



Brussel, 14 juni 2016
(OR. en)

10036/16

LIMITE

EF 175
ECOFIN 573
CODEC 856

Interinstitutioneel dossier:
2015/0270 (COD)

VERSLAG

van: het voorzitterschap

aan: de delegaties

Betreft: - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 met het oog op de instelling van een Europees depositoverzekeringstelsel (eerste lezing)

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar de voltooiing van de bankenunie"

= Voortgangsverslag (stand van zaken)

I. INLEIDING

1. Het Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 met het oog op de instelling van een Europees depositoverzekeringstelsel ("EDIS") is op 24 november 2015 aan de Raad toegezonden¹. Tegelijkertijd heeft de Commissie de mededeling "Naar de voltooiing van de bankenunie" uitgebracht². Dit pakket werd gepresenteerd in de zitting van de Raad (Ecofin) van 8 december 2015.

¹ Doc. 14649/15

² Doc. 14650/15

2. Gezien het belang en de complexiteit van de onderwerpen die in de bovengenoemde teksten aan de orde worden gesteld, en het feit dat de behandelde vraagstukken nauw verband houden met elkaar, zijn de lidstaten het erover eens dat de besprekingen in de Raad op het passende niveau moeten worden georganiseerd en gecoördineerd. Daarom heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers op 13 januari 2016 besloten binnen de Raad de Ad-hocgroep versterking van de bankenunie (hierna "AHG") in te stellen³.
3. Onder het Nederlandse voorzitterschap heeft deze AHG negen maal vergaderd (20 januari, 1 en 16 februari, 1 en 16 maart, 5 en 29 april, 10 mei, 1 juni 2016), waarbij de besprekingen over het EDIS-voorstel werden afgewisseld met besprekingen over risicoverminderende maatregelen, aan de hand van de voornoemde mededeling van de Commissie.
4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Europese Centrale Bank hebben over het EDIS-voorstel respectievelijk op 17 maart 2016⁴ en 20 april 2016⁵ advies uitgebracht.
5. Dit voortgangsverslag is onder de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap opgesteld op basis van de standpunten die de delegaties in de bovengenoemde vergaderingen hebben ingenomen, en in antwoord op verscheidene verzoeken om schriftelijke opmerkingen. Dit verslag kan niet als bindend voor de delegaties worden beschouwd, maar het vormt wel de beste evaluatie die het voorzitterschap kan maken van de voornaamste resultaten van de besprekingen, teneinde een aantal richtsnoeren te verstrekken voor de komende werkzaamheden.
6. Het voortgangsverslag bestaat uit twee delen: deel II betreft de algemene overwegingen en specifieke kwesties met betrekking tot het EDIS-voorstel en deel III de besprekingen over maatregelen ter versterking van de bankenunie.

³ Doc. 5006/16

⁴ Doc. 7332/16

⁵ Doc. 8186/16

II. EDIS-VOORSTEL

1. ALGEMENE OVERWEGINGEN

7. Een aanzienlijk aantal lidstaten beschouwt de invoering van een derde pijler van de banken-unie als een prioriteit, en was ingenomen met het voorstel. Sommige onder hen gaven te kennen dat de inhoud van de bepalingen en het tijdstip van inwerkingtreding nog ambitieuzer zouden moeten zijn, en vroegen met name om een sneller mutualisatieproces. Een aantal lidstaten maakte evenwel ernstig bezwaar tegen het voorstel en de timing ervan, en betwistte de noodzaak en wenselijkheid van het voorstel. Sommige van die lidstaten gaven ook aan dat zij daarom de details van het voorstel niet konden bespreken. Een aantal andere lidstaten, die het voorstel globaal gezien steunen, formuleerden punten van bezorgdheid.
8. Naast een aantal specifieke vraagstukken werden tijdens het debat over het voorstel voornamelijk de volgende grote fundamentele punten aan de orde gesteld:
- het verband tussen verdere vorderingen inzake risicodeling (waaronder het EDIS en het opzetten van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds) en inzake een aantal maatregelen die gericht zijn op risico-vermindering in de banksector, die meer in detail worden behandeld in deel III van dit verslag;
 - het ontbreken van een specifieke effectbeoordeling; verscheidene lidstaten achtten een dergelijke beoordeling nodig voor de bespreking van de noodzaak, de wenselijkheid en de eventuele structuur van het EDIS;
 - de geschiktheid van de rechtsgrondslag.

1.1. Het ontbreken van een specifieke effectbeoordeling

9. De meeste lidstaten hadden problemen met het ontbreken van een specifieke effectbeoordeling bij het EDIS-voorstel. De Commissiediensten onderstreepten dat in 2010 voor Richtlijn 2014/49/EU inzake de depositogarantiestelsels ("DGSD") een volwaardige effectbeoordeling is gemaakt, die onder meer betrekking had op verplichte kredietverstrekking.⁶ Voorts verstrekten zij een informele analyse van de economische voordelen van het EDIS-voorstel, de grondgedachte achter de verschillende fasen van het EDIS en de voordelen in vergelijking met zuiver nationale DGS's, en de kosten en baten van verplichte kredietverstrekking.
10. Volgens de analyse van de Commissiediensten zou de constructie voor verplichte kredietverstrekking het DGS-netwerk door het ontbreken van een centraal orgaan voor aanzienlijke organisatorische problemen plaatsen; daarom betogen zij dat een centraal orgaan noodzakelijk is voor een goed functionerend stelsel. Bovendien hebben de Commissiediensten met gebruikmaking van gegevens over verzekerde bankdeposito's beoordeeld hoe de uitbetalingscapaciteit zou veranderen als van het huidige systeem naar het EDIS zou worden overgeschakeld. De Commissiediensten voerden aan dat door het poolen van vooraf te betalen bijdragen in één fonds grotere schokken zouden kunnen worden opgevangen dan met elk van de nationale depositogarantiestelsels zou kunnen. Bijgevolg zou het EDIS de deposito-verzekeringsdekking voor banken verbeteren en aldus het vertrouwen van deposanten in alle deelnemende lidstaten vergroten, zonder dat iets verandert aan het totale financieringsniveau en de kosten voor banken. Niettemin is uit de analyse van de verschillende fasen gebleken dat het voor sommige landen voor een bepaalde periode van de invoeringsfase wellicht beter was geweest een volledig nationaal DGS aan te houden. Ook is uit de analyse gebleken dat het meeste voordeel kan worden behaald in de fasen van medeverzekering en volledige verzekering. De herverzekeringsfase levert weinig direct economisch voordeel op.

