

Vergaderjaar 2012–2013

33 732

**EU-voorstel: Verordening voor een
Gemeenschappelijk Resolutiemechanisme voor
banken COM (2013) 520**

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2013

Bijgevoegd ontvangt u de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie op 10 juli jl. gepresenteerde voorstel voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme

1. Inleiding

Op 10 juli jl. heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gepresenteerd voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme («*Single Resolution Mechanism*», SRM). De Europese Raad (ER) van 18 oktober 2012 heeft opgeroepen toe te werken naar een *geïntegreerd financieel raamwerk* («bankenuïe»). Het SRM maakt hier onderdeel van uit. Deze brief behandelt op hoofdlijnen de inhoud en de Nederlandse positie ten aanzien van het SRM-voorstel en dient daarmee ter vervanging van het reguliere BNC-fiche.

Conform de toezegging aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg d.d. 3 juli jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1078) over de Ecofin Raad wordt hieronder eerst ingegaan op de stand van zaken van een bankenuïe en in het bijzonder op de aankomende vervolgstappen.

2. Bankenuïe

Zoals hierboven aangegeven heeft de ER van 18 oktober 2012 opgeroepen om toe te werken naar een bankenuïe. Een bankenuïe is, kort gezegd, een institutioneel raamwerk dat ervoor zorgt dat, op basis van gemeenschappelijke regels («*single rule book*») toezicht op banken op Europees niveau plaatsvindt en banken in de problemen op Europees niveau in resolutie worden geplaatst of geliquideerd. Hierdoor wordt de link tussen nationale overheden en bankensectoren verkleind. Dit gaat onderlinge besmetting tegen die, zoals de crisis heeft aangetoond (o.a. in Ierland, Spanje en Cyprus), de stabiliteit en integriteit van de muntunie kan bedreigen.

Tijdens de Eurozonetop van 29 juni 2012 is afgesproken dat er een Europees toezichtmechanisme voor banken wordt ingevoerd en wanneer dit effectief is, de mogelijkheid kan worden geïntroduceerd voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM. Met deze afspraak is vorm gegeven aan de grondlegging van Europees toezicht op banken. Tijdens de ER van 14 december 2012 is vervolgens nadere invulling gegeven aan *resolutie* van banken op Europees niveau, met de conclusie dat het noodzakelijk is te komen tot een Europees resolutiemechanisme. Bovenstaande Europese afspraken hebben geleid tot de volgende bouwstenen van een bankenuïe: (i) het Europees toezichtmechanisme voor banken («*Single Supervisory Mechanism*», SSM) inclusief de doorlichting van bankbalansen («*Balance Sheet Assessment*», BSA), (ii) het ESM instrument voor directe herkapitalisatie van banken, en (iii) een Europees resolutiemechanisme voor banken («*Single Resolution Mechanism*», SRM). Daarnaast worden er afspraken gemaakt over (iv) een «*single rule book*» een verzameling van regelgeving dat de basis vormt voor een bankenuïe. Dit bestaat o.a. uit kapitaaleisen voor banken («*Capital Requirements Directive*» en «*Capital Requirements Regulation*», CRD IV en de CRR), een richtlijn over herstel- en resolutie van banken («*Bank Recovery and Resolution Directive*», BRRD) en een herziening van de richtlijn voor depositogarantiestelsels («*Deposit Guarantee Schemes Directive*», DGSD).

In de brief van 1 oktober 2012¹ heeft het kabinet zijn integrale visie op een bankenuïe kenbaar gemaakt. Dit kader is nog steeds leidend voor het huidige kabinet. In het onderstaande zal eerst worden ingegaan op het belang van een bankenuïe voor Nederland en Europa. Vervolgens zal van elk van de bovenstaande elementen de stand van zaken worden toege-licht.

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 946.

