verhullen.

Opmerkingen

Organisatorische opzet, aanwerving en toewijzing van personeel voor crisisbeheersingsactiviteiten

Paragraaf 25

In de laatste zin van deze paragraaf wordt aangegeven dat de ECB niet beschikt over een procedure om bij een crisis de behoefte aan personeel opnieuw te beoordelen of de toewijzing van personeel te herzien. Mocht zich echter een crisis voordoen, dan wordt het JST ondersteund door CRM en andere medewerkers binnen DG/MS IV. De ECB is bovendien van mening dat er geen speciale "procedures" nodig zijn aangezien managers reeds beschikken over de mogelijkheid om zo nodig tussen organisatieonderdelen met personeel te schuiven.

Samenwerking en coördinatie bij de crisisbeheersing

Paragraaf 29

Voor de JST's zijn er richtsnoeren inzake regelingen binnen toezichtscolleges beschikbaar in het IMAS. Deze interne richtsnoeren zijn uitputtend en omvatten: verwijzingen naar het juridisch kader en EBA-documenten, instructies en templates voor het in kaart brengen van groepen, templates (met voorbeelden) voor schriftelijke afspraken over coördinatie en samenwerking (WCCA's), operationele stappen en interne procedures voor de goedkeuring van dergelijke afspraken, en templates voor het programma voor onderzoek door de colleges (supervisory examination programme – SEP).

In de WCCA-template is bepaald welke informatie in een crisissituatie minimaal moet worden uitgewisseld, en wel door middel van een verwijzing naar het wettelijk minimum (zie de artikelen 17, lid 3, en 19 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/98 van de Commissie en artikel 13 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2016/99 van de Commissie). Geen enkel collegelid heeft gevraagd om opname van informatie bovenop dit wettelijk minimum.

Paragraaf 30

Eind oktober 2017 waren er twaalf WCCA's afgesloten, zaten er twee in de goedkeuringsfase en veertien in de internebeoordelingsfase, terwijl er over twee nog werd onderhandeld.

Bij het sluiten van WCCA's is niet gewerkt met risicoprioritering, omdat de gedelegeerde wetgeving (level 2) voor alle toezichtscolleges een WCCA voorschrijft waarbij toepassing van een op risico gebaseerde benadering is uitgesloten. De belangrijkste factor bij de afronding van deze WCCA's was de complexiteit van de diverse colleges, waarin autoriteiten uit een groot aantal rechtsgebieden zitting hebben, en de vele uiteenlopende eisen die in één gedeeld document moesten worden samengebracht.

Bovendien zijn, hoewel enkele WCCA's nog moeten worden afgerond, de eisen die worden gesteld aan de samenwerking van autoriteiten uit de diverse lidstaten van de EU vastgelegd in de relevante wetten en de vervulling van die eisen is dus niet in hoge mate afhankelijk van het bestaan van WCCA's. Dientengevolge is het risico dat de ECB door het ontbreken van een WCCA minder goed in staat zou zijn om tijdig en doelmatig op een crisis te reageren, vrij klein.

Paragraaf 31

Hoe de college-gerelateerde taken van de JST's in een crisissituatie beheerd moeten worden, staat gedetailleerd beschreven in de Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/98 van de Commissie en Uitvoeringsverordening (EU) 2016/99. Deze zijn opgenomen in het IMAS, zodat de JST's er gemakkelijk toegang toe hebben. Verder bevat paragraaf 3.12 van de Toezichtshandleiding operationele richtsnoeren inzake de werking van colleges. De ECB is het dan ook niet eens met deze bevinding.

Paragraaf 32

Op dit moment werkt de ECB aan de definitie van een toezichtskader voor financiële conglomeraten (FiCo's). Wij verwachten dit kader, nadat het is goedgekeurd, in de volgende toezichtscyclus in gebruik te kunnen nemen. De JST's bouwen momenteel voort op al vóór de oprichting van het GTM bestaande praktijken van nationale bevoegde autoriteiten met betrekking tot FiCo's.

Paragraaf 33

In de WCCA-template is bepaald welke informatie in een crisissituatie minimaal moet worden uitgewisseld, onder verwijzing naar het wettelijk minimum (zie de artikelen 17, lid 3, en 19 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/98 van de Commissie en artikel 13 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2016/99 van de Commissie). Geen enkel collegelid heeft gevraagd om opname van informatie bovenop dit wettelijk minimum. Zoals aangegeven, het deel van de template dat betrekking heeft op de interactie tussen toezichts- en afwikkelingscolleges is onvolledig omdat afwikkelingscolleges pas onlangs zijn opgericht. Hieraan wordt nog gewerkt, op basis van de ervaringen opgedaan in de eerdere collegecycli sinds de instelling van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR).