⁶ Doc. SEC(2010) 834 final

11. Verscheidene lidstaten waardeerden deze input en stonden achter het voornemen van de Commissiediensten om te werken aan gerichte thematische beoordelingen in het kader van de aanstaande besprekingen over specifieke bepalingen. Verscheidene andere lidstaten plaatsten evenwel grote vraagtekens bij zowel de aanpak, met inbegrip van de uitgangspunten ervan, als de tot dusver getrokken conclusies. Deze lidstaten vroegen zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf omtrent het algehele effect (ook de negatieve gevolgen) van het voorstel, mede in vergelijking met mogelijke alternatieven voor het EDIS, waaronder gewijzigde governance-regelingen voor een stelsel van verplichte kredietverstrekking. Volgens een aantal van deze lidstaten spoort de procedure van de Commissie niet met de voorschriften van het subsidiariteitsprotocol en de voorschriften voor betere regelgeving; zij eisten een volwaardige effectbeoordeling.
12. Het voorzitterschap is van oordeel dat, met het oog op een brede en solide basis voor de vaststelling van een standpunt van de Raad over het EDIS-voorstel, aanvullende analyses moeten worden verricht door de Commissiediensten, waarbij het bestek wordt verruimd tot andere belangrijke elementen van het voorstel, met name ook alternatieven voor de verschillende elementen. De lidstaten hebben daarom een aantal nader te bestuderen onderwerpen omschreven met betrekking tot de opzet en de effecten van het EDIS waarbij de Commissie meer toelichting moet geven. De Commissie heeft zich bereid verklaard gerichte analyses te verstrekken over de vraagstukken die de AHG relevant acht.⁷

1.2. Geschiktheid van de rechtsgrondslag

13. Een significant aantal lidstaten hebben (ernstige) twijfel geuit omtrent de geschiktheid van de rechtsgrondslag van het voorstel, namelijk artikel 114 VWEU, met als argument vooral dat de verplichting voor banken om bijdragen aan het Europees Depositoverzekeringsfonds ("DIF") te betalen, inbreuk zou maken op de soevereiniteit van de lidstaten op begrotingsgebied.

⁷ Overeenkomstig de op 4/3/2016 verspreide nota van het voorzitterschap over de voorgestelde thema's voor verdere analyse wat betreft de noodzaak en de effecten van het EDIS.

14. In het advies van de Juridische Dienst van de Raad van 12 april 2016⁸ werd de vraag behandeld of artikel 114 VWEU een passende rechtsgrondslag is voor de invoering van een set eenvormige regels en een gecentraliseerde besluitvormingsprocedure, alsook voor de oprichting van het DIF en de inning van bijdragen van de instellingen die onder het voorstel vallen. In datzelfde advies werd ook het eventueel aanwenden van de intergouvernementele methode overwogen.
15. Gezien de uiteenlopende standpunten van de lidstaten ten aanzien van de mogelijkheid om een intergouvernementele conferentie op te zetten die zich moet buigen over de financiering van het DIF, is het voorzitterschap van oordeel dat – net zoals bij de onderhandelingen over het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) – de mogelijkheid van een goed gestructureerd intergouvernementeel akkoord (IGA) moet worden onderzocht.

2. STAND VAN ZAKEN MET BETREKKING TOT SPECIFIEKE KWESTIES

16. Het Nederlandse voorzitterschap heeft de bespreking ingeleid van specifieke elementen van het Commissievoorstel, met als doel gevoelige onderwerpen in kaart te brengen waarover nadere bespreking kan plaatsvinden. Op basis van deze besprekingen en de door de lidstaten aangegeven gevoelige punten, is het voorzitterschap overgegaan tot een meer gedetailleerde bespreking van bepaalde elementen van het voorstel, te beginnen met de bepalingen over het "volledig stabiele stadium" (d.w.z. het eindstadium van volledige EDIS-mutualisatie), en niet die welke over de tussenfasen (medeverzekering en herverzekering) gaan. Het voorzitterschap ging ervan uit dat, als wij een akkoord kunnen bereiken over het volledig stabiele stadium en alle horizontale kwesties (governance enz.), gemakkelijker een akkoord kan worden bereikt over de tussenfasen.

⁸ Doc. 7862/16

17. Aan de hand van de opmerkingen van de delegaties heeft het voorzitterschap een aantal belangrijke onderwerpen en concrete mogelijkheden voor de behandeling daarvan in het kader van de AHG omschreven. Sommige lidstaten waren van oordeel dat zonder effectbeoordeling of een nadere grondige analyse geen van de specifieke elementen van het EDIS-voorstel, noch het potentiële effect ervan terdege kan worden beoordeeld. Daarom zijn de onderwerpen en keuzemogelijkheden op voorlopige basis besproken.
18. Het Nederlandse voorzitterschap heeft de voornaamste onderwerpen in drie grote categorieën ingedeeld:
- Bepalingen die zijn gewijzigd in een werkdocument van het voorzitterschap dat aan de leden van de AHG is gericht voor de vergadering op 1 juni 2016, na een diepgaande bespreking van het Commissievoorstel.
 - Bepalingen waarvoor de verdere aanpak voorlopig aanvaardbaar is voor een groot aantal, maar niet alle, lidstaten maar waarvan de formulering nog moet worden verfijnd of waarin een aantal specifieke tekstelementen nader moet worden gezien.
 - Bepalingen die een meer fundamenteel debat in de AHG vereisen.
- De stand van de besprekingen voor elk van deze categorieën wordt hieronder weergegeven.
19. Niettegenstaande de hierboven beschreven indeling heeft het voorzitterschap uitgaande van schriftelijke voorstellen van de delegaties een aantal technische aanpassingen in het Commissievoorstel (zie ook ST-document xxxxx/16 – nog uit te brengen) in overweging gegeven.