Een bankenunie kan bijdragen aan het beter functioneren van de Economische Monetaire Unie (EMU) en de interne markt. Zo kan een bankenunie het gelijke speelveld tussen Europese banken bevorderen, kunnen (grensoverschrijdende) systeemrisico's beter worden gemitigeerd en kunnen besmettingsrisico's worden verkleind. Een voorbeeld van het verkleinen van besmettingsrisico's vormt het zo veel mogelijk opheffen van de tijdens de eurocrisis aangetoonde verwevenheid tussen kwetsbare nationale overheden en een kwetsbare bankensector. Tegelijkertijd heeft de crisis in de financiële sector aangetoond dat het voor een individuele lidstaat slechts in beperkte mate mogelijk is de rekening neer te leggen bij de private sector, omdat daarmee de financiële stabiliteit in die lidstaat onder druk komt te staan. Om – zoals onlangs is afgesproken – de rekening in belangrijke mate bij de private sector te leggen, is naast uniforme regelgeving ook een Europese aanpak wenselijk. Daarbij is het van belang dat zowel toezicht als resolutie op Europees niveau plaatsvinden. Indien immers alleen het toezicht op Europees niveau plaatsvindt, zou een nationale afwikkeling van banken tot een ongelijk speelveld kunnen leiden. Europese risicodeling door de bankensector via een privaat, door de banken gefinancierd resolutiefonds draagt verder bij aan een verbetering van de interne markt en biedt de belastingbetaler bescherming tegen de directe impact van falende banken. De crisis heeft verder laten zien dat – in Europa's geïntegreerde bankenmarkt – grensoverschrijdende resolutie door nationale autoriteiten met nationaal georiënteerde verantwoordingsmechanismes en prikkels niet goed werkt en zelfs schadelijk is. Dit onderschrijft het belang van toezicht en resolutie op hetzelfde niveau als waarop banken actief zijn: Europees niveau. Voor Nederland zelf kan gegeven bovenstaande een bankenunie in potentie significante voordelen hebben, zeker gezien de openheid van de Nederlandse economie, de omvang van de Nederlandse bankensector en de internationale focus van sommige Nederlandse banken. Uitgangspunt is dat met een bankenunie de risico's voor falende banken meer bij de private sector kunnen worden belegd dan elk van de lidstaten dat afzonderlijk zou kunnen. Dat neemt niet weg dat wanneer gebruik kan worden gemaakt van Europese middelen, dit «moreel risico» in de hand kan werken. Er kunnen prikkels bestaan voor zowel banken als nationale overheden voor risicovol en/of onwenselijk gedrag, aangezien de kosten Europees gedeeld worden. Een goede vormgeving van een bankenunie is daarom cruciaal. Effectief en onafhankelijk Europees banktoezicht, dat goed functioneert in de praktijk, alsmede geharmoniseerde strenge kapitaaleisen, zijn van groot belang om deze risico's te mitigeren. Dit vermindert de kans op een faillissement. In het geval van een (waarschijnlijk) faillissement, dienen de daaruit voortvloeiende kosten voor de belastingbetaler geminimaliseerd te worden. Daarbij is het van groot belang dat private partijen primair en zo volledig mogelijk de rekening van de problemen dragen zodat banken prudent opereren en risicodeling tussen banken en overheden wordt beperkt. Als in het uiterste geval omwille van de financiële stabiliteit onverhoopt toch van Europese publieke middelen gebruik moet worden gemaakt, dienen tot slot betrokken nationale overheden een deel van de kosten te dragen om zo prikkels te houden voor prudent nationaal beleid (men spreekt hier wel van «*skin in the game*»). Het blijft immers mogelijk dat ander nationaal beleid effect heeft op de gezondheid van bankbalansen.

Ondernomen stappen en vervolgproces

Hieronder wordt de stand van zaken met betrekking tot de bovengenoemde vier elementen van een bankenunie nader toegelicht en vooruitgeblikt op het vervolgproces.

In april 2013 is een definitief akkoord bereikt tussen de Raad en het Europees Parlement (EP) over het juridisch kader voor het SSM. Naar verwachting zal dit kader in september 2013 formeel worden aangenomen, waarna de ECB op zijn vroegst in september 2014 feitelijk kan starten met het toezicht, mits alle benodigde voorbereidingen voor het toezicht zijn afgerond en de ECB zelf aangeeft klaar te zijn. Op basis van de SSM-verordening zal de ECB in samenwerking met nationale toezicht-houders begin 2014 de balansen van de banken die onder direct ECB toezicht komen doorlichten, waarna de ECB in samenwerking met de Europese bankenautoriteit (EBA) stresstesten uitvoert (BSA). Als naar aanleiding van deze doorlichting kapitaaltekorten op de bankbalansen worden geconstateerd, dienen deze te worden aangevuld. Hierbij dient volgens het kabinet de drietrap te gelden. In de eerste plaats private versterking van de balans. Als dat niet lukt gebruik van nationale (publieke) middelen². Als een lidstaat deze lasten niet zelf kan dragen, kan het ESM-instrumentarium met bijbehorende strenge conditionaliteit gebruikt worden. Op deze manier worden bankbalansen opgeschoond en kan worden voorkomen dat de nieuwe Europese toezichthouder wordt geconfronteerd met problemen bij deze banken uit het verleden. Daarnaast heeft de eurogroep op 20 juni jl. een hoofdlijnenakkoord bereikt over de vormgeving van het ESM instrument voor directe herkapitalisatie van banken. De komende maanden zal het akkoord worden vastgelegd in resoluties en een richtsnoer. Aangezien de eurogroep heeft afgesproken dat de *bail-in* regels uit de BRRD meteen van toepassing zijn bij inzet van het directe herkapitalisatie-instrument, zullen de ESM resoluties en richtlijn worden afgerond zodra er een akkoord is bereikt tussen de Raad, het EP en de EC over de BRRD. Hierna volgen nationale parlementaire goedkeuringsprocedures, waarna de Raad van Gouverneurs van het ESM het instrument formeel kan vaststellen. Uw kamer is per brief nader geïnformeerd over dit hoofdlijnenakkoord³.