De interactie met de GAR en andere belanghebbenden moet worden verbeterd

Paragraaf 37

Met de GAR is overeengekomen in hoeverre in niet-crisissituaties informatie wordt gedeeld met de GAR, gebaseerd op een eerste inschatting van de noodzaak daartoe die is gemaakt ten tijde van de afronding van het huidige Memorandum van overeenstemming (MoU), eind 2015. Overeenkomstig dat MoU verstrekt de ECB alle informatie aan de GAR die de GAR nodig heeft voor de afwikkelingsplanning. In crisissituaties wordt meer informatie uitgewisseld; de SRB ontvangt dan aanvullende informatie (hetzij automatisch via het IMAS, hetzij doordat de informatie wordt geüpload in Darwin).

Paragraaf 38

In een crisissituatie stelt de ECB automatisch een uitgebreide informatieset ter beschikking aan het GAR door in het IMAS de functie "enhanced information" in te schakelen. Dit gebeurt niet alleen in situaties waarin een bank voorwerp is van een vroegtijdige-interventiemaatregel, maar ook in alle situaties waarin er sprake is van een verslechtering van de financiële positie die ertoe zou kunnen leiden dat niet of waarschijnlijk niet aan de toezichtsvereisten wordt voldaan.

Indien meer informatie nodig is, vraagt de GAR daarom. Een dergelijk verzoek wordt met hoge prioriteit behandeld en de informatie wordt naar Darwin geüpload zodra die verzameld is.

Bovendien wordt de GAR uitgenodigd alle vergaderingen van de Raad van Toezicht bij te wonen waarop alle banken die zich in een crisissituatie bevinden worden besproken, zodat de GAR qua informatievoorziening automatisch op hetzelfde niveau zit als de leden van de Raad van Toezicht.

Paragraaf 39

Zie het commentaar van de ECB hierboven. Gezien het feit dat de ECB met de GAR afspraken heeft gemaakt over 1) de uitwisseling van een pakket informatie ten behoeve van de afwikkelingsplanning, 2) procedures voor de intensivering van de informatie-uitwisseling in crisissituaties, en 3) efficiënte communicatiekanalen (Darwin en het IMAS) voor die communicatie, is de ECB het er niet mee eens dat de operationele doelmatigheid van de informatie-uitwisseling nadelig zou zijn beïnvloed.

Het is de bedoeling dat bij de huidige herziening van het MoU de ervaringen van de afgelopen twee jaar worden meegenomen en dat de hoeveelheid informatie die automatisch wordt uitgewisseld met de GAR wordt uitgebreid.

Europees Comité voor Systeemrisico's (ESRB)

Paragraaf 40

ECB-Banktoezicht beschikt over eigen interne procedures voor het monitoren en intern verspreiden van alle relevante documenten die door het ESRB worden opgesteld en verstrekt ten behoeve van de vergaderingen en schriftelijke raadplegingen van de Algemene Raad, het Stuurcomité en het Technisch Adviescomité van de ECB. Daaronder vallen niet alleen concepten en definitieve versies van waarschuwingen/aanbevelingen, maar ook andere documenten die relevant zijn voor de identificatie van systeemrisico's voor de financiële stabiliteit. Richtsnoeren voor de JST's op dit gebied

zijn opgenomen in de Toezichtshandleiding, in de context van het SREP. Met de systeemrisico's voor de financiële stabiliteit wordt in het prudentiëletoetsingsproces en de crisisbeheersing van de ECB dus wel degelijk rekening gehouden.

Samenwerking met de relevante instanties

Paragraaf 41

De ECB tekent hierbij aan dat zij niet alleen met de Europese Autoriteit effecten en markten (ESMA) een MoU heeft getekend, maar ook met enkele nationale marktautoriteiten in lidstaten van de EU, met autoriteiten in derde landen en met EU-autoriteiten. Bovendien heeft ze een MoU met de GAR gesloten.

Paragraaf 42

Er worden onderhandelingen gevoerd met alle autoriteiten die door de ECB als prioriteit voor de eerste onderhandelingsronde zijn aangemerkt. Bovendien staan “de belangrijkste toezichtsautoriteiten” boven aan het prioriteitenlijstje, wat er op wijst dat de prioriteiten en maatregelen van de ECB overeenstemmen.

Herstelplanning

Het inzetten van nationale deskundigen brengt potentiële governanceconflicten met zich mee

Paragraaf 50

Volgens de Toezichtshandleiding is het toegestaan dat nationale deskundigen van horizontale functies deelnemen aan het overleg over de beoordeling van herstelplannen. Dergelijke beoordelingen worden dus nooit uitsluitend toegewezen aan een medewerker van een NBA die geen lid is van het desbetreffende JST. Het is eerder zo dat die NBA-medewerker samenwerkt met de JST-leden en de afdeling CRM. Dit is ook het geval op andere terreinen, want nationale deskundigen worden niet alleen ingezet bij de beoordeling van herstelplannen.

