

Gids inzake de beoordeling van vergunningaanvragen

Vergunningaanvragen in het
algemeen

BANKENTOEZICHT

Maart 2018

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŲ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

BANKING SUPERVISION

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

BANKENAUF SICHT

БАНКОВ НАДЗОР BANKTILSYN

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHLAD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKENAUF SICHT

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	2
2	Juridisch kader	4
2.1	GTM-verordening en GTM-kaderverordening	4
2.2	De CRD IV en nationale wetgeving	4
2.3	Technische normen van de EBA	5
2.4	Beleidslijnen, werkwijzen en procedures binnen het SSM	5
3	Algemene beginselen voor vergunningverlening	7
3.1	Poortwachter	7
3.2	Open en volledige communicatie	7
3.3	Consistentie	7
3.4	Beoordeling per geval en evenredigheid	8
4	Reikwijdte van het vereiste betreffende vergunningverlening	9
4.1	Essentiële werkzaamheden	9
4.2	Omstandigheden die aanleiding geven tot een vergunningvereiste	13
4.3	Aanvullende door nationale wetgeving geregleerde werkzaamheden	17
5	Beoordeling van vergunningaanvragen	18
5.1	Kapitaal	18
5.2	Programma van werkzaamheden	18
5.3	Beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid van het leidinggevend orgaan	19
5.4	Beoordeling van directe en indirecte aandeelhouders	20
6	Procedurele overwegingen	22
6.1	Relevante tijdlijnen	22
6.2	Bijkomende bepalingen in het besluit	26
6.3	Behoorlijke proceduregang	28
7	Intrekking of het verlopen van vergunningen	30
	Afkortingen	32

In dit document worden de begrippen "bank" en "kredietinstelling" door elkaar heen gebruikt.

Het verlenen van vergunningen aan kredietinstellingen is van essentieel belang voor de publieke regulering van en het publieke toezicht op het Europese financiële stelsel. Het vertrouwen in het financiële stelsel vereist dat men zich ervan bewust is dat bancaire werkzaamheden alleen kunnen worden uitgeoefend door entiteiten die over de daarvoor benodigde vergunning beschikken. Het verlenen van vergunningen draagt tevens bij aan de handhaving van good practices door ervoor te zorgen dat alleen solide banken de markt kunnen betreden.

Tegelijkertijd dient echter het verlenen van vergunningen de concurrentie, financiële innovatie of technologische vooruitgang niet te belemmeren. Wanneer kredietinstellingen in de Europese Unie (EU) eenmaal over een vergunning beschikken, kunnen zij in principe een breed scala van werkzaamheden uitvoeren. Het verlenen van vergunningen bevordert daarom een gelijk speelveld in de gehele EU en vermindert het risico dat entiteiten bankenregelgeving en -toezicht zullen omzeilen.

Sinds 4 november 2014 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) de exclusieve bevoegdheid om alle kredietinstellingen die zijn gevestigd in aan het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism – SSM) deelnemende lidstaten een vergunning te verlenen. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend in nauwe samenwerking met de nationale bevoegde autoriteiten (NBA's).

Deze Gids is van toepassing op alle aanvragen voor een vergunning (hierna kortheidshalve aangeduid als "vergunningaanvragen") om een kredietinstelling te worden zoals bedoeld in de Verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR)¹, met inbegrip van maar niet beperkt tot initiële vergunningen voor kredietinstellingen, aanvragen van fintechbedrijven, vergunningen in de context van fusies of verwervingen, aanvragen voor overbruggingsbanken en vergunningsuitbreidingen. Een van de hoofddoelen van deze Gids is het bevorderen van de bekendheid van, en het verbeteren van de transparantie inzake, de beoordelingscriteria en -procedures voor de oprichting van een kredietinstelling binnen het SSM.

De in deze Gids beschreven beleidslijnen, werkwijzen en procedures zullen in de loop der tijd wellicht moeten worden aangepast. Deze Gids is niet juridisch bindend, maar vormt een praktisch instrument ter ondersteuning van aanvragers en alle bij de vergunningverleningsprocedure betrokken entiteiten met het oog op een soepele en

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

effectieve procedure en beoordeling. De Gids zal regelmatig worden bijgewerkt om nieuwe ontwikkelingen en in de praktijk opgedane ervaringen te weerspiegelen.²

In deze Gids wordt gebruikgemaakt van de terminologie zoals die wordt gebruikt in de CRR, de Richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive – CRD IV)³ en in de door de Europese Bankautoriteit (EBA) gepubliceerde technische normen ten aanzien van vergunningverlening.

² Aan twee onderwerpen, te weten de beoordeling van kapitaal (paragraaf 5.1) en de beoordeling van het programma van werkzaamheden (paragraaf 5.2), wordt nog gewerkt en deze zullen afzonderlijk in een later stadium ter raadpleging worden aangeboden.

³ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen 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).

2 Juridisch kader

2.1 GTM-verordening en GTM-kaderverordening

Krachtens artikel 4, lid 1, onder a), van de GTM-verordening⁴, heeft de ECB de exclusieve bevoegdheid vergunningen te verlenen die toegang bieden tot het uitvoeren van de werkzaamheden van een kredietinstelling. In artikel 6, lid 4, en artikel 14 wordt bepaald dat deze bevoegdheid geldt voor zowel belangrijke instellingen ("significant institutions"), die onder het directe toezicht van de ECB staan, als minder belangrijke instellingen ("less significant institutions"), die onder het directe toezicht van de NBA's staan.

In de GTM-kaderverordening⁵ (de artikelen 73 t/m 79) wordt de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen uitgebreider behandeld, waarbij vooral wordt ingegaan op de respectieve rol van de desbetreffende NBA en de ECB in de beoordelingsprocedure.⁶

Bij het vervullen van haar rol als poortwachter kan de ECB gebruik maken van alle bevoegdheden die haar krachtens de GTM-verordening zijn toegekend. Dergelijke bevoegdheden betreffen onder meer het verzamelen van informatie en het opnemen van voorwaarden, verplichtingen en aanbevelingen in vergunningsbesluiten.

Op grond van de artikelen 4, lid 1, onder a), en 14, lid 5, van de GTM-verordening heeft de ECB tevens de bevoegdheid vergunningen in te trekken in gevallen zoals die in de toepasselijke EU- of nationale wetgeving zijn vastgesteld.

2.2 De CRD IV en nationale wetgeving

In artikel 4, lid 3, van de GTM-verordening wordt bepaald dat de ECB voor het vervullen van de haar opgedragen toezichtstaken alle toepasselijke EU-wetgeving toepast en, wanneer het daarbij gaat om richtlijnen, de nationale wetgeving waarbij die richtlijnen zijn omgezet. Op de vereisten voor vergunningen wordt vooral ingegaan in de artikelen 8 en 10 t/m 14 van de CRD IV; deze artikelen vormen minimumharmonisatiebepalingen, hetgeen wil zeggen dat nationale wetgeving aanvullende vergunningvereisten kan vaststellen. Dientengevolge past de ECB, wanneer zij in het kader van het SSM vergunningverleningsbesluiten neemt, de vergunningvereisten toe zoals die zijn vastgelegd in de nationale wetgeving waarbij de relevante CRD IV-bepalingen zijn omgezet, en ook eventuele specifieke nationale

⁴ 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).

⁵ Verordening (EU) Nr. 468/2014 van de Europese Centrale Bank van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme tussen de Europese Centrale Bank en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten (GTM-kaderverordening) (ECB/2014/17) (PB L 141 van 14.5.2014, blz. 1).

⁶ Zie voor nadere informatie hoofdstuk 6 – Procedurele overwegingen.

juridische vereisten. Dit kan leiden tot verschillen in de behandeling van aanvragen voor vergunningen tussen de lidstaten.

2.3 Technische normen van de EBA

De ECB past alle relevante EU-rechtsinstrumenten toe die door de Europese Commissie zijn aangenomen op grond van door de EBA opgestelde ontwerpen, met name de technische reguleringsnormen ("regulatory technical standards" – RTS) ten aanzien van de informatie die aanvragers aan de bevoegde autoriteiten moeten verstrekken als zij een aanvraag indienen voor een vergunning als kredietinstelling, en de technische uitvoeringsnormen ("implementing technical standards" – ITS) die verband houden met de sjablonen voor de verstrekking van dergelijke informatie.⁷ Naast een veelomvattend overzicht van de informatie die in aanvragen voor een vergunning moet worden verstrekt, is bij deze technische normen een formulier opgenomen dat moet worden gebruikt voor aanvragen voor een vergunning, samen met de informatie over desbetreffende indieningsprocedures en -vereisten.