3. DOOR HET VOORZITTERSCHAP GEWIJZIGDE BEPALINGEN

3.1. Onherroepelijke betalingstoezeggingen (artikel 3)

20. Sommige lidstaten hebben te kennen gegeven dat zij onherroepelijke betalingstoezeggingen in aanmerking genomen zouden willen zien als financiële middelen die instellingen aan het DIF overdragen om het streefbedrag ervan te bereiken. Deze mogelijkheid was niet opgenomen in het voorstel van de Commissie, die een voorbehoud maakte in verband met de operationele problemen die zouden kunnen ontstaan voor het tijdig stellen van de zekerheid.
21. Bij wijze van compromis heeft het voorzitterschap amendementen op de artikelen 3 en 74ter van het voorstel voorgesteld om onherroepelijke betalingstoezeggingen op te nemen bij de beschikbare financiële middelen van het DIF, en tegelijk aan de Commissie de bevoegdheid te delegeren om de vereisten voor onherroepelijke betalingstoezeggingen nader te specificeren en voor een consistente toepassing binnen het EDIS-kader te zorgen. Deze aanpak werd door een meerderheid in de AHG aanvaard.

3.2. Afwijking van het financieringstraject (artikel 41 undecies)

22. Hoewel het Commissievoorstel de mogelijkheid laat om met goedkeuring van de Commissie op tijdelijke basis af te wijken van het financieringstraject van het EDIS, wil een aantal lidstaten deze bepalingen nader gespecificeerd zien, met name om de voorwaarden en omstandigheden van de afwijking te verduidelijken.
23. Om de dekking van het EDIS te handhaven, heeft het voorzitterschap voorgesteld de afwijking automatisch te maken als er een uitbetaling is gedaan tot één jaar voor de datum waarop een nader genoemd financieringsniveau bereikt had moeten zijn, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat het DGS uiterlijk twee jaar na die datum opnieuw voldoet aan de vereisten van het financieringstraject. De bevoegdheid van de Commissie om naar behoren gemotiveerde redenen een langere afwijkingsperiode goed te keuren blijft intact, teneinde naast de automatische afwijking oplossingen op maat mogelijk te maken.

24. De aanpak van het voorzitterschap is voorlopig door een aantal lidstaten aanvaard, terwijl andere de mening waren toegedaan dat het financieringstraject afhangt van de algemene structuur van het EDIS en derhalve niet afzonderlijk kan worden besproken. Er is verdere verfijning nodig in verband met dit onderwerp.

3.3. Beroepsmechanisme (artikel 85)

25. Bij de GAM-verordening wordt een beroepspanel ingesteld en wordt de mogelijkheid geboden om in het kader van het GAM beroep in te stellen tegen besluiten van de afwikkelingsraad. Sommige lidstaten hebben echter gevraagd om uitbreiding van het beroepsmechanisme tot besluiten in verband met EDIS waartegen een in artikel 85 nader te bepalen beroep kan worden ingesteld.
26. Daarom heeft het voorzitterschap een wijziging voorgelegd waarbij wordt verduidelijkt dat met betrekking tot sommige bepalingen beroep kan worden ingesteld, namelijk die betreffende: uitsluitingen (41 decies), de vaststelling van het financieringsbedrag (41 quaterdecies), de terugbetaling van financiering en vaststelling van het verliesexcedent (41 sexdecies), het toezicht op de insolventieprocedure (41 octodecies), vooraf te betalen bijdragen (74 quater) en achteraf te betalen bijdragen (74 quinquies).
27. De voorgestelde wijzigingen zijn door een aantal lidstaten aanvaard, terwijl andere hebben gewezen op de noodzaak van verdere juridische en technische analyse.

4. BEPALINGEN DIE VERDER VERFIJND OF VERDUIDELIJKT MOETEN WORDEN

4.1. Toepassingsgebied van het EDIS (de artikelen 1 en 2)

28. Een van de essentiële punten van het wetgevingsvoorstel betreft het toepassingsgebied van het EDIS. De lidstaten hebben aangegeven dat het duidelijker moet worden gespecificeerd, in het bijzonder ten aanzien van bijkantoren van derde landen, alsmede bepaalde entiteiten die geen kredietinstellingen zijn (d.w.z. entiteiten die momenteel buiten het toepassingsgebied van de richtlijn kapitaalvereisten IV (artikel 2, lid 5) liggen en dus buiten het gebied van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - GTM) die onder deelnemende DGS's kunnen vallen.

4.1.1. Bijkantoren van derde landen

29. In het kader van de DGSD wordt het vraagstuk van de bijkantoren van derde landen opgelost door de lidstaten een keuze te laten: hoewel een gelijkwaardigheidstoets verplicht is, krijgen de lidstaten slechts de mogelijkheid het bijkantoor in een derde land te verplichten tot een DGS toe te treden indien het beschermingsstelsel van het derde land niet als gelijkwaardig wordt beschouwd.
30. Teneinde in het kader van het EDIS tot een werkbaar systeem te komen, heeft het voorzitterschap voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te geven om de verplichte gelijkwaardigheidstoets uit te voeren. Op die basis zouden de bevoegde autoriteiten een besluit nemen of zij een bijkantoor van een derde land moeten verplichten om toe te treden tot een nationaal DGS. Daardoor zouden de lidstaten de keuzemogelijkheid om de DGS-dekking van bijkantoren van derde landen op te leggen op een consistentere manier benutten. Bijkantoren van derde landen die moeten toetreden tot een nationaal DGS kunnen dan door het EDIS worden gedekt.

31. Een dergelijke oplossing zou echter geen correcte overeenstemming tussen de toepassingsgebieden van het EDIS en het GTM opleveren, aangezien het toezicht op bijkantoren van derde landen door de nationale toezichthoudende autoriteiten wordt uitgeoefend. Derhalve moet hierover nog verder worden gepraat.