Paragraaf 53

De wetgever heeft de ECB de taak gegeven richtsnoeren te ontwikkelen voor het opstellen van de lijst met minimale kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren (zie artikel 9, lid 2, van de BRRD). Het verstrekken van verdere richtsnoeren inzake indicatoren voor herstelplannen is een van de prioriteiten van CRM. In de beoordelingscyclus 2017, die in september 2017 van start is gegaan, zijn de richtsnoeren voor de JST's aangevuld met omvangrijke peerbenchmarking, waardoor de JST's zich een beter oordeel kunnen vormen over de toereikendheid van de door afzonderlijke banken gehanteerde indicatoren. Die peerbenchmarks zullen ook in de toekomst jaarlijks worden geactualiseerd.

Paragraaf 54

Zie het commentaar van de ECB bij paragraaf 53. Gezien de aanvullende peeranalyse in het kader van de cyclus van 2017 (waarvan de uitkomsten in oktober 2017 aan alle JST's zijn toegestuurd), is de ECB van mening dat er al een peeranalyse is uitgevoerd en dat deze door de JST's wordt gebruikt bij hun beoordeling van de herstelplannen.

Paragraaf 59

Alle toezichthouders, ook de deskundigen van de NBA's, hebben via het IMAS toegang tot toezichtsinformatie. Aangezien het deel uitmaakt van de standaardtraining van toezichthouders om het IMAS en belangrijke statistieken als referentie te leren gebruiken, is de relevantie van deze bevinding niet helemaal duidelijk.

Paragraaf 60

Het verband tussen de beoordeling van het herstelplan en de lopende toezichtswerkzaamheden staat beschreven in de Toezichtshandleiding.

Paragraaf 61

Op grond van de beoordeling van het herstelplan worden er verschillende standaarddocumenten opgesteld, met daarin alle informatie over het gebruik van het herstelplan in crisissituaties. De suggestie om een overzicht van het herstelplan mee te nemen in het crisisoverleg is nuttig en inmiddels ook overgenomen.

Paragraaf 65

De ECB herhaalt haar in het commentaar bij paragraaf 16 gegeven mening.

Paragraaf 66

Zie het commentaar van de ECB bij paragraaf VII.

Crisisidentificatie

Paragraaf 69

Naast deze twee hoofddocumenten beschikt de ECB over andere richtsnoeren:

1. Wat vroegtijdige interventies betreft, krijgen de JST's voor elk van de beoordelingscycli binnen het SREP de beschikking over extra documenten (die onder andere gedetailleerde operationele richtsnoeren bevatten). Die documenten hebben betrekking op aspecten als triggers, de relatie tussen een vroegtijdige-interventiebeoordeling en SREP-procedures, beoordelingscriteria, beschikbare maatregelen, de interactie met de GAR en de consistentie met andere beoordelingen. Deze richtsnoeren zijn in september 2015, 2016 en 2017 aan de JST's verstrekt ter aanvulling op de EBA-richtsnoeren inzake vroegtijdige interventie.
2. Voor FOLTF-beoordelingen wordt de JST's een pakket aanvullende richtsnoeren gegeven, met onder andere een door de Raad van Toezicht goedgekeurde nota inzake toepassing van de EBA-richtsnoeren op FOLTF-beoordelingen binnen de ECB, en een tijdschema en procedurele stappen voor FOLTF-beoordelingen vanuit verschillende scenario's (bv. een zich snel of langzaam ontwikkelend scenario).

Paragraaf 70

De wettelijke bevoegdheden van de ECB en de voorwaarden voor toepassing van vroegtijdige-interventiemaatregelen zijn vastgelegd in de wetgeving (de BRRD en de nationale wetgeving waarbij deze wordt omgezet) en worden voor het gebruiksgemak herhaald in een operationeel richtsnoer dat voor de SREP-beoordelingscyclus van 2017 de JST's ter beschikking is gesteld. De objectieve elementen voor de oordeelsvorming van de toezichthouder inzake vroegtijdige interventie worden gedetailleerd beschreven in de EBA-richtsnoeren voor vroegtijdige interventie. De toezichthouder moet, indien een of meer triggers worden geactiveerd, beoordelen of een vroegtijdige interventie aan de orde is. Dit is een procedure die binnen de ECB regelmatig wordt toegepast. Daarnaast bevatten de EBA-richtsnoeren ook een concrete lijst met significante gebeurtenissen die als trigger dienen voor het beoordelen of een vroegtijdige interventie nodig is (met voorbeelden).