2.4 Beleidslijnen, werkwijzen en procedures binnen het SSM

In dit document heeft de term "toezichthouders" betrekking op zowel de NBA's als de ECB.

De toezichthouders dienen bij het beoordelen van vergunningaanvragen de in de regelgeving neergelegde vereisten toe te passen. Om er zeker van te zijn dat zij dit op consistente wijze doen, dient de interpretatie van die vereisten te worden verduidelijkt en dienen er in het toezicht gemeenschappelijke werkwijzen en procedures te worden ontwikkeld.

Daarom heeft de ECB samen met de NBA's beleid ontwikkeld ten aanzien van vergunningaanvragen en van bij het toezicht gehanteerde werkwijzen en procedures, waarin gedetailleerder wordt uitgelegd hoe de ECB, van geval tot geval, de CRD IV, de EBA-normen en de nationale wetgeving ter omzetting van de CRD IV toepast.

Dit beleid wordt vastgesteld zonder afbreuk te doen aan nationale wetgeving die de ECB dient toe te passen. Bij de ontwikkeling en toepassing van dit beleid houdt de ECB rekening met de technische normen van de EBA, die voorrang hebben op het beleid. De NBA's hebben ermee ingestemd voor zover mogelijk hun nationale wetgeving te interpreteren en procedures te ontwikkelen op een wijze die bij dit beleid aansluit.

Deze Gids wordt eind 2017 of begin 2018 aangevuld met beleid ten aanzien van de beoordeling van het kapitaal en het programma van werkzaamheden, en wordt daarna geëvalueerd tegen de achtergrond van de voortgaande ontwikkeling van de SSM-praktijk voor vergunningverlening en ontwikkelingen in de internationale en

⁷ Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 and EBA/ITS/2017/05).

Europese regelgeving, of nieuwe interpretaties van de CRD IV naar voren gebracht door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

3 Algemene beginselen voor vergunningverlening

3.1 Poortwachter

Vanuit het perspectief van het prudentieel toezicht dient het verlenen van vergunningen te voorkomen dat instellingen die niet veilig en solide zouden zijn, of die een bedreiging zouden kunnen vormen voor de stabiliteit van het financiële stelsel, toegang verkrijgen tot de markt. Wanneer de ECB aan banken een vergunning verleent, treedt zij op als poortwachter. Haar taak is vast te stellen dat nieuw tot de markt toetredende instellingen solide zijn en voldoen aan de nationale en Europese juridische vereisten. Hiertoe richt zij zich vooral op het kapitaalniveau van banken die een aanvraag indienen, hun programma van werkzaamheden, structurele organisatie en de geschiktheid van hun bestuurders en relevante aandeelhouders.

In deze Gids wordt niet één bepaald bedrijfsmodel voor banken aanbevolen.

3.2 Open en volledige communicatie

Een aanvraag voor een vergunning markeert het begin van (of een aanzienlijke verandering in) de levenscyclus van een kredietinstelling en aldus in de communicatie tussen de instelling en de toezichthouder. De toezichthouders verwachten dat elke aanvrager zijn aanvraag juist en volledig opstelt en openlijk en snel informatie deelt zodat de toezichthouders tot een gefundeerd besluit kunnen komen. De informatievereisten zijn gebaseerd op de RTS en ITS van de EBA ten aanzien van de informatie die is vereist voor het verlenen van een vergunning aan kredietinstellingen.

Vertragingen bij het ontvangen van de aangevraagde vergunning zijn meestal het gevolg van het indienen van onvolledige informatie of het feit dat de aanvrager onvoldoende ingaat op verzoeken om aanvullende informatie. Gedurende de procedure zullen de toezichthouders regelmatig met de aanvrager communiceren.

3.3 Consistentie

De eerste drie jaar van het Europese bankentoezicht hebben duidelijk gemaakt dat de lidstaten het kader voor vergunningverlening, en de wijze waarop dit bij de beoordeling van vergunningaanvragen wordt toegepast, verschillend interpreteren.

Om harmonisatie te bevorderen gaat deze Gids uitgebreider in op het beleid, en de werkwijzen en procedures die door de ECB worden toegepast wanneer zij vergunningaanvragen beoordeelt.

De Gids gaat in het bijzonder in op toepassingen voor een nieuwe of uitgebreide vergunning. De Gids leidt derhalve niet tot herbeoordeling van bestaande, eerder verleende vergunningen. De naleving door kredietinstellingen met een vergunning van de desbetreffende vereisten wordt gecontroleerd als onderdeel van het lopende toezicht op de banken.

3.4 Beoordeling per geval en evenredigheid

Bij elke aanvraag voor een vergunning wordt rekening gehouden met alle relevante omstandigheden, waaronder evenredigheidsoverwegingen in verband met de aard, omvang en complexiteit van de werkzaamheden van de aanvragende entiteit en de daaruit voortvloeiende risico's.

De informatievereisten worden afgestemd op de aard van de aanvraag conform de daarvoor geldende wetgeving. Voor aanvragen waarbij sprake is van nieuwe werkzaamheden, werkzaamheden die als precedent voor toekomstige beslissingen gezien kunnen gaan worden of hoogst complexe werkzaamheden, zal meer informatie benodigd zijn dan voor aanvragen die uitsluitend betrekking hebben op ongecompliceerde of reeds bekende werkzaamheden. Bijvoorbeeld een vergunningaanvraag naar aanleiding van een interne herstructurering om een groepsstructuur te stroomlijnen dient anders te worden behandeld dan een vergunningaanvraag die voortvloeit uit een fusie tussen twee voordien onafhankelijke kredietinstellingen met verschillende bedrijfsmodellen of dan een vergunningaanvraag voor een beginnende onderneming.

4 Reikwijdte van het vereiste betreffende vergunningverlening

De reikwijdte van de betrokkenheid van de ECB bij de vergunningverleningsprocedure omvat drie hoofdelementen:

- het verifiëren dat een onderneming zich in voldoende mate bezighoudt met de essentiële werkzaamheden die zij moet uitvoeren teneinde te kunnen worden beschouwd als een kredietinstelling zoals bedoeld in de CRR;
- het verlenen van een vergunning als kredietinstelling bij het begin van een entiteit alsmede het wijzigen van de inhoud van een bestaande vergunning, bijvoorbeeld in termen van de reikwijdte van de toegestane bancaire werkzaamheden;
- het geven van een vergunning voor alle gereguleerde werkzaamheden waarvoor krachtens de toepasselijke wetgeving een vergunning als kredietinstelling is benodigd, ongeacht of deze zijn afgeleid uit EU- of nationale wetgeving, zolang ze relevant zijn in het kader van het prudentieel toezicht.

De toezichthouder dient een afzonderlijke beoordeling te maken van elke situatie en transactie die van invloed kan zijn op de noodzaak voor een entiteit te beschikken over een vergunning als kredietinstelling om vast te stellen of een vergunning, in plaats van een andere vorm van goedkeuring door de toezichthouder, is vereist.

In de volgende paragrafen worden deze elementen nader toegelicht.

4.1 Essentiële werkzaamheden

Definitie van “kredietinstelling” in de CRR

In de CRR wordt een “kredietinstelling” gedefinieerd als “een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening” (artikel 4, lid 1, onder 1)).

De ECB leidt hieruit af dat onder deze definitie entiteiten met een traditioneler bedrijfsmodel vallen, maar tevens die entiteiten die de veranderingen in de rol van banken in de maatschappij weerspiegelen, in het bijzonder wanneer deze willen gebruikmaken van moderne financiële technologieën (fintech), mits aan beide componenten van de definitie wordt voldaan: (1) het aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en (2) het verlenen van kredieten.

Indien met name de uitvoering van deze twee essentiële bancaire werkzaamheden niet eenduidig is, zal de ECB de onderliggende oorzaken onderzoeken en een **gerichte analyse** uitvoeren. Daarbij zal specifiek gelet worden op entiteiten die niet beide werkzaamheden uitvoeren maar desalniettemin onderworpen zijn aan het verplichte vereiste van een vergunning in hun lidstaat, zoals bewaarders van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) en alternatieve beleggingsfondsen.