Zoals hierboven reeds aangegeven omvat het *single rule book*, dat ten grondslag ligt aan een bankenunie, onder meer de CRD IV en CRR, de BRRD en de herziening van de DGSD. De CRD IV en CRR introduceren nieuwe Europese prudentiële regels voor banken en beleggingsondernemingen en zorgen onder andere voor de omzetting van het Basel 3 akkoord⁴ in Europese wet- en regelgeving. Medio april is hierover een definitief akkoord bereikt tussen de Raad, het EP en de EC. De definitieve tekst is 26 juni jl. in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd⁵. U bent hierover geïnformeerd middels de brief «Kapitaal-eisen-raamwerk Banken en Beleggingsondernemingen (CRD IV)»⁶.

Tijdens de Ecofin van 26 juni jl. is een Raadsakkoord bereikt over de BRRD, die moet zorgen voor effectieve en geloofwaardige instrumenten om financiële problemen van banken snel en effectief op te lossen en om, indien nodig, de afwikkeling van banken ordelijk te laten verlopen. U bent hierover middels een brief geïnformeerd⁷. Op dit moment vinden de onderhandelingen tussen de Raad, de EC en het EP plaats die naar verwachting eind van dit jaar worden afgerond. De BRRD vormt een belangrijke basis voor een SRM, aangezien de BRRD het instrumentarium vastlegt voor een toekomstige Europese resolutieautoriteit. Zo worden in de BRRD o.a. de regels voor afschrijving van aandeelhouders en *bail-in* van crediteuren vastgelegd. Op basis van het bereikte Raadsakkoord moet de BRRD op 1 januari 2015 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. De

² Op de ER van juni 2013 is in dit verband door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten die deelnemen aan het SSM daarom reeds toegezegd voor de BSA nationale vangnetten beschikbaar te stellen.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1067.

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

⁵ PB L 176 van 27.6.2013, nlz. 1-337.

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1048.

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1071.

regels omtrent *bail-in* treden op grond van het Raadsakkoord pas in 2018 in werking. Dit laatste is echter nog onderdeel van discussie in de trilogonderhandelingen met het EP, waarbij het EP voorstander is van vervroegde inwerkingtreding. Ook het kabinet blijft hierop inzetten. Parallel aan de trilogonderhandelingen over de BRRD zullen de trilogonderhandelingen over de DGSD gevoerd worden. Met de DGSD zal de regelgeving voor nationale depositogarantiestelsels voor een groot deel worden geharmoniseerd. Een Europees DGS vormt vooralsnog geen onderdeel van de Europese plannen. Nederland ziet een Europees DGS, conform de motie Klaver⁸, als een sluitstuk van een bankenunie. Dit vereist onder meer verdere harmonisatie van regelgeving voor banken. Tot slot zal de Raad de komende maanden onderhandelen over het SRM-voorstel van de EC. De ER d.d. 13 december 2012 heeft de Raad, het EP en de EC opgeroepen om een definitief akkoord te bereiken over een SRM voor het einde van de legislatuur van het huidige EP (2014). In de bijlage treft u een schema aan met de voorlopige tijdlijn en beslismomenten inzake de totstandkoming van een bankenunie voor zover daar nu duidelijkheid over is.

3. Europees Resolutiemechanisme

a. SRM-voorstel van de Europese Commissie

Het onlangs gepubliceerde EC-voorstel voor een SRM is gebaseerd op basis van artikel 114 VWEU. Daarmee dient het voorstel ter verbetering van de werking van de interne markt. Besluitvorming omtrent het SRM-voorstel vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad en medebeslissing met het EP.

Het SRM bestaat uit (i) de EC die de uiteindelijke beslisbevoegdheid heeft, (ii) een *Single Resolution Board* (SRB) die wordt vormgegeven als een agentschap onder de EC en samenkomt in plenaire zitting en bestuurszitting, en (iii) een Europees resolutiefonds. Alle banken die onder het SSM vallen (zowel de banken die onder direct als indirect ECB toezicht vallen), vallen op basis van het EC-voorstel automatisch onder het SRM. De resolutie-instrumenten waarover het SRM kan beschikken zijn vastgelegd in de BRRD en betreffen: (i) verkoop van de bank, (ii) overdracht aan een overbruggingsinstelling (brugbank) waarin de gehele bank of essentiële onderdelen tijdelijk worden geplaatst, (iii) oprichting van een «*bad bank*» waarin afgesplitste activa kunnen worden geplaatst, en (iv) *bail-in* van crediteuren,.

Gegeven het zogenaamde Meroni-arrest⁹ wordt voorgesteld dat de EC op basis van een advies van de SRB de beslissing neemt om een bank al dan niet onder resolutie te plaatsen. Dit advies omvat tevens een voorstel voor een kader waarbinnen de SRB resolutie-instrumenten mag toepassen en het resolutiefonds mag inzetten. Op basis van het besluit van de EC stelt de SRB vervolgens een afwikkelingsregeling vast waarin de precieze resolutiemaatregelen, -instrumenten en -financiering worden vastgelegd. Vervolgens draagt de SRB de betrokken nationale resolutieautoriteiten op de afwikkelingsregeling ten uitvoer te brengen. Overigens stelt de EC voor dat zij in haar beslissing kan afwijken van het advies van de SRB. Ook zou de EC op eigen initiatief een instelling onder resolutie kunnen plaatsen nadat de EC zelf – zonder betrokkenheid van de ECB en/of de nationale

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 723.