Paragraaf 71

Aan alle opmerkingen van de Rekenkamer is al tegemoetgekomen in de in september 2017 in de context van de vroegtijdige-interventiebeoordelingen van 2017 verstrekte richtsnoeren. In die richtsnoeren wordt bijvoorbeeld speciaal verwezen naar 1) de relevante vereisten (in termen van kapitaal, liquiditeit en governance) en wordt bovendien 2) een template aangeboden voor het melden en beschrijven van inbreuken en waarschijnlijke inbreuken daarop. De bevinding in paragraaf 71 is dan ook niet van toepassing op de bestaande richtsnoeren.

Paragraaf 72

Zie het bovenstaande commentaar van de ECB, waaruit blijkt dat ECB-medewerkers wel degelijk aanvullende operationele richtsnoeren krijgen.

Paragraaf 77

De EBA-richtsnoeren kennen drie soorten triggers die een vroegtijdige-interventiebeoordeling uitlokken: één op grond van de totale SREP-score, één op grond van veranderingen of anomalieën van materieel belang en één op grond van significante gebeurtenissen. De ECB maakt volledig gebruik van al deze drie typen triggers. De ECB voert elk jaar vroegtijdige-interventiebeoordelingen uit voor alle banken met ofwel 1) een SREP-score 3 in combinatie met een subscore 4 ofwel 2) met een SREP-score 4. De ECB heeft voor vroegtijdige-interventiebeoordelingen in de context van het SREP operationele richtsnoeren voor de JST's opgesteld die jaarlijks worden geactualiseerd.

Paragraaf 78

Zoals in het commentaar bij paragraaf 77 hierboven wordt toegelicht, maakt de ECB volledig gebruik van alle drie de triggers uit de EBA-richtsnoeren. De enige systematische trigger die leidt tot de

jaarlijkse beoordeling is de SREP-score, aangezien die (minimaal) jaarlijks wordt geactualiseerd. Met materiële veranderingen en andere significante gebeurtenissen wordt rekening gehouden als en wanneer die zich voordoen, dat wil zeggen op ad-hocbasis.

Paragraaf 79

Ten aanzien van de laatste zin merkt de ECB op dat paragraaf 3.2 van de EBA-richtsnoeren verwijst naar de indicatoren die in het kader van het SREP worden gemonitord. De ECB monitort als onderdeel van het SREP een uitgebreide lijst indicatoren en gebruikt de resultaten daarvan bij de vroegtijdige-interventiebeoordelingen.

Paragraaf 80

Wij erkennen dat de invoering van een procedure gericht op centrale monitoring van alle inbreuken op toezichtsvereisten van waarde is. Hieraan wordt gewerkt. Wat de inbreuken op herstelplantriggers betreft: omdat de plannen van alle instellingen, naast de minimale lijst, verschillende herstelindicatoren met verschillende drempelwaarden omvatten, is het niet zo eenvoudig deze inbreuken centraal te monitoren. De BRRD verlangt echter van instellingen dat zij een besluit om een in het herstelplan opgenomen maatregel wel of juist niet te nemen, onverwijld melden. Indien wordt nagelaten aan deze meldingsplicht te voldoen, kan hierop een sanctie volgen.

Paragraaf 81

Regelmatig wordt een verslag inzake inbreuken intern onder het senior management en de betrokken horizontale eenheden verspreid, waaronder de afdeling CRM. De procedure voor het aan hogere echelons doorgeven van de informatie en het in werking stellen van een crisisrespons in het geval van een materiële verslechtering is opgenomen in het Emergency Action Plan (EAP).

Aan een verbetering van het IMAS wordt gewerkt, zodat er straks in het geval van inbreuken of waarschijnlijke inbreuken op de toezichtsvereisten automatisch waarschuwingen uitgaan.

Paragraaf 82

Zie ook het commentaar van de ECB bij paragraaf 81 over de verbetering van het IMAS waaraan wordt gewerkt.

Er is een specifieke procedure (die wordt beschreven in het EAP) voor de mate waarin het JST interne belanghebbenden kan betrekken bij het aanpakken van een materiële verslechtering van de financiële positie van een instelling, en die procedure voorziet in een FOLTF-beoordeling indien deze nodig is.

Paragraaf 83

Slechts in één geval is men van oordeel geweest dat de bank de verslechtering niet “zo snel mogelijk” had gemeld. In het geval van die bank had het JST het escalatiemechanisme uit het herstelplan al als ontoereikend beoordeeld en om verbetering gevraagd. In andere gevallen liepen de inbreukdatum en de melddatum bijvoorbeeld uiteen omdat de melding meer tijd kostte (aangezien sommige toezichtsgegevens pas na enige tijd beschikbaar komen).

Paragraaf 84

1. Bij waarschijnlijke inbreuken op kapitaal- of liquiditeitsvereisten overweegt de ECB altijd follow-upmaatregelen.
2. Inbreuken op herstelindicatordrempelwaarden leiden niet tot enige type automatische toezichtsmaatregel. In het geval van een inbreuk biedt de BRRD de leiding van de bank de nodige flexibiliteit om te beslissen of wel of geen herstelmaatregelen in gang worden gezet, waarbij in alle gevallen de toezichthouder geïnformeerd moet worden.