4.1.2. Andere entiteiten dan kredietinstellingen die door deelnemende DGS's worden gedekt

32. Het niet onderling afgestemd zijn van het toepassingsgebied van het EDIS en van het GTM/de CRR (verordening kapitaalvereisten) is ook een belangrijk vraagstuk aangezien het betrekking heeft op andere entiteiten dan kredietinstellingen, zoals kredietverenigingen, die door deelnemende DGS's kunnen worden gedekt. Sommige lidstaten hebben grote vragen bij het feit dat deposanten van de entiteiten die de huidige CRR/CRD (richtlijn kapitaalvereisten)-regelgeving niet toepassen (ze vallen onder het nationale stelsel en in een aantal lidstaten gelden op CRR/CRD-gebaseerde regels) dan niet zouden zijn beschermd onder het Europese stelsel. Verscheidene lidstaten hebben evenwel bedenkingen geuit omdat kredietverenigingen niet altijd onder de regels en het toezicht in het kader van de CRR/CRD en het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme vallen. Voor deze lidstaten is het wenselijk de toepassingsgebieden volledig op elkaar af te stemmen. Niettemin stonden de lidstaten ervoor open om na te denken over het verruimen van het toepassingsgebied van het EDIS tot die entiteiten met een oplossing in het kader van de evenredige bepalingen die in het kader van de op handen zijnde evaluatie van de CRR/CRD op die entiteiten moeten worden toegepast. De ad-hocgroep moet zich opnieuw over dit vraagstuk buigen zodra er meer duidelijkheid is over de evaluatie van de CRR/CRD.

4.2. Uitsluiting en boetes (artikelen 41 decies, 41 undecies, 41 ter decies, 41 quater decies, 50 bis)

33. In het Commissievoorstel worden een aantal voorzorgsmaatregelen ingevoerd ter voorkoming van moreel risico en met name de onjuiste of onterechte toegang tot EDIS-middelen voor deelnemende DGS's.

34. Hoewel de lidstaten in het algemeen voorzorgsmaatregelen nodig vinden, uitten vele ervan toch een aantal bezwaren tegen de voorgestelde procedure. In de eerste plaats werd de wettigheid van de procedure in twijfel getrokken. Er werd ook aangegeven dat uitsluiting negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de financiële stabiliteit. Verscheidene lidstaten zijn van oordeel dat de voorwaarden voor uitsluiting en de boetes verduidelijkt moeten worden en dat uitsluiting misschien een buitensporige sanctie is. Sommige lidstaten wilden met name dat andere (administratieve) sancties kunnen worden gehanteerd alvorens over te gaan tot uitsluiting, en dat in een correctieperiode wordt voorzien.
35. Als oplossing heeft het voorzitterschap voorgesteld met betrekking tot de naleving van de regels van de DGSD en het EDIS een gefaseerd interventieschema vast te leggen waarin bescherming van deposanten het hoofddoel is en uitsluiting slechts als laatste stap mogelijk zou zijn. De centrale idee achter het gefaseerd interventieschema is dat zelfs in het geval van niet-naleving door een DGS, de financiering nog steeds beschikbaar zou worden gemaakt, zij het in de vorm van een lening waaraan bepaalde voorwaarden zijn verbonden. Daarnaast zouden de DGS's zijn onderworpen aan voortdurend toezicht door de Commissie en de afwikkelingsraad, waarbij in het EDIS-voorstel zelf zou worden bepaald wat de basisverplichtingen zijn en geregeld zou worden geëvalueerd in hoeverre de DGS's daaraan kunnen voldoen. De wisselwerking tussen de bepalingen betreffende uitsluiting en het financierings-traject wordt in artikel 41 undecies nader gespecificeerd.
36. In het gefaseerd interventieschema zouden de afwikkelingsraad en de Commissie verscheidene mogelijkheden ter beschikking hebben voor het geval een DGS zijn hoofdverplichtingen niet kan nakomen: als eerste stap zal de afwikkelingsraad een aanbeveling formuleren met onder meer maatregelen om de situatie te verhelpen. Nadien kan de Commissie een DGS "instrueren" om binnen de drie maanden de naleving te waarborgen, of de EDIS-financiering omzetten in een lening in geval van een uitbetaling achteraf. Ook kan het DGS in geval van aanhoudende niet-naleving en deloyale samenwerking uitgesloten worden van het EDIS. De uitsluiting hoeft evenwel niet permanent te zijn. Zodra het DGS de verplichtingen naleeft, moet het DGS in beginsel opnieuw voor dekking door het EDIS in aanmerking komen. Er moeten voor dit proces criteria worden uitgewerkt.

37. Naar aanleiding van het verzoek van sommige lidstaten om meer differentiatie in het gefaseerd interventieschema is een voorlopige beoordeling van de mogelijkheid tot het opleggen van boetes verricht, waarvan de conclusie was dat boetes juridisch niet haalbaar zijn. Sommige lidstaten hadden ook bedenkingen bij toezicht door de Commissie, aangezien de lidstaten bevoegd zijn voor het toezicht op DGS's.

4.3. Mogelijkheden en discretionaire bevoegdheden in het kader van de DGSD

38. Een ander vraagstuk dat de ad-hocgroep heeft behandeld, is de vraag of de 41 mogelijkheden en nationale discretionaire bevoegdheden (OND's) die in de DGSD zijn opgenomen – betreffende bijv. het streefbedrag van het fonds, de berekening van de bijdragen, en bepaalde types in aanmerking komende deposito's – in de context van het EDIS-voorstel op dezelfde manier moeten worden toegepast (of ten minste nader bepaald).
39. Juridisch gezien kan de harmonisering van OND's in verband met deelnemende DGS's worden bereikt op twee manieren: i) door een wijziging van de DGSD door middel van een afzonderlijke wetgevingshandeling; of ii) door in de context van de bankenunie, na het GAM-precedent in verband met de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD), bepaalde in de DGSD opgenomen OND's uitsluitend voor de toepassing van het EDIS nader te specificeren. Er zij echter op gewezen dat er juridische grenzen zijn aan de toepassing van de tweede benadering, met name in verband met het toepassingsgebied en het lidmaatschap van DGS's.
40. Uit de resultaten van een enquête door het voorzitterschap is gebleken dat de lidstaten een harmonisering op het niveau van de bankenunie aanvaardbaar en belangrijk vinden, in het bijzonder voor belangrijke onderdelen van het EDIS, zoals de uitbetalingsprocedure en de geboden dekking.