⁹ Het Meroni-arrest uit 1958 stelt dat de Europese instellingen genoemd in het Verdrag, waaronder de EC, alleen onder strikte voorwaarden bevoegdheden uit het Verdrag mogen delegeren. Enkele van deze voorwaarden zijn dat de delegatie expliciet moet gebeuren, de EC enkel die bevoegdheden kan delegeren die ze zelf bezit en enkel uitvoerende of implementatiebevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. In het bijzonder kunnen er geen discretionaire bevoegdheden gedelegeerd worden.

resolutieautoriteit – heeft vastgesteld dat een instelling (waarschijnlijk) faalt en resolutie in het publiek belang is.

Aan het hoofd van de SRB staan een onafhankelijke voorzitter en vicevoorzitter, die op advies van de EC worden aangesteld door de Raad, na het EP te hebben gehoord. De SRB komt samen in zowel een plenaire zitting als een bestuurszitting. De plenaire zitting bestaat uit de voorzitter en vicevoorzitter van de SRB, een vertegenwoordiger van de EC, een vertegenwoordiger van de ECB en één vertegenwoordiger van iedere deelnemende nationale resolutieautoriteit. De plenaire zitting buigt zich over het algemene resolutiebeleid van het SRM waaronder organisatorische aangelegenheden. De bestuurszitting van de SRB, die verantwoordelijk is voor de individuele resolutieadviezen aan de EC, bestaat uit vier permanente leden: de voorzitter en vicevoorzitter van de SRB, een vertegenwoordiger van de EC en een vertegenwoordiger van de ECB. Deze worden aangevuld met vertegenwoordigers van de nationale resolutieautoriteiten die direct betrokken zijn bij de resolutie van een specifieke instelling. Het voorstel is om de relevante lidstaten te betrekken in het resolutieproces, zonder hen een veto te geven. De EC stelt daarom voor dat de resolutieautoriteit van het thuisland van de betrokken instelling één stem heeft en autoriteiten van eventuele gastlanden samen ook één stem hebben. De vier overige leden hebben daarentegen één stem per persoon, met een doorslaggevende stem voor de voorzitter van de SRB indien de stemmen staken.

De daadwerkelijke resolutie van een bank wordt uitgevoerd door de direct betrokken nationale resolutieautoriteit(en), onder toezicht van de SRB. De SRB heeft, waar nodig, de mogelijkheid om in te grijpen en bepaalde beslissingen direct te richten aan de betrokken instelling. De SRB kan derhalve de nationale resolutieautoriteit(en) terzijde schuiven wanneer regels niet goed of tijdig toegepast of beslissingen niet op een juiste manier uitgevoerd worden. Ook de EC heeft de mogelijkheid om aanvullende beslissingen te nemen of beslissingen te herzien.

Uitgangspunt bij de financiering van resolutie is dat kosten voortkomend uit resolutie privaat gefinancierd dienen te worden. Kosten worden in de eerste plaats gedekt door afschrijving van aandeelhouders en crediteuren van de betrokken instelling. De *bail-in* regels die zijn vastgelegd in de BRRD zijn daarbij leidend. Het resolutiefonds is primair bedoeld voor die resolutie-instrumenten die niet door middel van *bail-in* gefinancierd kunnen worden, zoals garanties op activa en passiva en het financieren van een *bad bank*. In exceptionele omstandigheden kan daarbij vanaf 2018 na minimale *bail-in* van 8% van de totale passiva een privaat gefinancierd resolutiefonds worden ingezet voor herkapitalisatie en verliesabsorptie ten behoeve van resolutie van een bank¹⁰. Voor landen die niet deelnemen aan het SRM betreft het hier een nationaal resolutiefonds. Voor deelnemers aan het SRM stelt het EC een Europees resolutiefonds voor dat in de plaats komt van de nationale fondsen in de deelnemende lidstaten. Het Europese resolutiefonds zal middels *ex ante* bijdragen van deelnemende banken worden gevuld. De EC stelt voor dat het Europese resolutiefonds over een periode van 10 jaar wordt opgebouwd tot een minimale omvang van 1% van de gedekte deposito's van de deelnemende banken, wat zal resulteren in een fonds ter grootte van ongeveer € 55 miljard. In het geval dat het fonds onvoldoende middelen bevat om resolutie te financieren, mag de SRB geld lenen op de markt of van derden of *ex post* heffingen aan de Europese bankensector opleggen. De EC stelt verder voor dat het Europese resolutiefonds mag lenen aan nationale DGS-en van landen die deelnemen aan het SRM als «*andere middelen niet direct beschikbaar zijn*». Tot slot is geëxpliciteerd dat geen enkel besluit van de SRB of de EC lidstaten kan verplichten tot het verstrekken van buitengewone publieke steun.