Paragraaf 85

Er bestaat een systematische aanpak die moet waarborgen dat in de diverse stadia van het ECB-toezicht rekening wordt gehouden met systeemrisico's en de mogelijke microprudentiële effecten van macro-economische ontwikkelingen:

- De afdeling Risicoanalyse van de ECB brengt periodiek verslag uit over risico's en trends op macro-niveau die van invloed zouden kunnen zijn op het financiële stelsel en de bankensector. Deze analyse is afkomstig uit diverse bronnen, waaronder de centralebanktak van de ECB, de risicomonitoring van de EBA en eigen onderzoeken van de afdeling.

- De Raad van Toezicht signaleert opkomende risico's en stelt vóór het begin van de toezichtsplanningscyclus bij de JST's elk jaar de toezichtsprioriteiten voor dat jaar vast.
- De JST's houden rekening met deze prioriteiten en stellen het operationele toezichtsplan voor dat jaar op. Ze nemen daarbij de invloed op hun instellingen in aanmerking.
- Alle relevante informatie over deze risico's en prioriteiten worden meegenomen als onderdeel van het SREP-proces en de RBS-beoordeling.

Wat de door het ESRB gesignaleerde systeemrisico's betreft: deze analyse wordt meegenomen als onderdeel van het SREP-proces. De relevante processen zijn beschreven in de Toezichtshandleiding.

Paragraaf 86

De identificatie van crisisgevallen wordt niet “automatisch” door een systeem gegenereerd. Om te voorkomen dat crisisgevallen onopgemerkt blijven, heeft de ECB een dubbel monitoringsysteem opgezet, waarbij zowel CRM als de JST's ontwikkelingen monitoren. De procedures om informatie naar hogere echelons door te spelen zijn vastgelegd in het EAP en in de desbetreffende paragraaf van de Toezichtshandleiding. De Raad van Toezicht wordt regelmatig geïnformeerd over de status van banken die onder verscherpt monitoring staan tijdens vergaderingen van de Raad.

Paragraaf 88

Zie het commentaar van de ECB bij paragrafen V, VII, 14 en 16.

Paragraaf 89

Conform de EBA-richtsnoeren voert de ECB in het kader van de SREP-cyclus regelmatig vroegtijdige-interventiebeoordelingen uit voor alle relevante banken. Verder voert de ECB vroegtijdige-interventiebeoordelingen uit in alle gevallen van (waarschijnlijke) inbreuk op kapitaal- en liquiditeitsvereisten. Alle dossiers die de Rekenkamer heeft bestudeerd hadden betrekking op banken met een SREP-score van 3 of 4, en in al die gevallen was er sprake geweest van een vroegtijdige-interventiebeoordeling.

Paragraaf 91

Met alle relevante beschikbare toezichtsbevindingen (bv. uitkomsten van toezichtsdialogen, lopende maatregelen die de bank heeft genomen, bevindingen van inspecties ter plaatse, NPL-kwesties, resultaten van stresstests, opties voor herstelplannen en financieringskwesties, enz.) is in de gevallen in kwestie rekening gehouden bij vroegtijdige-interventiebeoordelingen.

Crisisrespons

Paragraaf 95

Wat de opmerking over data op het niveau van dochterondernemingen betreft, dient te worden opgemerkt dat de JST's de optie hebben hun bank te vragen aanvullende informatie op het niveau van dochterondernemingen te verstrekken, en enkele van dit soort gegevens waren ook opgenomen in het template voor de groep.

Paragraaf 96

De Rekenkamer verwijst naar de noodzaak van een procedure om banken te verplichten een specifiek voorzieningenbeleid toe te passen. Net als bij de andere bevoegdheden van de ECB die zijn vastgelegd in de GTM-Verordening, bestaat er geen noodzaak om op dit vlak een specifieke procedure op te stellen. De gewone besluitvormingsprocedure van de ECB (goedkeuring door de Raad van Toezicht, geenbezwaarprocedure voor de Raad van Bestuur) is hier van toepassing.

Paragraaf 97

De ECB houdt zich aan de EBA-richtsnoeren inzake vroegtijdige interventie. Paragraaf 11 van die richtsnoeren voorziet in gevallen waarin een bank een SREP-score 4 krijgt toegekend dat de ECB dan de vroegtijdige-interventiemaatregel moet overwegen informatie te verzamelen voor waarderingsdoeleinden (zie artikel 27, lid, 1 onder h, van de BRRD). Zoals hierboven vermeld, voert de ECB altijd een vroegtijdige-interventiebeoordeling uit wanneer een bank een SREP-score 4 krijgt toegekend. Bij deze beoordelingen wordt meegenomen: 1) of aan de voorwaarden voor vroegtijdige interventie wordt voldaan en 2) zo ja, welke maatregelen het meest geschikt zijn (waarbij rekening wordt gehouden met alle maatregelen uit de BRRD). Deze bevinding is dan ook niet relevant, aangezien de ECB reeds beschikt over een dergelijke procedure.