- Formele vervulling van de individuele componenten van de definitie van kredietinstelling (zoals het geval zou kunnen zijn als bijvoorbeeld een aanvrager een vergunning als kredietinstelling aanvraagt zonder daadwerkelijk de hiermee samenhangende werkzaamheden te ontwikkelen) wordt over het algemeen niet voldoende geacht om een vergunning als kredietinstelling te krijgen. Om te bepalen of een aanvragende entiteit voor een vergunning in aanmerking komt, beoordeelt de ECB of er sprake is van een **een voldoende mate van ontwikkeling van beide** bepalende werkzaamheden (aantrekken van deposito's of andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten) door de entiteit. Mogelijke **bijkomende motieven** voor de aanvraag zullen grondiger worden onderzocht in die gevallen waarin uitsluitend een formele vervulling van de componenten van de definitie van "kredietinstelling" bestaat of verondersteld wordt te bestaan.⁸
- De ECB evalueert of het algehele prudentiële kader voor kredietinstellingen het **meest juiste en toepasselijke kader** is voor de voorgenomen werkzaamheden. Voor bepaalde gespecialiseerde financiële werkzaamheden (zoals de uitgifte van elektronisch geld en betalingsdiensten) bestaat een toepasselijker, specifiek regelgevingsregime.
- De aanvragende entiteit dient beide werkzaamheden te ontwikkelen – het aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten – om als "kredietinstelling" beschouwd te worden. Een bepaalde mate van flexibiliteit kan desalniettemin worden toegepast gedurende de infasering van de werkzaamheden (bijvoorbeeld de eerste twaalf maanden na de aanvang van de bedrijfsactiviteiten).

Indien de aanvrager niet voornemens is onmiddellijk te beginnen met het aanbieden van een van de in de definitie vereiste werkzaamheden bij aanvang van de bedrijfsactiviteiten, dient de bevoegde autoriteit te beoordelen of dit van invloed zou kunnen zijn op de levensvatbaarheid van het bedrijfsplan.

Zo zal een gebrek aan rentebaten op de kredietverleningszijde van invloed zijn op de rentebetalingen aan de deposito-aantrekkende zijde. De toezichthouders zullen in dat geval beoordelen of een dergelijk bedrijfsmodel duurzaam is, en daarbij rekening houden met de geraamde infaseringperiode voor de ontbrekende werkzaamheid.

⁸ In het onderzoek wordt rekening gehouden met eventuele toepasselijke nationale wettelijke vereisten.

Als in het bedrijfsplan van de entiteit niet is voorzien in het regelmatig verlenen van kredieten voor eigen rekening na de aanloopperiode, dan zal de bevoegde autoriteit beoordelen of een ander regelgevingsregime geschikter is.

Leidraad inzake de in de definitie gebruikte begrippen

De CRR noch de CRD IV definieert de individuele begrippen die samen de definitie van een kredietinstelling vormen. Hoewel in de praktijk de definitie van enkele van deze componenten (bv. “onderneming”) nauwelijks discussie oplevert, heeft het ontbreken van een definitie van sommige andere componenten geleid tot uiteenlopende interpretaties in de lidstaten van de EU met betrekking tot welke instellingen als kredietinstelling worden aangemerkt. Met het oog op consistentie is hieronder de interpretatie van de ECB van bepaalde sleutelbegrippen weergegeven (zonder afbreuk te doen aan juridische vereisten op nationaal of EU-niveau).

Deposito's en andere terugbetaalbare gelden

Een van de voornaamste doelstellingen van geharmoniseerd prudentieel toezicht is de adequate bescherming van rekeninghouders, beleggers en consumenten. In dit opzicht strekt het toezicht zich uit over instellingen waarvan de werkzaamheden bestaan uit het van het publiek ontvangen van terugbetaalbare gelden, hetzij in de vorm van deposito's hetzij in andere vormen zoals de doorlopende uitgifte van obligaties en andere vergelijkbare waardepapieren. Terugbetaalbare gelden (waaronder deposito's) kunnen dus bestaan uit langlopende spaarrekeningen, rekeningen-courant, door houders direct opeisbare spaarrekeningen, gelden op beleggingsrekeningen, of uit andere vormen die terugbetaald moeten worden. Op grond van de ruime interpretatie door het Hof van Justitie heeft “andere terugbetaalbare gelden” niet alleen betrekking op financiële instrumenten met het intrinsieke kenmerk van terugbetaalbaarheid, maar ook op financiële instrumenten die, hoewel zij niet dat kenmerk vertonen, toch onderworpen zijn aan een contractuele overeenkomst om de door een instelling ontvangen gelden terug te betalen.⁹

Dezelfde ruime interpretatie is tevens van toepassing op de term “deposito”, in de Richtlijn inzake depositogarantiestelsels (Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD)¹⁰ gedefinieerd als “een creditsaldo dat wordt gevormd door op een rekening staande gelden of dat tijdelijk uit normale banktransacties voortvloeit, en dat de kredietinstelling onder de toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden [a pari] dient terug te betalen, met inbegrip van een termijndeposito en een spaardeposito”.¹¹

⁹ Uitspraak van het Hof van Justitie van 11 februari 1999, *Romanelli*, C-366/97, ECLI:EU:C:1999:71, alinea 17.

¹⁰ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149).

¹¹ Artikel 2, lid 1, punt 3), van de DGSD.

Gelden die zijn ontvangen in verband met het verlenen van specifieke diensten, zoals onder meer betalingsdiensten of de uitgifte van elektronisch geld, vallen uitdrukkelijk niet onder het toepassingsgebied van de CRD IV en/of de CRR.¹²

Het publiek

Onverminderd de bestaande definities van “het publiek” in nationale wetgeving impliceert deze term bij gebruik in een prudentiële context een element van bescherming voor natuurlijke of rechtspersonen tegen het toevertrouwen van gelden aan niet onder toezicht staande entiteiten waarvan de financiële soliditeit niet is vastgesteld. Specifieke groepen die geacht worden dergelijke bescherming niet nodig te hebben hoeven daarom niet tot het begrip “het publiek” te worden gerekend. Bijvoorbeeld mensen die een (persoonlijke) relatie hebben met de onderneming waaraan zij hun geld toevertrouwen en die daardoor de financiële soliditeit van de onderneming kunnen beoordelen, of professionele marktpartijen met voldoende expertise en middelen om hun eigen onderzoek naar tegenpartijen te verrichten.

Krediet verlenen voor eigen rekening

Kredietverstrekking, in de vorm van het verlenen van krediet of het verstrekken van leningen, moet door de kredietinstelling worden uitgevoerd “voor eigen rekening”. De kredietinstelling is derhalve de crediteur, waarbij de kredieten/leningen die zij verstrekt haar activa worden. De verschillende typen krediet bestaan uit, maar zijn niet beperkt tot, de typen die zijn opgenomen onder de tweede werkzaamheid die wordt gespecificeerd in Bijlage I bij de CRD IV, d.w.z. consumentenkredieten, leningen voor hypotheek, factoring en financiering van commerciële transacties. Voorschotten in rekening-courant (“rood staan”-faciliteiten) kunnen eveneens als krediet beschouwd worden binnen de CRR-definitie.

¹² Artikel 18, lid 3, van de tweede richtlijn betreffende betalingsdiensten (Second Payment Services Directive – PSD2) (Richtlijn 2015/2366/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35)) en artikel 6, lid 3, van de richtlijn inzake elektronisch geld (Electronic Money Directive – EMD) (Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PB L 267 van 10.10.2009, blz. 7)).

4.2 Omstandigheden die aanleiding geven tot een vergunningvereiste

Verlening van een initiële vergunning

Entiteiten kunnen om verschillende redenen een aanvraag voor een initiële vergunning moeten indienen bij de NBA. Of de vergunning tijdelijk of permanent nodig is, is in principe niet van invloed op de aanvraag. Vergunningen worden echter over het algemeen voor een onbepaalde periode verleend.

- Een **persoon (of groep van personen) die een kredietinstelling wil worden**, d.w.z. die wil beginnen met het aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en met het verlenen van kredieten, heeft een nieuwe vergunning nodig. Dit kan een nieuw gecreëerde entiteit zijn of een bestaande entiteit die reeds een van de twee van de vereiste werkzaamheden uitvoert en nu ook de andere werkzaamheid wil gaan aanbieden. Het kan ook een geregleerde financiële instelling zijn die van plan is haar bedrijfsactiviteiten uit te breiden en het volledige pakket bancaire diensten aan te bieden.
- Een nieuwe vergunning kan ook nodig zijn als **twee of meer kredietinstellingen fuseren en een nieuwe entiteit creëren waarin de gefuseerde kredietinstellingswerkzaamheden worden ondergebracht**. Elke nieuwe entiteit die geregleerde werkzaamheden uitvoert, heeft een vergunning nodig.