¹⁰ Gebaseerd op het Raadsakkoord over de BRRD; zie verder Kamerstuk 21 501-07, nr. 1071.

b. Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Artikel 114 VWEU vormt de juridische basis van het SRM-voorstel en ziet daarmee op verbetering van de werking van de interne markt. De Commissie beargumenteert dat het SRM-voorstel onlosmakelijk verbonden is met het SSM en dat daar waar het toezicht naar Europees niveau is gebracht, om verstoring van de interne markt te voorkomen ook een Europees resolutiemechanisme noodzakelijk is. De BRRD heeft weliswaar gezorgd voor vergaande harmonisatie van regelgeving voor herstel en afwikkeling van banken, maar laat nog steeds de nodige ruimte voor nationale discretie en zodoende ruimte voor verbetering van de werking van de interne markt. Met de vormgeving van een Europees resolutiemechanisme, inclusief privaat gefinancierd resolutiefonds, vindt verdergaande harmonisatie van resolutie in de eurozone plaats. Dit draagt bij aan de versterking van de interne markt. Daarnaast wordt met de oprichting van een Europees privaat gefinancierd resolutiefonds de verwevenheid tussen nationale overheden en bankensectoren geadresseerd. Met het privaat gefinancierde Europese resolutiefonds zullen nationale overheden immers minder snel genoodzaakt zijn publiek geld in te zetten bij bankproblemen. Dit draagt bij aan de stabiliteit in de eurozone en de goede werking van de interne markt.

Het kabinet is daarnaast voorstander van een zo onafhankelijk mogelijke Europese resolutieautoriteit. Idealiter zou deze ondergebracht worden bij een nieuwe Europese instelling. Daarvoor is echter een Verdragswijziging nodig en dit lijkt op korte termijn niet opportuun. Gegeven het belang om voortgang te maken met de oprichting van een bankenunie stelt het kabinet zich constructief op om binnen de kaders van het huidige Verdrag tot een oplossing te komen. Het kabinet is zich desalniettemin bewust van de vraagtekens die enkele lidstaten plaatsen bij de keuze van de EC om artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag te gebruiken. Het kabinet acht de keuze voor artikel 114 VWEU verdedigbaar. Mogelijk kunnen de zorgen van enkele lidstaten worden ondervangen door – analoog aan het SSM – bij aanneming van de SRM-verordening middels een Ecofin-verklaring te wijzen op aandachtspunten die kunnen worden meegenomen in een eventuele toekomstige Verdragswijziging.

In haar voorstel stelt de EC ten aanzien van subsidiariteit dat alleen optreden op Europees niveau kan garanderen dat falende banken op een consistente wijze kunnen worden afgewikkeld met minimale grensoverschrijdende gevolgen. Een gemeenschappelijk resolutiemechanisme is daarbij volgens de EC doeltreffender dan een netwerk van nationale resolutieautoriteiten en gaat tevens negatieve externaliteiten van beslissingen door nationale autoriteiten tegen. Tegelijkertijd biedt het voorgestelde model schaalvoordelen en draagt het bij aan een gelijk speelveld voor banken. Het kabinet deelt deze analyse en beoordeelt de subsidiariteit derhalve als positief. Voor het kabinet weegt daarbij zwaar mee dat bij een Europees resolutiemechanisme de belastingbetaler beter beschermd is tegen de kosten van falende banken dan wanneer lidstaten elk afzonderlijk die afweging maken. De ervaring leert dat uit – vaak terechte – zorg voor financiële stabiliteit en het concurrentievermogen van de financiële sector, autoriteiten terughoudend zijn bij het aanslaan van de private sector. Vormgeving van resolutie op Europees niveau is om die reden een logische stap na de beslissing om toezicht op banken op Europees niveau te laten plaatsvinden. Alleen door zowel toezicht als resolutie naar Europees niveau te tillen, kan een bankenunie goed functioneren en kan de link tussen kwetsbare nationale overheden en kwetsbare bankensectoren worden verkleind.

Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel van het kabinet in de kern positief, maar dit hangt af van de uiteindelijke vormgeving van de verordening (zie de Nederlandse inzet). Zoals hierboven gemeld is het kabinet voorstander van een bankenunie, inclusief een Europees

resolutiemechanisme waarbij op Europees niveau kan worden ingegrepen bij instellingen. Het kabinet kijkt wel kritisch naar de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel en stelt daaraan duidelijke voorwaarden. Er dient een goede balans te worden gevonden tussen nationale en Europese belangen, waarbij recht wordt gedaan aan de noodzaak van effectieve en efficiënte besluitvorming. Daarnaast is het kabinet van mening dat resolutiefinanciering op Europees niveau duidelijke schaalvoordelen kent ten opzichte van resolutiefinanciering op nationaal niveau. Uitgangspunt moet echter zijn dat de verliezen zoveel mogelijk bij bestaande aandeelhouders en crediteuren wordt neergelegd. Voorkomen moet worden dat banken te snel en te veel aanspraak kunnen maken op het Europese resolutiefonds, waardoor de lasten van resolutie te snel worden afgewenteld op andere banken en het fonds te snel wordt aangesproken.