Paragraaf 99

De Raad van Toezicht van de ECB wordt geïnformeerd over de uitkomsten van inspecties ter plaatse in de vorm van updates over afzonderlijke banken. De JST's zijn gehouden de Raad van Toezicht periodiek te informeren over banken met een hoge SREP-score, zodat het management altijd van relevante bevindingen op de hoogte wordt gehouden.

Paragraaf 102

De ECB heeft een discussie geëntameerd over wijzigingen in het kader voor vroegtijdige interventies. (Zie ook ECB-Advies CON/2017/47.)

Paragraaf 103

Wat betreft het formuleren van vroegtijdige-interventiemaatregelen voor verschillende scenario's betwijfelen wij of het nuttig is om voor elk mogelijk scenario een lijst met maatregelen op te stellen, aangezien crises zich op verschillende manieren manifesteren. Zo kan een kapitaalcrisis in een liquiditeitscrisis veranderen en kan een traag verlopende crisis plotseling versnellen, zodat dringender maatregelen nodig zijn, enz. Daarom moeten alle toezichts- en vroegtijdige-interventiemaatregelen te allen tijde overwogen kunnen worden.

Paragraaf 105

Toezichtsmaatregelen worden door de JST's gemonitord. Vroegtijdige-interventiemaatregelen zijn vergelijkbaar met normale toezichtsmaatregelen in termen van de besluitvorming en het monitoringproces, met de in het MoU overeengekomen interactie met de GAR als bijkomend element. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat er bij de activering van vroegtijdige-interventiemaatregelen altijd sprake is van een hoge mate van betrokkenheid van de toezichthouder (zoals omschreven in de Toezichtshandleiding), waardoor de uitvoering ervan ook intensiever wordt gemonitord.

Paragraaf 108

De aanvullende richtsnoeren van de ECB over FOLTF-beoordelingen moeten worden gelezen in samenhang met de richtsnoeren van de EBA, die door de ECB worden gevolgd. De objectieve elementen voor FOLTF-beoordelingen zijn gedetailleerd beschreven in de richtsnoeren van de EBA. De aanvullende richtsnoeren van de ECB hebben uitsluitend betrekking op artikel 18, lid 4, onder a), van de GTM-Verordening waar het nodig werd geacht het beleid inzake vereisten voor voortzetting van de vergunning verder uit te werken en gedetailleerdere operationele richtsnoeren voor de JST's op te nemen.

Paragraaf 109

Zie het commentaar van de ECB bij paragraaf 108 hierboven. Het gedetailleerde operationele richtsnoer van de ECB vormt een aanvulling op de richtsnoeren van de EBA.

Paragraaf 110

Op grond van een aanbeveling van de Rekenkamer in de context van haar eerste controle van het GTM heeft de ECB een door haar Afdeling Toezichtsgebonden Kwaliteitsborging gecoördineerd trainingscurriculum ingevoerd. Een jaarlijkse inventarisatie maakt daar deel van uit, waarbij de teams hun trainingsbehoeften formuleren. Om in die behoeften te voorzien wordt vervolgens een reeks cursussen aangeboden. Vroegtijdige interventie wordt behandeld bij de reguliere trainingen in crisisbeheersing die door medewerkers van CRM worden gegeven.

Paragraaf 111

Opgemerkt dient te worden dat de ECB in 2017 in drie gevallen het EAP volledig in werking heeft gesteld. Daaruit kon lering worden getrokken en die lessen worden momenteel in het crisisbeheersingskader verwerkt.

Paragraaf 112

De ECB heeft een veelheid aan relevante controle-informatie verstrekt, waaronder:

- alle beschikbare procedurele en beleidsinformatie over vroegtijdige interventie;
- voorbeelddocumentatie ten aanzien van drie banken in een crisissituatie, plus een extra casus met een gedetailleerde beschrijving van het tijdsverloop, aangevuld met een toelichtende

videoconferentiesessie.

- De ECB heeft tevens diverse vergaderingen en videoconferenties georganiseerd met leden en coördinatoren van de JST's, managers van CRM en deskundigen.

De ECB houdt zich bij vroegtijdige-interventiebeoordelingen aan de voor vroegtijdige-interventiebeoordelingen geldende richtsnoeren.

Paragraaf 113

Indien een vroegtijdige-interventiebeoordeling geen aanleiding geeft tot een voorstel voor een maatregel, bestaat er geen reden om de wettelijke bevoegdheden te bespreken. Wanneer er echter vroegtijdige-interventiemaatregelen worden voorgesteld, wordt een besluit opgesteld waarin onder andere de juridische basis en motivatie worden beschreven.