41. Voorts lopen de meningen over de wenselijkheid van harmonisering op EU-28-niveau uiteen. Sommige lidstaten, in het bijzonder die welke niet de euro als munt hebben, hebben onderstreept dat in de DGSD OND's zijn opgenomen om rekening te houden met nationale eenheden en dat zij daarom moeten blijven bestaan.
42. Het voorzitterschap is tot de conclusie gekomen dat, naast de OND's die reeds in het Commissievoorstel zijn behandeld (over bijdragen en beschikbare middelen, alsmede over de geleidelijke invoering), voor de deelnemende lidstaten in de EDIS-tekst en ten aanzien van het EDIS-fonds een aantal bijkomende OND's (over de dekking en de uitbetalingsprocedure) kunnen worden omschreven.
43. Het voorzitterschap heeft vervolgens een methode voorgesteld waarin de relatie tussen het EDIS en de deelnemende DGS's, met name wat betreft de financiële stromen, zonder rechtstreekse gevolgen voor de OND's van de deelnemende DGS's wordt gedefinieerd; de deelnemende DGS's zouden bevoegd blijven voor het treffen van nationale maatregelen (bijv. de verruiming van de dekking tot tijdelijke hoge saldi) voor zover deze uitsluitend worden gefinancierd met nationale middelen buiten het EDIS om.
44. Veel lidstaten hebben verklaard open te staan voor een verdere uitwerking van de door het voorzitterschap naar voren geschoven oplossing; sommige lidstaten vrezen dat een systeem met twee lagen het geheel complexer zal maken en zal leiden tot een ongelijk speelveld op het vlak van de bescherming van deposanten en kostenneutraliteit.
45. In dit verband stelt het voorzitterschap voor te blijven werken uitgaande van de naar voren geschoven benadering, die op een aantal OND's kan worden toegepast, en tegelijk afzonderlijke aandacht te besteden aan de OND's in verband met het toepassingsgebied en het lidmaatschap, alsmede die welke verband houden met "alternatieve maatregelen" in het kader van insolventieprocedures van deelnemende DGS's, als genoemd in DGSD art. 11, lid 6. Voor die alternatieve maatregelen zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid van een overdracht van uitsluitend uit gedekte deposito's bestaande depositoportefeuilles, zoals ook in het advies van de ECB over het voorstel wordt gesuggereerd.

4.4. Dekking en in aanmerking komende deposito's voor de toepassing van het EDIS

(de artikelen 41 quater en 41 octies)

46. Hoewel het vraagstuk van de dekkingsgraad van het EDIS een van de belangrijkste vraagstukken is die in het kader van de algemene opzet van EDIS verder moet worden besproken (zie deel 3 hieronder), heeft het voorzitterschap een voorstel gepresenteerd over de manier waarop de DGSD-regels inzake dekking moeten worden toegepast op het Europees fonds conform de overeengekomen algemene beginselen voor de harmonisering van de OND's van de DGSD voor de toepassing van het EDIS (zoals hierboven beschreven in punt 2.3) .
47. Het voorzitterschap stelde met name voor te verduidelijken i) wat de dekkings-/verzekeringsgraad van het EDIS ten aanzien van deelnemende DGS's is (voor elke deposant tot een totaal bedrag aan deposito's van 100 000 EUR), ii) hoe de aanspraak van twee of meer personen op een zakendeposito zullen worden behandeld, en iii) wat de dekking van tijdelijke hoge saldi is.
48. De meeste delegaties stemden in met de door het voorzitterschap voorgestelde benadering voor de eerste twee vraagstukken, maar voor de kwestie van de tijdelijke hoge saldi is nog meer analyse nodig. Het voorstel om het bedrag vast te leggen op 500 000 EUR wordt namelijk niet door alle delegaties gesteund. Verscheidene lidstaten gaven aan dat dit bedrag beter moet aansluiten bij de levensstandaard in hun land. Sommige lidstaten die op nationaal niveau hogere bedragen hebben ingesteld, vrezen daarom dat het voorstel van het voorzitterschap een negatieve invloed zou hebben op het beschermingsniveau van hun deposanten, terwijl andere lidstaten vrezen dat de voorgestelde dekkingsgraad te hoog is.
49. Voorts hebben veel lidstaten verklaard dat de nationale discretionaire bevoegdheid niet alleen in verschillen in de dekkingsgraad of de dekkingsduur tot uiting komt. Het is van even groot belang dat voor de dekking in specifieke situaties in de bepalingen wordt verwezen naar de nationale wetgeving; de reglementering inzake die dekking is verspreid over zeer uiteenlopende domeinen van nationale wetgeving (bijv. sociale wetgeving, burgerlijke wetgeving, arbeidswetgeving) en daarom moeilijk te harmoniseren. Het voorzitterschap concludeerde dat de zaak verdere bespreking behoeft. Een dekkingsgraad die is afgestemd op de gemiddelde of mediane bedragen valt te rechtvaardigen, maar een ander denkspoor zou kunnen zijn slechts een minimumbedrag van het verlies als gevolg van de dekking van tijdelijke hoge saldi via het EDIS te harmoniseren (en dus de lidstaten de mogelijkheid geven om uitbetalingen boven dat bedrag te financieren uit financiële middelen die op nationaal niveau blijven).

4.5. Bijdragen (de artikelen 74 quater en 74 quinquies)

50. Een groot aantal lidstaten vroeg de berekeningsmethode van de door banken te betalen bijdragen op te nemen in de tekst van niveau 1, en niet in een gedelegeerde handeling, zoals in de Commissietekst wordt voorgesteld. Een eerste bespreking heeft aangetoond dat de lidstaten over het algemeen niet gewonnen waren voor de procedure om banken te vergoeden uit al aan de nationale DGS's bijgedragen middelen, en een rechtstreekse overdracht van de beschikbare middelen van de nationale DGS's aan het DIF verkozen. Uit de eerste bespreking bleek ook dat er nog moet worden gesproken over de berekeningsmethode van de risicobijdrage. Er zijn meer bepaald besprekingen nodig om de gevolgen op afzonderlijke banken en lidstaten te kunnen inschatten. Om een diepgaander debat mogelijk te maken (zie verder) heeft het voorzitterschap daarom de Commissie gevraagd meer gedetailleerde informatie te verstrekken over de voorgestelde methode en de financiële gevolgen.