Een dergelijke nieuwe entiteit hoeft soms maar een korte tijd te bestaan, bijvoorbeeld gedurende een fusie, wanneer wellicht de werkzaamheden van een kredietinstelling afgesplitst moeten worden en in een nieuwe, tijdelijke entiteit moeten worden ondergebracht alvorens in de definitieve entiteit te worden samengebracht. Ongeacht de tijdelijke aard ervan heeft deze nieuwe entiteit nog steeds een vergunning nodig.

Desalniettemin kan een uitzondering worden gemaakt voor tijdelijke kredietinstellingen die de werkzaamheden slechts voor een "juridische seconde" zullen aanhouden, d.w.z. uitsluitend zo lang als het duurt om de bij de fusie een rol spelende juridische transacties af te ronden. Om te besluiten of zij een uitzondering kunnen maken, houden de toezichthouders rekening met de specifieke omstandigheden en risico's bij de uitvoering van de transactie. De ECB is van oordeel dat een dergelijke uitzondering alleen kan worden gemaakt wanneer de betrokken partijen voor een waarborg hebben gezorgd in het geval dat de overdracht niet binnen de "juridische seconde" kan worden afgerond. Alle andere noodzakelijke goedkeuringen door de toezichthouder in verband met de fusie dienen nog steeds te worden verkregen.

- Een **overbruggingsbank** is een tijdelijke kredietinstelling die specifiek is gecreëerd met het oog op het houden van de activa en verplichtingen van een andere, doorgaans insolvable kredietinstelling, om zo de kritische functies in

stand te houden terwijl de verkoop of afschrijving van activa wordt geregeld. Hoewel tijdelijk van aard, zijn overbruggingsbanken kredietinstellingen en benodigen daarom een besluit van de ECB over een vergunning.

Overbruggingsbanken dienen vaak snel te worden opgezet, om een bank die in crisis verkeert te ondersteunen. Op grond van de urgentie van de situatie en de korte tijdlijnen kan overbruggingsbanken in voldoende gerechtvaardigde omstandigheden een ontheffing worden verleend, zoals voorzien in de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)¹³, waardoor zij de bedrijfsactiviteiten kunnen beginnen zonder volledig aan de CRD IV-vereisten te voldoen. Dit type ontheffing dient echter van beperkte tijdsduur te zijn.

Afhankelijk van de individuele situatie komt het verlenen van een vergunning aan overbruggingsbanken tot stand in samenwerking met andere autoriteiten, met name de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad of de nationale afwikkelingsautoriteit. Indien nodig kunnen ook andere autoriteiten hierbij betrokken worden.

Wijzigingen in vergunningen

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom entiteiten een aanvraag moeten indienen met het oog op wijziging van een initiële vergunning, waaronder (maar niet beperkt tot) de hieronder beschreven redenen.

- Bepaalde lidstaten verlenen geen vergunningen voor "algemeen" bankieren, d.w.z. vergunningen die de aanvrager toestemming geven alle in Bijlage I van de CRD IV genoemde werkzaamheden - of ruimere werkzaamheden indien als zodanig gedefinieerd in nationale wetgeving - uit te voeren. In het geval van een niet-algemene vergunning kan het toepassingsgebied van de initiële vergunning daarom moeten worden uitgebreid indien een over een vergunning beschikkende entiteit een andere gereguleerde werkzaamheid wil gaan uitvoeren, zoals beleggingsdiensten, bewaring in het kader van vermogensbeheer en bewaarnemingsactiviteiten, enz.

¹³ 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).

LIJST VAN WERKZAAMHEDEN DIE ONDER DE WEDERZIJDSE ERKENNING VALLEN

1. Het aantrekken van deposito's en andere terugbetaalbare gelden.
2. Verstrekken van leningen, waaronder consumentenkrediet, kredietovereenkomsten met betrekking tot onroerend goed, factoring (met of zonder regres), financiering van commerciële transacties (met inbegrip van voorschotten).
3. Financiële leasing.
4. Betalingsdiensten als gedefinieerd in artikel 4, punt 3, van Richtlijn 2007/64/EG.
5. Uitgifte en beheer van andere betaalmiddelen (bijvoorbeeld reischeques en kredietbrieven) voor zover dergelijke werkzaamheid niet wordt bestreken door punt 4.
6. Verlenen van garanties en stellen van borgtochten.
7. Handelen voor eigen rekening van de instelling of voor rekening van cliënten in:
 - (a) geldmarktinstrumenten (cheques, wissels, depositocertificaten enz.);
 - (b) deviezen;
 - (c) financiële futures en opties;
 - (d) swaps en soortgelijke financieringsinstrumenten;
 - (e) effecten.
8. Deelneming aan effectenemissies en dienstverrichting in verband daarmee.
9. Advisering aan ondernemingen inzake kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie en daarmee samenhangende aangelegenheden, alsmede advisering en dienstverrichtingen op het gebied van fusie en overname van ondernemingen.
10. Bemiddeling op interbankenmarkten.
11. Vermogensbeheer en -advisering.
12. Bewaarneming en beheer van effecten.
13. Commerciële inlichtingen.
14. Verhuur van safes.
15. Uitgifte van elektronisch geld.

Wanneer wordt verwezen naar de financiële instrumenten genoemd in deel C van Bijlage I bij Richtlijn 2004/39/EG vallen de diensten en activiteiten genoemd in de delen A en B van Bijlage I bij die richtlijn onder de wederzijdse erkenning overeenkomstig deze Richtlijn.

- Een instelling kan ervoor kiezen gedurende haar bestaan verschillende werkzaamheden uit te voeren. In het geval dat de nationale wetgeving een vergunningsbesluit vereist ten gevolge van een **wijziging in de werkzaamheden**, dan moet de ECB daarbij betrokken worden en zal deze het vergunningsbesluit nemen. Indien de nieuwe werkzaamheid echter reeds onder de initiële vergunning valt, dan zou het aanvragen van een wijziging van de vergunning niet nodig zijn.
- De juridische vorm van een entiteit kan ook wijzigen. In het geval dat de **wijziging van juridische vorm** een vergunningsbesluit conform nationale wetgeving vereist, of wanneer deze het prudentiële regime dat van toepassing is op de instelling aanpast, dan dient de ECB daarbij betrokken te worden en zal deze het besluit tot verlening van een vergunning nemen. Indien de wijziging van juridische vorm geen vergunningsbesluit conform nationale wetgeving vereist, kunnen nog steeds andere goedkeuringen van de toezichthouder noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor het wijzigen van de oprichtingsdocumenten (statuten) van de kredietinstelling.
- **Fusies** kunnen een ECB-besluit over een uitbreiding van een vergunning nodig maken, met name wanneer de vergunningen van de betrokken entiteiten niet gelden voor dezelfde werkzaamheden. De entiteit die de gereguleerde werkzaamheden die eerder door de andere partijen bij de fusie werden uitgevoerd op zich zal nemen, dient een vergunning te hebben voor het gehele scala van werkzaamheden. Indien deze entiteit reeds beschikt over een bankvergunning, kan het zijn dat deze vergunning dient te worden uitgebreid. Alle andere noodzakelijke goedkeuringen van de toezichthouder met betrekking tot de fusie moeten ook worden verkregen.

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de ECB tot het verlenen van vergunningen binnen het SSM, dienen vergunningen niet aan een nieuwe of een bestaande entiteit te worden overgedragen zonder voorafgaande toestemming van de ECB.

Doorgaans kunnen aanvragen voor wijzigingen in een vergunning op evenrediger wijze worden beoordeeld dan aanvragen van initiële vergunningen. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in Deel 5.

4.3 Aanvullende door nationale wetgeving gereguleerde werkzaamheden

Zie ook de volgende verduidelijking op de website van het banktoezicht van de ECB:

Brief van 31 maart 2017 betreffende de bevoegdheid van de ECB tot uitoefening van toezichtsbevoegdheden voorzien in nationale wetgeving.

De door nationale wetgeving gereguleerde werkzaamheden kunnen verder gaan dan de in Bijlage I van de CRD IV opgenomen werkzaamheden. Daarom kan de ECB verplicht zijn in elk geval waarin de nationale wetgeving van een kredietinstelling vereist dat zij vóór een begin te maken met een financiële werkzaamheid een vergunning verkrijgt, een vergunningsbesluit te nemen, zelfs wanneer de werkzaamheid niet is opgenomen op de lijst van werkzaamheden in Bijlage I van de CRD IV voor zover dit vergunningvereiste een toezichtsfunctie krachtens EU-recht ondersteunt.^{14 15}

De ECB verleent vergunningen voor werkzaamheden die uitsluitend worden gereguleerd door nationale wetgeving voor zover deze relevant zijn in het kader van het prudentieel toezicht krachtens EU-wetgeving.