Paragraaf 118

Zie het commentaar van de ECB bij paragrafen 105 en 112.

Paragraaf 119

Zie het commentaar van de ECB bij paragraaf 112.

Conclusies en aanbevelingen

Paragraaf 120 b)

Dit moet worden afgezet tegen het positieve commentaar elders in het rapport, bv. ten aanzien van de instelling van een kader voor crisisbeheersingsprocedures (paragraaf III), de organisatiestructuur voor crisisbeheersing (paragraaf 20), de invoering van een procedure voor het verkrijgen van gedetailleerde liquiditeitsinformatie in crisissituaties (paragraaf 94) en het MoU voor de interactie met de GAR (paragraaf 36).

Wat betreft vroegtijdige interventie en FOLTF-beoordelingen concentreert de Rekenkamer zich in haar bevindingen op het ontbreken van aanvullende operationele richtsnoeren. Maar zoals in het commentaar van de ECB bij paragrafen 69-72, 97 en 108 is toegelicht: 1) er bestaan aanvullende richtsnoeren van de ECB, en 2) die aanvullende richtsnoeren moeten worden gelezen in samenhang met de richtsnoeren van de EBA over vroegtijdige interventie en FOLTF-beoordelingen, waaraan de ECB zich in beide gevallen houdt.

Samenwerking en coördinatie met betrekking tot crisisbeheersing

Paragraaf 123

Zie het commentaar van de ECB bij paragrafen 37 en 38. De uitwisseling van informatie met de GAR wordt automatisch uitgebreid wanneer een bank in de problemen raakt. Naast de extra informatie die automatisch wordt gegeven, wordt er op verzoek nog meer informatie verstrekt aan de GAR. Dergelijke verzoeken worden met urgentie behandeld.

Aanbeveling 1

De ECB stemt in met deze aanbeveling.

a) Wat betreft de WCCA's: het werk aan afronding van deze WCCA's is al een heel eind gevorderd. We blijven werken aan succesvolle afronding van alle nog uitstaande WCCA's. Omdat de procedures en onderhandelingen met de diverse partijen de afgelopen maanden goed zijn opgeschoten, wordt daarbij op korte termijn aanzienlijke vooruitgang verwacht.

Wat betreft het MoU met de GAR: er wordt gewerkt aan de herziening van het MoU.

b) Wat betreft de FiCo's: met het werk is reeds een begin gemaakt. Het eerste concept van een intern kader voor het aanvullend toezicht op FiCo's zou eind dit jaar af kunnen zijn. De rest van het werk daaraan wordt dan in de loop van 2018 uitgevoerd.

Herstelplanning

Aanbeveling 2

De ECB stemt in met deze aanbeveling.

a) Wat betreft de kalibratie van herstelindicators heeft de EBA al richtsnoeren uitgevaardigd, en er wordt verder aan gewerkt in het kader van de herziening van de Single Supervisory Handbook-

module inzake herstelplanbeoordelingen. In de beoordelingscyclus 2017 hebben de JST's ten behoeve van de beoordeling van de kalibratie van herstelindicatoren een beroep kunnen doen op peeranalyses van de CRM.

b) In de context van de beoordelingscyclus 2017 (die eind september 2017 van start is gegaan) heeft CRM de JST's al voorzien van een template voor overzichtsrapporten aan JST's. Dit rapport vormt een aanvulling op bestaande overzichten – feedbackbrief, beoordelingstemplate en de gemeenschappelijk besluit/EBA-template (voor onder toezicht van een college staande banken) – en zal in de beoordelingsprocedure worden gebruikt. De JST's worden geacht de template te gebruiken voor tijdens de beoordelingscyclus van 2017 te produceren overzichten.

Crisisidentificatie

Paragraaf 125

Zie het commentaar van de ECB bij de desbetreffende paragrafen (67-69 en 89-91).

Aanbeveling 3

De ECB stemt in met deze aanbeveling.

a) De ECB stemt in met het voorstel van de Rekenkamer dat de ECB de richtsnoeren voor vroegtijdige interventie verder uitwerkt, deze richtsnoeren laat aansluiten op het EAP en duidelijke voorwaarden vaststelt voor de overgangen tussen de opeenvolgende fasen van het EAP. De ECB concentreert zich tegelijkertijd op wijzigingen in het juridisch kader voor vroegtijdige interventie, waaraan zij momenteel werkt met de GAR en de Europese Commissie.

b) De ECB stemt in met de aanbeveling van de Rekenkamer om te bevorderen dat er vroegtijdige-interventiebeoordelingen worden gehouden zodra een materiële verslechtering van de financiële positie van een bank wordt ontdekt. Dit is al gangbare praktijk.

c) De ECB stemt in met de aanbeveling van de Rekenkamer om zich bij de toepassing van de interne richtsnoeren te concentreren op kwaliteitsborging.