4.6. De governance en de besluitvorming in het kader van het EDIS (de artikelen 43 tot en met 59)

51. De nieuwe governancestructuur van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad in het kader van het EDIS (deelnemers, stemprocedures, taken van de afwikkelingsraad) werd over het algemeen met instemming begroet door de lidstaten, hoewel sommige lidstaten bedenkingen hadden bij bepaalde aspecten van de governancebepalingen. Andere lidstaten verklaarden dat het governanceproces pas kan worden beoordeeld wanneer de definitieve structuur van het EDIS duidelijk is. Sommige lidstaten stelden het algemene probleem van een belangenconflict binnen de GAR aan de orde.
52. Er is met name gesproken over de drempel voor het bijeenroepen van de plenaire vergadering van de afwikkelingsraad (in het Commissievoorstel vastgelegd op 25 % van het gebruik van het DIF); sommige lidstaten vonden de drempel te hoog, en andere achtten hem overbodig.

53. De stemmethode heeft ook tot discussie geleid: sommige lidstaten hadden een voorkeur voor de regels van de GAM-verordening, andere kantten zich tegen het vereiste dat, zodra het streefbedrag is bereikt, besluiten moeten worden genomen met de steun van leden die ten minste 30 % van de bijdragen vertegenwoordigen.
54. In het algemeen bood het huidige, oorspronkelijke Commissievoorstel voor alle governance-bepalingen een goede oplossing, maar zou het nog gebaat zijn bij een bespreking per artikel.

5. BEPALINGEN DIE GRONDIG MOETEN WORDEN BESPROKEN

55. Een aantal essentiële vraagstukken van het EDIS-voorstel is nog niet in detail besproken. Gezien de fundamenteel verschillende benaderingen van de lidstaten met betrekking tot die vraagstukken, was het voorzitterschap van oordeel dat het geen concrete voorstellen kon doen over de volgende stappen voordat de ad-hocgroep een diepgaande gedachtewisseling over elk van die vraagstukken had gehouden.
56. De onderwerpen die zijn aangemerkt als onderwerpen waarover verdere grondige bespreking nodig is en door de lidstaten als de belangrijkste zorgpunten naar voren zijn geschoven, zijn onder meer:
- de toetreding tot en uittreding uit het EDIS door lidstaten, en de voorwaarden waaronder een toetreding of uittreding kan plaatsvinden;
 - het tempo en het proces van mutualisatie, waaronder de opbouw van nationale en gemeenschappelijke middelen;
 - het toezicht op en het uitvoeren van de insolventieprocedure door de afwikkelingsraad;
 - de berekening van vooraf betaalde bijdragen en de vaststelling van een berekeningsmethode voor de risicogebaseerde bijdragen;
 - het gebruik van gemeenschappelijke middelen voor alternatieve maatregelen en de wisselwerking met het beginsel van kostenneutraliteit voor deelnemende DGS's.

III. MAATREGELEN OM DE BANKENUNIE TE VERSTERKEN

1. HUIDIGE VERWEZENLIJKINGEN

57. Tijdens de bespreking in de ad-hocgroep wezen de lidstaten erop dat veel maatregelen al zijn vastgesteld en met een ongekeerde snelheid zijn uitgevoerd. Met die maatregelen zijn onder meer twee belangrijke pijlers van de bankenunie tot stand gebracht.
58. De eerste pijler kwam er na een **brede beoordeling** – bestaande uit een doorlichting van de kwaliteit van activa en een stresstest – van alle belangrijke kredietinstellingen van de bankenunie die geleid heeft tot meer transparantie, meer vertrouwen en ingrijpende aanpassingen van het eigen vermogen van die kredietinstellingen. Het gemeenschappelijke toezichtsmechanisme (**GTM**) werd in november 2014 operationeel en maakt reeds zijn doelstelling waar wat betreft het verwezenlijken van krachtig, onafhankelijk en eenvormig prudentieel toezicht in de bankenunie. Er zijn bijvoorbeeld al belangrijke stappen gezet in de richting van geharmoniseerd en onbevooroordeeld toezicht door het **proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder** volgens een gemeenschappelijke methode voor rechtstreeks onder toezicht staande entiteiten, waardoor de consistentie wordt gewaarborgd, toegeeflijkheid van de toezichthouder wordt voorkomen en rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van instellingen.

59. De tweede pijler, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (**GAM**), heeft afwikkelingsbevoegdheden en is volledig operationeel sinds januari 2016, toen de eerste bijdragen naar het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) werden overgedragen, na de ratificatie van de intergouvernementele overeenkomst door alle lidstaten die deelnemen aan de bankenunie. De GAR ziet op diverse manieren toe op de samenhang van benaderingen met betrekking tot afwikkelingsactiviteiten (zowel de afwikkelingsplanning als de opstelling van afwikkelingsregelingen). Ten eerste verzorgde hij in samenwerking met de nationale afwikkelingsautoriteiten de opstelling van twee handleidingen over respectievelijk afwikkelingsplanning en crisisbeheer. Ten tweede bepaalde hij middels besprekingen in de comités en de plenaire vergadering een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van relevante onderwerpen inzake afwikkelingsbeleid (bijv. de vaststelling van minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva). Ten derde coördineert hij de interne afwikkelingsteams die op basis van de deskundigheid van de GAR en de nationale afwikkelingsautoriteiten de afwikkelingsplanningsactiviteiten uitvoeren. De GAR heeft al goede vooruitgang geboekt in zijn streven om uiterlijk eind 2016 voor de belangrijkste banken in de bankenunie een afwikkelingsplan te hebben. De GAR bevordert hoofdzakelijk door de beoordeling van ontwerpen van afwikkelingsbesluiten (bijv. afwikkelingsplannen), waarvan de nationale afwikkelingsautoriteiten de GAR in kennis moeten stellen, ook de samenhang van de afwikkelingsactiviteiten van nationale afwikkelingsautoriteiten voor de minder belangrijke instellingen die onder hun directe verantwoordelijkheid staan.
60. Wat het GAF betreft, hebben de deelnemende lidstaten op 8 december 2015 ingestemd met een geharmoniseerde **leningfaciliteitovereenkomst** met de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR), waardoor aan de GAR nationale kredietlijnen worden verstrekt om de nationale compartimenten van het GAF te ondersteunen in geval van eventuele financieringstekorten in dat compartiment na de afwikkeling van banken van de betrokken lidstaten.