Nederlandse inzet

Institutionele structuur

Het kabinet geeft de voorkeur aan een zo onafhankelijk mogelijke Europese resolutieautoriteit waarbij potentiële belangenconflicten tussen de meerdere rollen van de EC en de ECB worden tegen gegaan. In de voorgestelde institutionele structuur neemt de EC op advies van de SRB de uiteindelijke resolutiebeslissingen. Op basis van het huidige Verdrag en gegeven de beperkingen voortkomend uit het Meroni-arrest acht het kabinet deze structuur verdedigbaar. Het kabinet is echter van mening dat potentiële belangenconflicten tussen de meerdere rollen van de EC en de ECB zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de rol van de EC en de ECB in de besluitvorming te beperken en van de SRB zoveel mogelijk een eigenstandig orgaan te maken. Hierbij dient wel voorkomen te worden dat lidstaten in de SRB een veto krijgen. Het kabinet steunt de keuze dat het aantal stemgerechtigden in de SRB beperkt is en de betrokken lidstaten geen individueel veto hebben. Dit komt de efficiënte besluitvorming die noodzakelijk is voor slagvaardige resolutie ten goede. In het voorstel heeft de EC echter een zeer prominente rol. De EC heeft zitting en stemrecht in de SRB – die advies geeft aan de EC over resolutie – en neemt formeel alle resolutiebeslissingen waarbij ze tevens de mogelijkheid heeft om op eigen initiatief een resolutieproces te starten. Deze grote rol kan op gespannen voet komen te staan met de andere functies van de EC, zoals het toezien op staatssteun en het toezien op het effect van resolutiebeslissingen op de integriteit van de interne markt. Ook kan bij de ECB, die tevens zitting heeft in de SRB, een belangenconflict ontstaan aangezien resolutie het gevolg kan zijn van fouten in het banktoezicht door de ECB en zij daarnaast verantwoordelijk is voor het monetair beleid en – samen met de lidstaten – het macro-prudentieel beleid. Anderzijds is de expertise van de EC en de ECB essentieel voor goede resolutiebesluiten. Gegeven het voorgaande dient kritisch gekeken te worden naar de positionering van de EC en de ECB in de SRB.

Met het oog op belangenconflicten bij de EC is het kabinet van mening dat voorkomen dient te worden dat de EC meer bevoegdheden krijgt dan nodig is. Het kabinet is tevens van mening dat in het voorstel nog onvoldoende duidelijk is wie bepaalt welke resolutie-instrumenten moeten worden ingezet bij individuele gevallen en in het bijzonder in hoeverre het *bail-in*-instrument moet worden toegepast. Het kabinet prefereert in deze dat de SRB en niet de EC een voorstel doet over toepassing van het *bail-in*-instrumentarium.

Tot slot is het volgens het kabinet van belang dat er een evenwicht wordt gevonden tussen de overdracht van bevoegdheden en het feit dat resolutie onvermijdelijk aan nationale belangen raakt. Daartoe is adequate

verantwoording cruciaal. Het voorstel voorziet in verantwoording aan het EP en de Raad. Daarnaast is ook enige verantwoording aan nationale parlementen geregeld. Gelet op de nationale belangen die gemoeid gaan met resolutie van banken zal het kabinet er op inzetten om de verantwoording richting nationale parlementen te versterken voor zover dit mogelijk is binnen de kaders van het Verdrag. In lijn met het SSM zou geregeld moeten worden dat de SRB de vragen van nationale parlementen ook daadwerkelijk moet beantwoorden.

Reikwijdte

In lijn met het voorstel van de EC acht het kabinet een brede reikwijdte van het SRM, waarbij alle banken die onder zowel het directe als indirecte toezicht van de ECB vallen ook onder het resolutiemechanisme vallen, van groot belang. Net als bij het SSM adresseert dit het probleem dat ook een collectief van kleine banken risico's kan brengen voor de eurozone. Wel dient er binnen het resolutiemechanisme gezocht te worden naar een opzet die het belang van en de kans op resolutie bij grote systeembanken versus kleinere banken op adequate wijze reflecteert.

Resolutiefinanciering

Het kabinet steunt het voorstel dat er op Europees niveau één resolutiefonds wordt opgericht. Een privaat, door de banken gefinancierd Europees resolutiefonds kan de vicieuze cirkel tussen overheden en banken verzwakken en daarmee bijdragen aan grotere stabiliteit van het Europese systeem. Ook kent resolutiefinanciering op Europees niveau duidelijke schaalvoordelen ten opzichte van resolutiefinanciering op nationaal niveau. Het kabinet identificeert niettemin een aantal voorwaarden om te waarborgen dat resolutie wordt gefinancierd met private in plaats van met publieke middelen en «moreel risico» wordt tegengegaan. Met de invoering van de BRRD en het SRM moet het noodgedwongen publiek overeind houden van systeembanken in beginsel tot het verleden behoren, zodat het *too-big-to-fail* probleem sterk wordt verminderd.