¹⁴ Uitgezonderd vooralsnog de vergunningverlening betreffende door kredietinstellingen uitgevoerde werkzaamheden op het terrein van gedekte obligaties wanneer zo'n specifieke vergunning is vereist op grond van nationale wetgeving, in afwachting van nader onderzoek.

¹⁵ Op grond van artikel 78, lid 5, van de GTM-kaderverordening, waarin wordt gesteld: "Het besluit tot vergunningsverlening bestrijkt de activiteiten van de aanvrager als kredietinstelling, zoals voorzien in de relevante nationale wetgeving, [...]".

5 Beoordeling van vergunningaanvragen

Voor nadere informatie zie:

- Technische normen van de EBA
- Programma van werkzaamheden: artikel 10 van de CRD IV
- Eigen vermogen: artikel 12 van de CRD IV
- Geschiktheid van management: artikel 91 van de CRD IV
- Geschiktheid van aandeelhouders: artikel 14 van de CRD IV

De toezichthouders beoordelen de door de aanvrager ingediende informatie voor een eerste bankvergunning of voor een wijziging in een bestaande vergunning aan de hand van een reeks criteria die voortvloeit uit EU- en nationale wetgeving en op een wijze die is afgestemd op de gevraagde vergunning. Voorbeelden van enkele van de terreinen die onder de beoordeling vallen, zijn:

- de algemene presentatie van de aanvrager en diens geschiedenis, waaronder de achtergrond en motivering van de aanvraag voor de vergunning;
- het programma van werkzaamheden, met inbegrip van de beoogde bedrijfsactiviteiten, het bedrijfsmodel en het daaraan verbonden risicoprofiel;
- organisatiestructuur van de aanvrager, met inbegrip van de IT-organisatie en outsourcingbehoefte;
- financiële informatie, met inbegrip van een opgave van de verwachte ontwikkeling van de balans en de winst-en-verliesrekening, en de toereikendheid van kapitaal en liquiditeit;
- geschiktheid van aandeelhouders;
- geschiktheid van uitvoerende bestuurders en van bekleders van sleutelfuncties en van de niet-uitvoerende bestuurders.

In de volgende paragrafen worden de beoordelingscriteria nader toegelicht.

5.1 Kapitaal

[De leidraad ten aanzien van de bepaling en beoordeling van het kapitaal dat vereist is voor een bank met een nieuwe vergunning zal in een later stadium aan deze Gids worden toegevoegd, na afronding van een afzonderlijke openbare raadpleging over dit onderwerp.]

5.2 Programma van werkzaamheden

[De leidraad ten aanzien van de bepaling en beoordeling van het programma van werkzaamheden dat vereist is voor een bank met een nieuwe vergunning zal in een later stadium aan deze Gids worden toegevoegd, na afronding van een afzonderlijke openbare raadpleging over dit onderwerp.]

5.3 Beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid van het leidinggevend orgaan

Van de leden van het leidinggevend orgaan van de aanvragende entiteit moet worden beoordeeld of zij voldoen aan de vereisten ten aanzien van deskundigheid en betrouwbaarheid ("geschiktheid"). Dit geldt voor alle leden van het leidinggevend orgaan, zowel in zijn uitvoerende functie als in zijn toezichthoudende functie. In principe bevat het vergunningverleningsbesluit zelf de beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid van alle leden van het leidinggevend orgaan.

In tegenstelling tot de beoordelingen van de deskundigheid en betrouwbaarheid als onderdeel van het lopende toezicht, worden de beoordelingen van de deskundigheid en betrouwbaarheid van toekomstige leden van het leidinggevend orgaan als onderdeel van de vergunningverleningsprocedure uitgevoerd door de ECB, voor zowel belangrijke als minder belangrijke instellingen.

Wanneer echter het besluit ten aanzien van de initiële vergunning is genomen, zijn daarop volgende benoemingen of veranderingen in het leidinggevend orgaan niet van invloed op het besluit ten aanzien van de initiële vergunning noch vereisen deze een nieuw vergunningsbesluit.

De criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van benoemingen voor het leidinggevend orgaan in het kader van een vergunningverleningsprocedure zijn dezelfde als die welke worden gebruikt bij de reguliere deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen.

Aangezien voor het beoordelingsproces het evenredigheidsbeginsel geldt, is het toegesneden op het verwachte systeembelang en het voorziene risicoprofiel van de aanvragende entiteit. De volgende punten illustreren hoe het evenredigheidsbeginsel wordt toegepast.

- Kredietinstellingen die een aanvraag indienen voor uitbreiding van een vergunning hebben per definitie al een vergunning en vallen al onder het toezicht van ofwel de ECB ofwel de NBA, afhankelijk van hun significantie. Daarom worden uitsluitend nieuwe leden van het leidinggevend orgaan die als gevolg van de uitbreiding benoemd zullen worden, beoordeeld.

Als de uitbreiding een aanzienlijke wijziging betekent van het bedrijfsmodel van de entiteit of van de complexiteit of het scala van de door die entiteit verstrekte diensten en producten, kan het leidinggevend orgaan als geheel worden beoordeeld als onderdeel van de vergunningsuitbreiding om ervoor zorg te dragen dat de collectieve geschiktheid van de kennis van het leidinggevend orgaan wordt behouden.

De bestaande leden van het leidinggevend orgaan worden over het algemeen niet herbeoordeeld in het kader van de vergunningsuitbreidingsprocedure. Indien echter op enig moment gedurende de beoordeling nieuwe feiten aan het licht komen die van negatieve invloed kunnen zijn op de deskundigheid en betrouwbaarheid van leden van het leidinggevend orgaan, kan de NBA samen

Voor een gedetailleerder leidraad, zie de door de ECB gepubliceerde Gids voor beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid

met de ECB overwegen een afzonderlijke, volledige deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordeling uit te voeren.

- Benoemingen bij overbruggingsbanken zijn onderhevig aan de reguliere deskundigheids- en betrouwbaarheidsprocedure. Een ontheffing betreffende de geschiktheids- en betrouwbaarheidsvereisten kan alleen worden gegeven indien de totstandkoming van een overbruggingsbank buitengewoon urgent is.
- De beoordeling van de reputatie van de te benoemen personen/de kandidaten wordt voor alle aanvragers op dezelfde wijze uitgevoerd, ongeacht de toekomstige status van de aanvragende entiteit als belangrijk of minder belangrijk: evenredigheid is hierbij niet van toepassing.

5.4 Beoordeling van directe en indirecte aandeelhouders

De hier gebruikte term "aandeelhouders" omvat de "aandeelhouders en vennoten" zoals bedoeld in artikel 14 van de CRD IV.

Als de aandeelhouders van de aanvragende entiteit meer dan 10% van het kapitaal of de stemrechten bezitten of een invloed van betekenis uitoefenen op het bestuur van de entiteit, dan worden de criteria voor gekwalificeerde deelnemingen toegepast als onderdeel van de vergunningverleningsprocedure. Als er echter sprake is van meerdere kleinere aandeelhouders, zonder gekwalificeerde deelnemingen, dan worden normaliter de 20 grootste aandeelhouders beoordeeld.¹⁶

Bestaande aandeelhouders worden over het algemeen niet herbeoordeeld in het kader van een vergunningsuitbreidingsprocedure. Indien echter op enig moment gedurende de beoordeling nieuwe feiten aan het licht komen die van negatieve invloed kunnen zijn op de geschiktheid van gekwalificeerde aandeelhouders, dan kan de NBA samen met de ECB overwegen een afzonderlijke aandeelhoudersbeoordeling uit te voeren, mits nationale wetgeving in deze bevoegdheid voorziet.

Gekwalificeerde deelnemingen

Binnen de context van een vergunningverleningsprocedure zijn de voor de beoordeling van aandeelhouders gebruikte criteria dezelfde als die welke worden gebruikt voor de beoordeling van een verwerver van een gekwalificeerde deelneming in een bestaande kredietinstelling. Deze criteria zijn:

- de reputatie van de aandeelhouder;
- de financiële soliditeit van de aandeelhouder;
- de afwezigheid van een vermoeden van witwassen en/of terrorismefinanciering.

¹⁶ Final report on draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU and draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2017/08 and EBA/ITS/2017/05).

Daarnaast komen twee andere criteria bij de beoordeling van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen elders aan de orde in de algehele vergunningverleningsbeoordeling, te weten:

- de reputatie, kennis, vaardigheden en ervaring van het senior management dat het bedrijf van de kredietinstelling zal leiden (zie paragraaf 5.3);
- de verwachte mate van naleving door de instelling van de prudentiële vereisten (zie paragraaf 5.1).