61. De Raad legde voorts in december 2013 een verklaring af over het **achtervangmechanisme van het GAM**, waarin hij aangaf dat er tijdens de overgangsperiode een gemeenschappelijk achtervangmechanisme zal worden uitgewerkt dat uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode volledig operationeel zal zijn (d.w.z. op 1 januari 2024) en dat na de inwerkingtreding een balans zal worden opgemaakt van de vooruitgang. De Raad herhaalde zijn toezeggingen in december 2015 en verklaarde ook dat “het gemeenschappelijk achtervangmechanisme op middellange termijn begrotingsneutraal zal zijn en de gelijke behandeling van alle lidstaten zal waarborgen, alsmede geen kosten zal opleveren voor lidstaten die niet deelnemen aan de bankenunie”.
62. Daarnaast hebben bijna alle leden van de bankenunie ter onderbouwing van de twee bovengenoemde pijlers de relevante rechtsbepalingen van het **ene rulebook omgezet** in nationale wetgeving **en uitgevoerd**, wat zorgt voor consequentere regelgeving en kwaliteitstoezicht in de hele EU door:
- a) in het kader van de **CRD IV/CRR** ingestelde strengere prudentiële vereisten voor banken. Dit heeft de capaciteit van banken om ongunstige economische en financiële schokken te absorberen versterkt door het verhogen van de kwaliteit en kwantiteit van kapitaal, de uitbreiding van risicodekking en de verbetering van governance en transparantie.
 - b) een nieuw kader voor herstel en afwikkeling van banken, dat is ingesteld op grond van de **richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD)**. Dit kader strekt ertoe de financiële stabiliteit te bevorderen en de belastingbetalers te beschermen door de toepassing van nieuwe bail-inregels die het gebruik van openbare middelen tot een minimum beperken wanneer banken omvallen of dreigen om te vallen en door bankencrises op een meer tijdige en ordelijke wijze te beheersen.
 - c) de verbeterde werking van de **nationale depositogarantiestelsels (DGS's)** dankzij de richtlijn inzake depositogarantiestelsels (DGSD), die de dekking heeft geharmoniseerd, de financieringsregelingen heeft versterkt en de termijn voor uitbetalingen heeft verkort.

2. RESTERENDE KNELPUNTEN

63. De lidstaten herinnerden eraan dat de bankenunie in de eerste plaats is opgericht naar aanleiding van de financiële crisis en de staatsschuldencrisis, meer bepaald in de eurozone. Deze crisis werd in ruime mate veroorzaakt door negatieve terugkoppelingen tussen banken en hun respectieve overheden; derhalve is het doorbreken van de vicieuze koppeling tussen banken en hun respectieve nationale overheden een van de hoofddoelstellingen van de bankenunie geworden.
64. Bovengenoemde verwezenlijkingen, alsmede maatregelen van de ECB en nationale maatregelen, hebben er aanzienlijk toe bijgedragen dat de fragmentatie van de financiële markten is gekeerd, het moreel risico is verkleind en het risico van betrokkenheid van de openbare sector is afgenomen.
65. De lidstaten erkenden dat de huidige verwezenlijkingen ongezien zijn en dat de oprichting van de bankenunie op een aantal gebieden goed gevorderd is, zowel wat risicovermindering als risicodeling betreft, en zij kwamen overeen dat de constructie van de bankenunie in het algemeen en de weerbaarheid ervan nog kunnen worden verbeterd door een inclusief en alomvattend proces van verdere risicovermindering en risicodeling. Tijdens de bespreking in de AHG hebben de lidstaten een aantal resterende **knelpunten** aan de orde gesteld (in **willekeurige volgorde**):
- a) Verscheidene lidstaten waren van oordeel dat de nationale depositogarantiestelsels in de huidige situatie nog steeds **kwetsbaar** zijn voor grote **plaatselijke schokken** en ruimere systeemrelevante besmettingseffecten. Deze situatie zou de homogeniteit van de depositobescherming kunnen ondermijnen en ertoe bijdragen dat de deposanten geen vertrouwen hebben in de veiligheid van bankdeposito's. Verscheidene lidstaten riepen daarom op snel werk te maken van het EDIS.

- b) Een aantal lidstaten verklaarde dat een verschuiving van een bail-out naar een **bail-in** en het beperken van het gebruik van publieke middelen tot een minimum tot stand moeten worden gebracht door een doeltreffende uitvoering en toepassing van de bail-in-regels en door ervoor te zorgen dat er voldoende middelen voor een bail-in beschikbaar zijn. In dit verband onderstreepten sommige lidstaten het belang van een uniforme aanpak en van een wetgevingsvoorstel voor regels inzake crediteurenhiërarchie en achterstelling, teneinde de bail-in te verbeteren en de juridische risico's met betrekking tot het beginsel dat geen enkele crediteur slechter af mag zijn, te beperken.
- c) Sommige lidstaten waren van oordeel dat resterende verschillen in nationale wetgeving en uitvoering kunnen leiden tot een **ongelijk speelveld**. Volgens enkele lidstaten bestaat er tevens een potentieel risico dat bepaalde **nationale beleidsmaatregelen/ kanalen** grote **gevolgen** kunnen hebben voor de balansen van de betrokken banken, terwijl eventuele kosten worden gedragen door alle lidstaten van de bankenunie.
- d) De banken van de EU blijven in ruime mate blootgesteld aan hun nationale overheden. Verscheidene lidstaten riepen nadrukkelijk op tot voorzichtigheid, en sommige onderstreepten dat de behandeling in de regelgeving van **blootstellingen aan staatsschulden** opnieuw moet worden gezien.
- e) Terwijl sommige lidstaten er reeds aan herinnerden dat in de GTM- en de GAM-verordening, alsmede in de Verklaring van Dublin wordt erkend dat de **governance-regelingen** van het GTM en het GAM ruimte laten voor vereenvoudiging, op voorwaarde dat wijzigingen in het primair recht worden aangebracht, wezen andere lidstaten erop dat het GTM en het GAM recentelijk zijn ingesteld en derhalve meer tijd nodig hebben om volledig tot hun recht te komen.