Voor het kabinet staat voorop dat de kosten van het nemen van risico's neerslaan bij de partijen die de risico's hebben genomen, dat wil zeggen de aandeelhouders en crediteuren van een bank. Voor het bekostigen van resolutie moet daarom afschrijving van aandeelhouders en *bail-in* van crediteuren het uitgangspunt zijn. Voorkomen moet worden dat de schaarse middelen in het resolutiefonds te snel worden aangesproken. Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk dat de SRB het fonds zoveel mogelijk beschermt en in principe kiest voor die resolutiemethode die het minst kostbaar is voor het resolutiefonds. Afwijken van het beginsel dat *bail-in* maximaal wordt toegepast, dient de uitzondering te zijn. Daarnaast is het van belang dat in de premies die banken afdragen aan het Europese resolutiefonds de risico's die individuele banken met zich brengen op adequate wijze worden gereflecteerd. Dit om te voorkomen dat sommige banken of banksectoren in bepaalde landen disproportioneel veel of weinig zouden bijdragen aan het fonds.¹¹ In de berekening van de premies moet volgens het kabinet daarom onder meer de kans dat een bank in resolutie gaat zo veel mogelijk worden meegewogen. Ook moeten de potentiële kosten voor het resolutiefonds bij resolutie van een bank worden meegewogen in de premieberekening door onder meer te kijken in hoeverre *bail-in* effectief kan zijn gelet op de mate waarin de balans van een bank verpand is.

¹¹ Door de inzet van het kabinet op een brede reikwijdte van het SRM wordt daarmee tevens bewerkstelligd dat lusten en lasten van resolutiefinanciering over zoveel mogelijk banken worden verdeeld.

Het voorstel van de EC dat het Europese resolutiefonds kan lenen aan nationale depositogarantiestelsels leidt tot verdergaande Europese risicodeling. Op korte termijn acht het kabinet dit niet wenselijk. Het is immers zeer de vraag of de Europese spillover effecten bij inzet van het DGS bij faillissement van kleine banken momenteel breed genoeg zijn om verdergaande Europese risicodeling te verantwoorden.

Tot slot bevat het voorstel geen voorstellen voor een eventueel Europees publiek vangnet voor het resolutiefonds of anderszins. Een eventuele rol voor het bestaande publieke vangnet – het ESM – zou een apart besluitvormingsproces over het ESM-instrumentarium vereisen. Ook in een bankenunie blijft nationale invloed op het bancaire systeem bestaan. Deze invloed manifesteert zich met name op niet-prudentiële beleidsterreinen waarmee toch bankbalansen kunnen worden beïnvloed. In dit licht is het kabinet van mening dat bij eventuele Europese publieke steun als uitiem vangnet van het SRM, de lidstaat waarin de betrokken bank actief is altijd een beperkt deel van de steun moet dragen. Daarbij moet worden opgemerkt dat dergelijke steun in lijn met de ER-afspraken op de middellange termijn altijd budgetneutraal moet zijn.

Transitiefase tot volledige inwerkingtreding bail-in regels

Gelet op het belang dat het kabinet hecht aan een effectief *bail-in* instrumentarium, is een bijzonder aandachtspunt het moment van inwerkingtreding van de *bail-in* regels. De EC stelt voor dat het SRM op 1 januari 2015 inwerking treedt, terwijl op basis van het Raadsakkoord over de BRRD de *bail-in* regels pas in 2018 in werking treden¹². Tot inwerkingtreding van de BRRD *bail-in* regels gelden als minimum de vernieuwde staatssteunregels van de EC, waarbij het uitgangspunt is dat minimaal *bail-in* tot en met junior schuldeisers plaatsvindt. Het kabinet acht de *bail-in* regels uit de BRRD essentieel voor het goed functioneren van het SRM en acht het daarom van groot belang dat het SRM en de *bail-in* regels uit de BRRD gelijktijdig in werking treden. Met deze regels wordt immers bewerkstelligd dat ingeval van problemen bij een bank de rekening zo veel mogelijk bij private partijen kan worden gelegd. Een dergelijke gelijktijdige inwerkingtreding is op verschillende manieren te realiseren. Zo is het kabinet, in lijn met de inzet van het EP in de triloogonderhandelingen over de BRRD, voorstander van het eerder in werking laten treden van de *bail-in* regels in de BRRD dan 2018. Daarbij is er eventueel ook de mogelijkheid dat *bail-in* regels vooruitlopend op inwerkingtreding voor de hele EU meteen van toepassing zijn op SRM-deelnemers, analoog aan het hoofdlijnenakkoord over het ESM directe herkapitalisatie-instrument. Ook is een optie dat alleen bij inzet van het Europese resolutiefonds al gelijk de *bail-in* regels uit de BRRD gevolgd moeten worden. Tot slot kan het SRM, analoog aan het SSM, voldoende tijd krijgen (bijvoorbeeld een jaar) om operationeel te worden.