Hoewel de beoordeling een nauwkeurige afspiegeling vormt van de beoordeling die wordt uitgevoerd tijdens een procedure inzake gekwalificeerde deelnemingen, zal er geen afzonderlijk bij gekwalificeerde deelnemingen genomen besluit volgen, tenzij de nationale wetgeving waarbij de CRD IV is omgezet anderszins bepaalt. De uitkomst van de beoordeling van de aandeelhouders wordt daarom in principe opgenomen in het vergunningverleningsbesluit.

Gerichte beoordeling van de 20 grootste aandeelhouders

Zie voor meer informatie de technische reguleringsnormen van de EBA, die momenteel wachten op invoering.

Als er geen sprake is van personen met gekwalificeerde deelnemingen, dan richt de beoordeling zich doorgaans in plaats daarvan op de 20 grootste aandeelhouders of, als de entiteit minder dan 20 aandeelhouders heeft, op alle aandeelhouders.

Bij het informatievereiste voor de 20 aandeelhouders die onderwerp van de gerichte beoordeling zijn, wordt niet alleen rekening gehouden met de EBA-normen, maar ook met het evenredigheidsbeginsel, de omvang van de deelnemingen en de rol van de aandeelhouders.

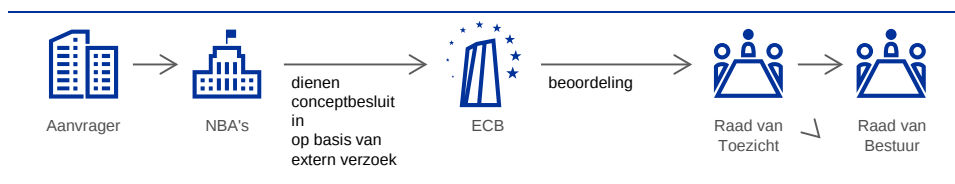
Diverse aandeelhouders kunnen belangen van identieke omvang bezitten, waardoor het lastig is te weten wie in de gerichte beoordeling van de 20 grootste aandeelhouders moet worden opgenomen. In dat geval worden alle aandeelhouders met een deelneming die precies even groot is als de kleinste deelneming vóór het overgangspunt in principe opgenomen in de beoordeling.

6 Procedurele overwegingen

In het eurogebied is de procedure voor het verlenen of uitbreiden van een bankvergunning een van de zogenoemde "gemeenschappelijke procedures". De ECB en de nationale toezichthouders zijn betrokken bij de verschillende stadia van deze gemeenschappelijke procedures waarbij het eerste aanspreekpunt voor alle aanvragers de nationale toezichthouder is van het land waar de bank is of zal worden gevestigd, ongeacht of aan de significantiecriteria wordt voldaan of niet. De nationale toezichthouders en de ECB werken gedurende de gehele procedure nauw samen. Voor alle onder toezicht staande kredietinstellingen wordt de procedure afgesloten met het besluit van de ECB.

Figure 1

De vergunningprocedure



6.1 Relevante tijdlijnen

Artikel 15 van de CRD IV geeft aan hoe lang een vergunningaanvraag maximaal kan duren (namelijk twaalf maanden). Aangezien echter niet alle lidstaten de Richtlijn op dezelfde wijze in hun nationale wetgeving omgezet hebben, blijven de huidige nationale wetten voorzien in uiteenlopende tijdlijnen. Het begin van de aftelperiode of tijdlijn voor een vergunningaanvraag kan daarom tussen de lidstaten verschillen. In sommige lidstaten begint de tijdlijn wanneer de NBA de aanvraag ontvangt, zelfs wanneer deze onvolledig is.¹⁷ In andere lidstaten begint de tijdlijn niet voordat de aanvraag volledig wordt geacht.¹⁸ Ook kunnen tussen lidstaten tijdlijnen uiteenlopen, omdat het gebruik van opschortingsperioden kan verschillen.

Er is voor elke vergunningaanvraag sprake van drie hoofdfasen:

- pre-aanvraagfase;
- aanvraagfase;
- overdracht aan lopend toezicht.

Binnen deze beperkingen wordt voor zover mogelijk de volgende geharmoniseerde benadering in drie fasen gevolgd.

Pre-aanvraagfase

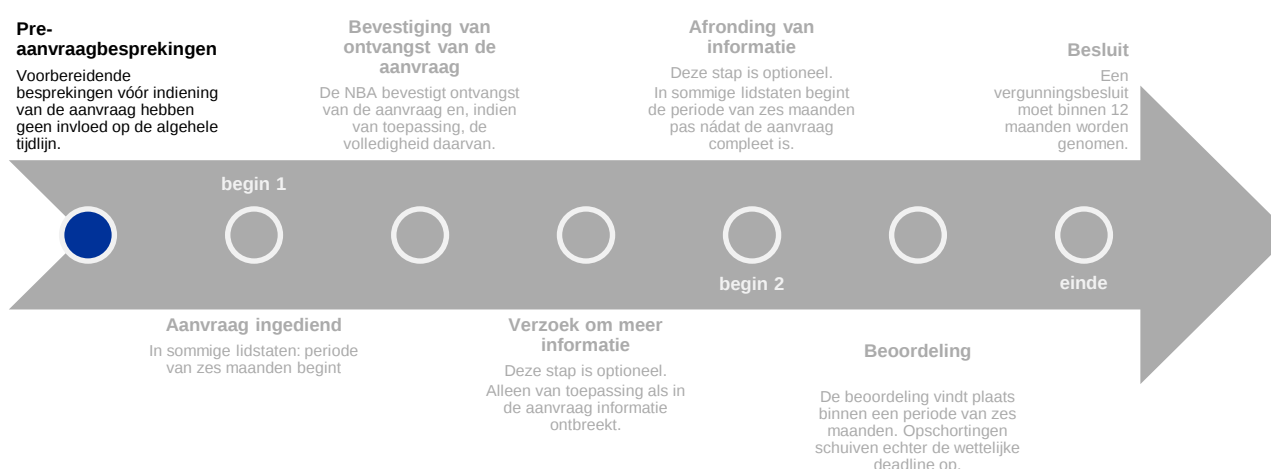
De toezichthouders hebben over het algemeen besprekingen met de aanvrager vóór de formele indiening van een aanvraag voor een vergunning, teneinde: (1) de

¹⁷ "begin 1" in Figuur 2 en Figuur 3.

¹⁸ "begin 2" in Figuur 2 en Figuur 3.

procedure en de informatievereisten uit te leggen, (2) onder meer vast te stellen of een vergunning als kredietinstelling de juiste vergunning is voor de entiteit, (3) te evalueren of de vergunningsplannen van de entiteit effectief zijn gepresenteerd, en (4) in een vroeg stadium mogelijke kwesties vanuit prudentieel perspectief aan te snijden. Deze werkwijze wordt ten zeerste aanbevolen om een soepeler procedure te waarborgen.

Figuur 2
Tijdslijn pre-aanvraagfase



De toezichthouders worden vertegenwoordigd door specialisten die met de vergunningverleningsprocedure en de beoordelingscriteria vertrouwd zijn. Het is belangrijk dat de juiste personen van de zijde van de entiteit deelnemen aan de pre-aanvraagbesprekingen, d.w.z. senior medewerkers die in staat zijn beslissingen te nemen alsmede personen met voldoende operationele kennis om gedetailleerde vragen te kunnen beantwoorden.

De in deze fase door de toezichthouders gegeven feedback doet geen afbreuk aan de uitkomst van de aanvraagfase en het daarop volgende besluit van de ECB.