Paragraaf 126

Zie het commentaar van de ECB bij de desbetreffende paragrafen (80-86).

Aanbeveling 4

De ECB stemt in met deze aanbeveling.

De ECB werkt al sinds het begin van het GTM aan de bouw van geïntegreerde IT-systemen ter ondersteuning van het toezichtsproces. In 2017 zijn projecten gestart om de melding van inbreuken en crisisinformatie in het IMAS te integreren.

Crisisrespons

Paragraaf 127

Zie het commentaar van de ECB bij de desbetreffende paragrafen (96-99).

Aanbeveling 5

De ECB stemt in met deze aanbeveling.

a) De ECB is van mening dat de bestaande procedures al waarborgen dat alle relevante bevindingen van de toezichthouders gekwantificeerd worden.

b) De ECB beschikt al over een procedure die ervoor zorgt dat aanvullende informatie kan worden verkregen over de activakwaliteit van instellingen met een aanzienlijk verslechterde financiële positie.

c) De ECB zal regelmatig een geconsolideerd voortgangsverslag uitbrengen over alle banken waarbij problemen met de kwaliteit van de activa geconstateerd zijn. Deze informatie wordt op dit moment al per individuele bank aan het senior management verstrekt.

Paragraaf 128

Zie het commentaar van de ECB bij de desbetreffende paragrafen (101-104).

Aanbeveling 6

De ECB stemt in met aanbeveling a) maar stemt niet in met aanbeveling b).

a) De ECB heeft al contact gehad met de Europese Commissie om de kwesties rond vroegtijdige interventie te verduidelijken.

b) Het lijkt de ECB niet zinvol volledige scenario's en mogelijke escalatiemaatregelen uit te werken, aangezien crises zich op verschillende manieren manifesteren en er mogelijk verschillende combinaties van maatregelen nodig zijn, afhankelijk van de specifieke aard van de crisissituatie.

Paragraaf 129

Zie het commentaar van de ECB bij de desbetreffende paragrafen (107-109).

Aanbeveling 7

De ECB stemt niet in met deze aanbeveling, omdat zij al richtsnoeren inzake FOLTF-beoordelingen heeft opgesteld die een aanvulling vormen op de FOLTF-richtsnoeren van de EBA. De objectieve elementen zoals bedoeld in de aanbeveling zijn volledig beschreven in de EBA-richtsnoeren, die de ECB volgt.

Paragraaf 130

Zie het commentaar van de ECB bij paragrafen V, VI, VII, 14, 15 en 16.

Aanbeveling 8

De ECB stemt niet in met deze aanbeveling. De ECB heeft de Rekenkamer documenten en informatie verstrekt om de Rekenkamer in staat te stellen de operationele doelmatigheid te beoordelen van het beheer van de ECB bij het opstellen van de crisisbeheersingsprocedures voor de toezichtsfunctie van de ECB, overeenkomstig het mandaat van de Rekenkamer zoals bepaald in artikel 27.2 van het Protocol betreffende de Statuten van het ESCB en van de ECB (hierna "Statuten van het ESCB") en artikel 20, lid 7, van de GTM-Verordening.

De ECB blijft volledig met de Rekenkamer samenwerken, zodat de Rekenkamer haar mandaat kan uitvoeren zoals bepaald in de Statuten van het ESCB en de GTM-Verordening.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	28.2.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Europese Centrale Bank	3.11.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	12.12.2017
Officiële antwoorden van de Europese Centrale Bank ontvangen in alle talen	14.12.2017

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft in 2014 de verantwoordelijkheid voor het banktoezicht op zich genomen in het kader van de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. Zij heeft in dit verband tot taak om bij te dragen tot de veiligheid en soliditeit van het bankwezen. Er zijn ongeveer 120 bankgroepen in de eurozone die onder de rechtstreekse bevoegdheid van de ECB vallen, terwijl andere bankgroepen onder toezicht staan van nationale toezichthouders in nauwe samenwerking met de ECB. Bij deze controle werd de doelmatigheid van het beheer bij de ECB nagegaan met betrekking tot één specifieke toezichthoudende taak: crisisbeheersing. We constateren dat de ECB een robuust kader voor crisisbeheersing heeft vastgesteld. Er is echter sprake van enkele tekortkomingen in de opzet en van tekenen van ondoelmatige uitvoering die moeten worden aangepakt. We doen een aantal aanbevelingen met betrekking tot betere gebruikmaking van evaluaties van herstelplannen en de ontwikkeling van operationele richtsnoeren voor activiteiten op het gebied van crisisbeheersing, alsmede de verbetering van de beheersrapportagesystemen.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.