Deelnemende versus niet-deelnemende lidstaten aan SRM

De reikwijdte van het SRM ziet op alle lidstaten die aan het SSM deelnemen. Lidstaten die op een later moment besluiten toe te treden tot het SSM (*opt-in*), zullen automatisch tot het SRM toetreden. Bij SRM-grensoverschrijdende resolutie, dat wil zeggen resolutie van banken in het SRM die ook buiten het SRM gebied actief zijn, is het van belang dat een goede balans in de behandeling van de deelnemende en niet-deelnemende lidstaten in het resolutieproces geborgd is. In geval van resolutie van een grensoverschrijdende bank in zowel SRM-lidstaten als niet-SRM lidstaten zal er op grond van de BRRD een

¹² Datum van inwerkingtreding van de *bail-in* regels is nog onderdeel van discussie in de triloogonderhandelingen tussen het EP, de EC en de Raad.

resolutiecollege worden ingericht. Hierin nemen de relevante autoriteiten van de niet-SRM lidstaten plaats. Het kabinet steunt het EC-voorstel dat in plaats van nationale resolutieautoriteiten de SRB namens de SRM-lidstaten plaats neemt in het resolutiecollege, mede ten behoeve van de efficiëntie. Hierbij zal het kabinet aandacht hebben voor een evenwichtige stemverhouding in het resolutiecollege.

Overige aandachtspunten

Het kabinet is in beginsel voorstander van een SRM, maar daarbij moet worden opgemerkt dat een SRM wel gepaard gaat met een substantiële overdracht van bevoegdheden naar Europees niveau en vergaande Europese risicodeling, primair onder private partijen. Het doel is dat met een SRM niet alleen de symptomen, maar ook de kern van de problemen worden geadresseerd en de link tussen overheden en banken wordt verzwakt. Daarom identificeert het kabinet een aantal belangrijke aanvullende aandachtspunten en voorwaarden bij de totstandkoming van een SRM.

Ten eerste is het cruciaal dat bij banken die zullen deelnemen aan het SRM, eventuele nog niet geïdentificeerde tekorten op een bankbalans aan het licht komen en aangevuld worden volgens de eerder beschreven drietrapp (private versterking, gebruik van nationale (publieke) middelen, gebruik van het ESM-instrumentarium). Op deze manier zullen de deelnemende banken dan met een vergelijkbare gezonde positie starten. Hiervoor is een gedegen BSA, die de ECB op grond van de SSM-verordening zal uitvoeren, essentieel.

Ten tweede is bij verdere stappen naar een bankenunie verdere harmonisatie en versterking van regelgeving noodzakelijk. Hierbij is het met het oog op inperking van de negatieve wisselwerking tussen slecht presterende banken en overheden van belang dat regels worden ingevoerd om overmatig bezit van staatsobligaties en excessieve verpanding van activa tegen te gaan. Nederland heeft de risico's van de toenemende mate van activaverpanding reeds in Europees verband aangekaart. Een sterk verpande balans verkleint de mogelijkheden tot gebruik van *bail-in* voor bekostiging van resolutie. Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat de risico's van overmatige activaverpanding worden meegenomen in de vormgeving van het SRM.

Tot slot is aanneming en implementatie van de DGSD en de BRRD, inclusief een effectief *bail-in* instrumentarium, noodzakelijk voordat een SRM feitelijk van start gaat. Deze richtlijnen vormen immers de basis voor het instrumentarium voor het SRM. Het kabinet zet er dan ook in de onderhandelingen over het SRM op in dat het SRM pas feitelijk kan starten wanneer de BRRD en DGSD van kracht zijn, waarbij het voor het kabinet van belang is dat ook de *bail-in* regels in de BRRD van toepassing zijn in het SRM. Daarbij is het essentieel dat de BRRD en de SRM-verordening zich in juridische zin goed tot elkaar verhouden.

Annex – Vervolgproces: voorlopige tijdlijn en beslismomenten (tentatief)

Datum	Onderdeel	Handeling
april 2013	SSM	Triloogakkoord bereikt tussen Raad-EP-EC
april 2013	CRD IV	Triloogakkoord bereikt tussen Raad-EP-EC
juni 2013	ESM directe herkapitalisatie	Hoofdlijnenakkoord bereikt in eurogroep
juni 2013	BRRD	Raadsakkoord bereikt in Ecofin
juli 2013	SRM	Publicatie voorstel door EC
september 2013 – april 2014	SRM	Onderhandelingen (Raad en Triloog)

Datum	Onderdeel	Handeling
september 2013	SSM	Publicatie definitieve verordeningen
december 2013	ESM directe herkapitalisatie	Aanname eurogroep formele ESM documentatie
juli – december 2013	BRRD	Triloogonderhandelingen tussen Raad-EP-EC
juli – december 2013	DGSD	Triloogonderhandelingen tussen Raad-EP-EC
september 2013 – september 2014	BSA	Vorbereiding en uitvoering door ECB i.s.m. nationale toezichhouders en EBA
Januari 2014	CRD IV/CRR	Inwerkingtreding CRD IV/CRR
januari 2014 – medio 2014	ESM directe herkapitalisatie	Nationale parlementaire goedkeuringsprocessen ESM documentatie
september 2014	SSM	Start ECB toezicht
september 2014	ESM directe herkapitalisatie	Inwerkingtreding instrument
januari 2015	BRRD en SRM	Beoogde inwerkingtreding