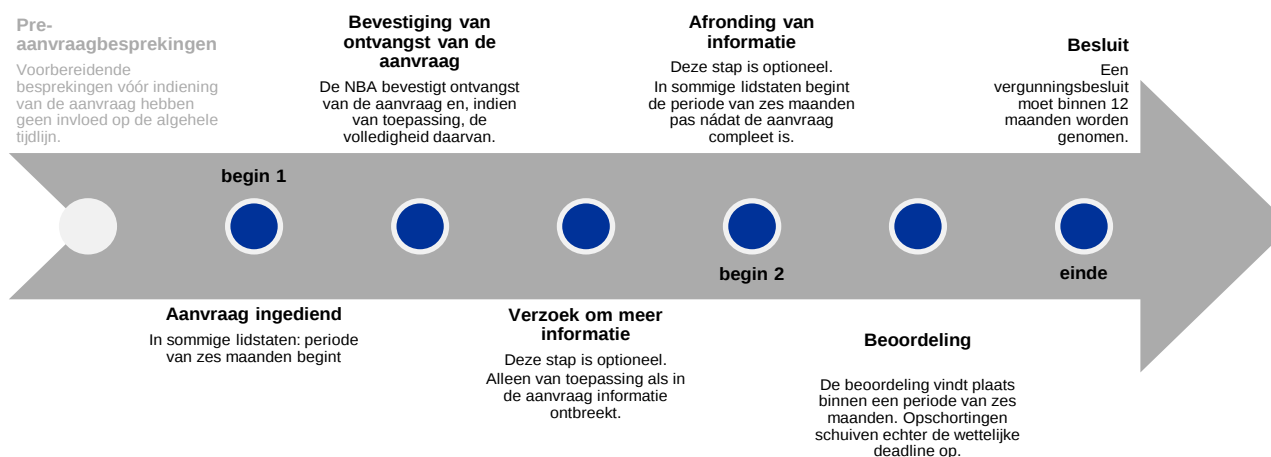
De pre-aanvraagfase stelt de aanvrager in staat de reikwijdte en de tijdslijn van het project te beoordelen. De aanvrager kan dan besluiten de procedure uit te stellen of te onderbreken, of over te gaan tot de volgende fase en een formele aanvraag in te dienen bij de NBA.

Aanvraagfase

Het eerste aanspreekpunt is altijd de NBA, aangezien rekening moet worden gehouden met nationale wetgeving.

De toezichthouders beleggen over het algemeen regelmatig vergaderingen met de aanvrager om deze door de beoordelingsprocedure te geleiden en om de ingediende informatie grondig te bespreken.

Figuur 3
Tijdslijn aanvraagfase



Tijdens de beoordelingsprocedure kunnen de NBA en de ECB te allen tijde de aanvrager, indien noodzakelijk, om verdere informatie vragen. Tijdens de aanvraagprocedure komt vaak naar voren dat nadere informatie nodig is om de aanvraag te begrijpen en te analyseren.

Afhankelijk van de toepasselijke nationale wetgeving kunnen deze verzoeken om verdere informatie de procedure opschorten en de wettelijke deadline dienovereenkomstig opschuiven. De gehele procedure, te beginnen vanaf de door de NBA afgegeven bevestiging van ontvangst van de aanvraag, dient echter niet langer te duren dan twaalf maanden, met inbegrip van eventuele opschortingsperiodes.

De aanvrager kan de aanvraag te allen tijde intrekken, waarbij deze de NBA daarvan dienovereenkomstig op de hoogte stelt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de aanvrager van oordeel is dat niet aan de vereisten voor vergunningverlening kan worden voldaan. Anders eindigt de aanvraag ofwel met een besluit van de NBA tot afwijzing van de aanvraag ofwel, als de NBA de ECB een ontwerpvoorstel heeft doen toekomen om de vergunning te verlenen (in welk geval de NBA de aanvrager

dienovereenkomstig zal hebben geïnformeerd), met een besluit van de ECB tot toekenning dan wel afwijzing van de aanvraag.

Voorbeeld van een tijdlijn voor een representatieve vergunningaanvraag

- Groep A besluit een nieuwe dochteronderneming op te zetten, "Bank X".
 - Groep A benadert de NBA van de lidstaat waarin Bank X zal worden gevestigd en houdt diverse voorbereidende besprekingen met de NBA, en mogelijk met de ECB, waarbij de procedure wordt uitgelegd en de bij de aanvraag aan te leveren informatie wordt gespecificeerd.
 - Groep A dient bij de NBA officieel zijn aanvraag in voor een vergunning als kredietinstelling voor Bank X.
 - De aftelperiode begint met de initiële indiening van de aanvraag (zoals bepaald in de nationale wetgeving van de lidstaat waarin Bank X moet worden gevestigd).
 - De NBA stuurt Groep A een bevestiging, waarin de ontvangst van de aanvraag en het officiële begin van de beoordelingsperiode worden bevestigd en de van toepassing zijnde wettelijke deadline wordt vermeld.
 - Gedurende de beoordelingsfase stelt de NBA samen met de ECB vast dat enkele essentiële informatieonderdelen ontbreken in het aanvraagdossier. De NBA stuurt de aanvrager dan een officieel verzoek om de ontbrekende informatie in te dienen.
 - Indien de nationale wetgeving daarin voorziet, schort het verzoek om verdere informatie het proces op, en de tijdlijn wordt tijdelijk stopgezet.
 - Wanneer Groep A de ontbrekende informatie ingediend heeft, wordt de procedure hervat en de wettelijke deadline opgeschoven met het aantal dagen van de opschortingsperiode, indien de nationale wetgeving daarin voorziet.
 - In de loop van de beoordeling verzoeken de toezichthouders (en daardoor in overeenstemming met nationaal recht de procedure opschortend) verschillende malen om nadere informatie.
 - Nadat de NBA en de ECB de beoordeling uitgevoerd hebben, stelt de NBA de ECB voor de vergunning te verlenen aan Bank X en de ECB neemt haar besluit binnen de toepasselijke wettelijke deadline, daarbij rekening houdend met eventuele opschortingsperiodes.
-

Overdracht aan lopend toezicht

Afhankelijk van de omstandigheden die aanleiding vormden tot het vergunningverleningsvereiste en de informatie die gedurende de pre-aanvraagfase

Zie voor meer informatie de [Guide to banking supervision](#)

of de aanvraagfase is ingediend, zal er na het door de ECB genomen vergunningsbesluit in mindere of meerdere mate monitoring moeten plaatsvinden om ervoor te zorgen dat de kredietinstelling dit besluit naleeft, met inbegrip van eventuele bijkomende bepalingen (zie de volgende paragraaf).

De toezichthouders maken een begin met de planning en uitvoering van hun toezichtswerkzaamheden, waaronder een beoordeling van het belang en het opzetten van een nieuw programma voor onderzoek door de toezichthouder (Supervisory Examination Programme) (opzetten van een Gezamenlijk Toezichtsteam (Joint Supervisory Team – JST)) in het geval van een belangrijke bank en het uitvoeren van een procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP), stresstests, inspecties ter plaatse, themaonderzoeken, enz.).

Meer in het algemeen monitoren de toezichthouders de mate waarin de entiteit waaraan een vergunning is verleend zich houdt aan het ingediende programma van werkzaamheden. Als blijkt dat de nieuwe entiteit niet voldoet aan de vereisten zoals uiteengezet in het vergunningverleningsbesluit of aan de lopende prudentiële vereisten, kunnen de toezichthouders actie ondernemen, variërend van nauwere interactie door middel van specifieke besprekingen en het gebruik van toezichtsbevoegdheden op het vlak van handhavingsmaatregelen of zelfs sancties, afhankelijk van de mate waarin niet aan de vereisten wordt voldaan.

6.2 Bijkomende bepalingen in het besluit

Het Hof van Justitie heeft bepaald dat een bevoegde autoriteit in principe voorwaarden en/of verplichtingen kan opleggen in die gevallen waarin de aanvraag voor een vergunning anders zou worden afgewezen.¹⁹ In deze paragraaf worden de omstandigheden waarin zulke toezichtsinstrumenten kunnen worden gebruikt, nader toegelicht.

Diverse typen bijkomende bepalingen kunnen aan een vergunningverleningsbesluit worden gehecht:

- een "voorwaarde" heeft betrekking op een eerste vereiste waaraan moet worden voldaan voordat het vergunningverleningsbesluit van kracht wordt;
- een "verplichting" heeft betrekking op een vereiste of een beperking die van toepassing is op permanente basis of voor een bepaalde periode nadat het vergunningverleningsbesluit is genomen;
- een "aanbeveling" heeft betrekking op een niet-bindende suggestie;

Evenzo kunnen de aanvragers "ex-ante-toezeggingen" doen vóór de goedkeuring van het vergunningsbesluit. Deze worden door de NBA's en de ECB bij de algehele

¹⁹ Uitspraak van het Hof van Justitie van 25 juni 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA and Others v De Nederlandsche Bank NV and Others*, C-18/14, ECLI:EU:C:2015:419.

beoordeling in overweging genomen en kunnen als overeengekomen voorwaarden of verplichtingen worden opgenomen in het vergunningsbesluit.

Voorwaarden

Voorwaarden vereisen van de aanvrager dat deze een actie onderneemt of juist afziet van een actie. De vergunning wordt pas van kracht wanneer aan de voorwaarde is voldaan.

Voorwaarden zijn proportioneel en gaan niet verder dan wat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat aan de criteria in de vergunningverleningsbeoordeling wordt voldaan.

Voorwaarden zijn duidelijk en helder geformuleerd om juridische zekerheid te waarborgen. Een voorwaarde moet uitvoerbaar en afdwingbaar zijn.

Verplichtingen

Net zoals voorwaarden vereisen verplichtingen van de aanvrager dat deze een actie onderneemt of juist afziet van een actie. Verplichtingen worden opgelegd teneinde op doorlopende basis om te gaan met zaken die zich voordoen nadat de vergunning van kracht is geworden. Het niet voldoen aan een verplichting doet geen afbreuk aan het initiële vergunningverleningsbesluit. Het niet voldoen aan een verplichting kan echter leiden tot de toepassing van handhavingmaatregelen en/of sancties.

Verplichtingen zijn proportioneel en gaan niet verder dan wat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat aan de criteria in de vergunningverleningsbeoordeling wordt voldaan. Ze zouden kunnen worden opgelegd om mogelijke vraagstukken na vergunningverlening op te lossen, in het bijzonder wanneer er zorgpunten bestaan met betrekking tot het op doorlopende basis voldoen aan de criteria van de vergunningverleningsbeoordeling.

Aanbevelingen

Aanbevelingen kunnen aan een vergunningverleningsbesluit worden gehecht zelfs als in technische zin aan alle criteria voor een vergunning is voldaan. Aanbevelingen kunnen betrekking hebben op een breed scala van zaken die dienen te worden aangepakt.

Aanbevelingen zijn niet juridisch bindend. De redenen waarom aanbevelingen worden gedaan en de doelen die daarmee worden beoogd, dienen duidelijk te worden vermeld.

Ex-ante-toezeggingen

Ex-ante-toezeggingen worden niet opgelegd door de NBA of de ECB maar worden vóór het vergunningverleningsbesluit voorgesteld door de aanvrager. Het staat de bevoegde autoriteiten echter vrij suggesties te doen.

Het doel van ex-ante-toezeggingen is de bevoegde autoriteit zekerheid te geven dat aan de beoordelingscriteria zal worden voldaan.

Ex-ante-toezeggingen hebben de vorm van een door de aanvrager ondertekende schriftelijke verklaring.

Bij de respectieve door de NBA en de ECB uitgevoerde beoordelingen wordt rekening gehouden met ex-ante-toezeggingen en deze worden in het vergunningverleningsbesluit opgenomen als overeengekomen voorwaarden of verplichtingen.

6.3 Behoorlijke proceduregang

De NBA kan een aanvraag voor een vergunning afwijzen na haar beoordeling, of zij kan een positief besluit opnemen in haar voorstel aan de ECB. Na haar eigen beoordeling kan de ECB vervolgens het door de NBA voorgestelde besluit bevestigen dan wel afwijzen.

Recht te worden gehoord

Wanneer een aanvraag voor een vergunning door de ECB zal worden afgewezen, of wanneer voorwaarden of verplichtingen zullen worden opgelegd, wordt de aanvrager de gelegenheid gegeven hierop commentaar te geven. Deze staat bekend als "het recht te worden gehoord", en is een beginsel dat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd.²⁰

Het recht te worden gehoord wordt verleend aan alle aanvragers van wie de vergunning door de ECB zal worden afgewezen of van wie de vergunning zal worden gecombineerd met voorwaarden of verplichtingen.

Bij vergunningaanvragen geldt een termijn van drie werkdagen voor het indienen van commentaar.

Er zijn echter gevallen waarin het recht te worden gehoord niet van toepassing is:

- wanneer voorwaarden of verplichtingen betrekking hebben op wettelijke bepalingen waaraan de aanvrager moet voldoen;

²⁰ Zie tevens artikel 31 van de GTM-kaderverordening.

- wanneer de voorwaarden of verplichtingen vooraf met de aanvrager zijn overeengekomen;
- wanneer de voorwaarden of verplichtingen worden aangemerkt als rapportagevereisten in overeenstemming met het toepasselijk rechtskader.

Toegang tot het aanvraagdossier

Nadat een besluit genomen is, heeft de aanvrager het recht de NBA of de ECB toegang te vragen tot het aanvraagdossier.

De toegang tot het dossier kan plaatsvinden op zowel nationaal niveau (bv. wanneer de vergunningaanvraag door de NBA wordt afgewezen) als op het niveau van de ECB (bv. wanneer de vergunningaanvraag door de ECB wordt afgewezen of wanneer er voorwaarden of verplichtingen worden voorgesteld). Dit recht van toegang is een essentieel onderdeel van het recht op verdediging, het recht op behoorlijk bestuur en het recht te worden gehoord.

7 Intrekking of het verlopen van vergunningen

Een vergunning voor een kredietinstelling kan door de ECB worden ingetrokken ofwel op haar eigen initiatief ofwel op basis van een voorstel van de NBA van de lidstaat waarin de instelling is gevestigd. De toepasselijke procedure voor het intrekken van een vergunning is vastgelegd in nationale wetgeving, waarbij de samenwerking tussen de NBA en de ECB grotendeels dezelfde is als die ten aanzien van het verlenen van een vergunning, zij het met bepaalde afwijkingen afhankelijk van of het intrekken is gevraagd door de onder toezicht staande entiteit zelf of is geïnitieerd door de toezichthouder (de NBA of de ECB).

Als de onder toezicht staande entiteit de NBA heeft gevraagd haar vergunning in te trekken, bijvoorbeeld omdat zij geen bancaire werkzaamheden meer verricht, beoordelen de NBA en de ECB gezamenlijk of aan de van toepassing zijnde eerste voorwaarden is voldaan. De ECB besluit of aan de voorwaarden voor intrekking van de vergunning conform nationale en EU-wetgeving is voldaan. Met name is duidelijke en onbetwistbare bevestiging vereist van het feit dat de entiteit niet langer deposito's of andere terugbetaalbare gelden aanhoudt.

Als de intrekking van de vergunning van een kredietinstelling wordt geïnitieerd door de toezichthouder, bijvoorbeeld omdat de instelling niet langer voldoet aan de prudentiële vereisten of omdat niet langer het vertrouwen bestaat dat zij aan haar verplichtingen jegens haar crediteurs kan voldoen, wordt een volledige en gedetailleerde gezamenlijke beoordeling uitgevoerd om de rechtvaardiging voor de intrekking van de vergunning te onderbouwen, waarbij rekening wordt gehouden met het toezichtsverleden van de betrokken instelling en met de desbetreffende betrokken belangen, bijvoorbeeld het risico voor depositohouders. Ingevolge de GTM-verordening kunnen in dergelijke gevallen ook de afwikkelingsautoriteiten betrokken raken.

Van het verlopen van een vergunning is sprake wanneer de vergunning van een kredietinstelling ophoudt te bestaan in de situaties waarnaar in de relevante EU- of nationale wetgeving wordt verwezen. Dit kan zich voordoen om specifieke nationale en wettelijk gedefinieerde redenen, waarbij over het algemeen geen sprake is van invloed van de toezichthouder of van een besluit door de bevoegde autoriteit. Er zijn drie representatieve situaties waarin, conform nationale wetgeving, een vergunning kan verlopen:

- de kredietinstelling maakt twaalf maanden lang geen gebruik van de vergunning;
- de kredietinstelling doet uitdrukkelijk afstand van de vergunning;
- de kredietinstelling voert al langer dan zes maanden geen bedrijf meer uit.

Afhankelijk van de nationale wetgeving, kan zich een effect voordoen dat overeenkomt met het verlopen van een vergunning. Dit is het geval als de kredietinstelling zelf ophoudt te bestaan, bijvoorbeeld ten gevolge van een fusie met een andere onderneming. In dergelijke gevallen houdt de vergunning op te bestaan op hetzelfde moment dat de instelling ophoudt te bestaan. In die gevallen is dezelfde procedure van toepassing als bij het verlopen van een vergunning.

Afkortingen

CRD	Richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive)
CRR	Verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation)
EBA	Europese Bankautoriteit
ECB	Europese Centrale Bank
EU	Europese Unie
LSI	minder belangrijke instelling (less significant institution)
SI	belangrijke instelling (significant institution)
SSM	Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism)

© Europese Centrale Bank, 2018

Postadres 60640 Frankfurt am Main, Duitsland
Telefoon +49 69 1344 0
Website www.bankingsupervision.europa.eu

Alle rechten voorbehouden. Reproductie voor educatieve en niet-commerciële doeleinden is toegestaan op voorwaarde dat de bron wordt vermeld.