- f) Verscheidene lidstaten waren van mening dat het uitgebreide scala aan prudentiële en crisisbeheersingsmaatregelen die reeds zijn overeengekomen, niet volledig het risico kan wegnemen dat in uitzonderlijke situaties en als laatste redmiddel tijdelijk publieke middelen moeten worden aangesproken, weliswaar met een begrotingsneutraal effect op middellange termijn, om de leningopnemingscapaciteit van het GAF te vergroten. Hoewel is overeengekomen dat het GAF moet beschikken over een **gemeenschappelijk achtervangmechanisme** dat uiterlijk aan het eind van de overgangperiode als laatste redmiddel beschikbaar moet zijn, zijn de besprekingen daarover nog niet begonnen. Enkele lidstaten merkten op dat 11 lidstaten de leningovereenkomst met de GAR nog niet hebben ondertekend. Conform de Ecofin-verklaring van 8 december 2015 betreffende de instelling van de regelingen voor overbruggingsfinanciering per 1 januari 2016, wordt van deze lidstaten verwacht dat zij deze leningovereenkomst spoedig ondertekenen. Sommige andere lidstaten wezen er echter op dat, aangezien de omvang van de nationale compartimenten zal dalen met de geleidelijke mutualisatie van de bijdragen, deze kredietlijnen na verloop van tijd een steeds kleiner wordend aandeel van het totale GAF zullen ondersteunen. In het licht daarvan vroegen deze lidstaten om de besprekingen over de operationele details van het gemeenschappelijk achtervangmechanisme zo spoedig mogelijk aan te vatten.
- g) Een aantal lidstaten wees erop dat sommige resterende **Bazel-hervormingen** die reeds zijn overeengekomen (namelijk de hefboomratio en de netto stabiele financieringsratio) in de EU moeten worden uitgevoerd om de financiële stabiliteit verder te versterken.

3. MAATREGELEN OM DE BANKENUNIE TE VERSTERKEN

66. Om bovengenoemde knelpunten aan te pakken hebben de lidstaten, op basis van de mededeling van de Commissie, een aantal maatregelen voor risicovermindering en risicodeling naar voren geschoven die belangrijk worden geacht om de bankenunie te versterken en de eengemaakte markt voor financiële diensten te bevorderen.

67. Zonder vooruit te lopen op verdere besprekingen over de relevantie, de prioritering, de wenselijkheid en de technische details van elke maatregel, kan in dit stadium reeds een onderscheid worden gemaakt op procedurele gronden: sommige maatregelen kunnen worden besproken in het kader van de lopende werkzaamheden in verschillende instellingen / organen (4.1) of zullen naar verwachting worden opgenomen in de toekomstige werkzaamheden van de Commissie (4.2), terwijl voor andere maatregelen nog verdere bespreking of sturing door de Raad nodig is.

3.1 Lopende werkzaamheden

68. Momenteel bespreken verscheidene instellingen en organen maatregelen die als belangrijk worden beschouwd in het kader van de bankenunie, waarbij erop wordt gewezen dat verschillende maatregelen ook van belang zijn voor de EU28. In dit opzicht heeft de AHG nota genomen van de volgende lopende werkzaamheden op het niveau van de BU en de EU28 en op internationaal niveau.

3.1.1. Op het niveau van de bankenunie

69. In de Raad bespreekt de **AHG** momenteel het door de Commissie ingediende voorstel over het **EDIS** als derde pijler van de bankenunie, teneinde de weerbaarheid van de bankenunie tegen toekomstige financiële crisissen te vergroten door de kwetsbaarheid van nationale depositogarantiestelsels voor grote plaatselijke schokken en ruimere systeemrelevante besmettingseffecten te verminderen en door te zorgen voor een homogene bescherming van deposanten in de bankenunie. Het voorzitterschap is de werkzaamheden begonnen met de bespreking van specifieke elementen van het Commissievoorstel, met als doel gevoelige onderwerpen in kaart te brengen waarvoor wellicht verdere besprekingen nodig zijn. Op basis van deze besprekingen en de sturing van de lidstaten met betrekking tot deze gevoelige onderwerpen, heeft het voorzitterschap een meer gedetailleerde bespreking aangevat van bepaalde elementen van het voorstel, te beginnen met de bepalingen over het "volledig stabiele stadium" (d.w.z. het eindstadium van volledige EDIS-mutualisatie), en niet met die welke over de tussenfasen (medeverzekering en herverzekering) gaan. De huidige stand van zaken en de tot dusver door de AHG bereikte resultaten zijn weergegeven in een onder de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap opgesteld voortgangsverslag. Het EP is van plan om uiterlijk eind 2016 zijn onderhandelingsstandpunt ten aanzien van het EDIS-voorstel vast te stellen.

70. Eén deelnemende **lidstaat** is bezig de **richtlijn herstel en afwikkeling van banken** in nationaal recht om te zetten. Zodra alle deelnemende lidstaten deze richtlijn volledig hebben omgezet, zullen de lidstaten zich beraden op de volgende stappen en de timing voor de werkzaamheden inzake het **gemeenschappelijk achtervangmechanisme**.
71. Het **GTM** zorgt voor de consistente **toepassing van hoge toezichtsnormen** op alle kredietinstellingen waarop het GTM toezicht houdt, door optimaal gebruik te maken van de aan de ECB verleende instrumenten. Dit geldt ook voor het toezicht op **Minder Belangrijke Instellingen** (MBI's) waarvoor er een continue dagelijkse samenwerking tussen de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten is ingesteld, alsmede voor projectgebaseerde initiatieven die meestal betrekking hebben op de ontwikkeling van gezamenlijke toezichtsnormen en methoden voor MBI's, om ervoor te zorgen dat het éne rulebook voor financiële diensten consistent in alle lidstaten wordt toegepast.
72. Het **GTM** heeft 122 **opties en discretionaire bevoegdheden** in de CRR/CRD IV (verordening kapitaalvereisten/richtlijn kapitaalvereisten) geïnventariseerd die momenteel worden besproken teneinde de geharmoniseerde toepassing ervan te verzekeren. Met betrekking tot een groot aantal prioritaire bepalingen die van toepassing zijn op belangrijke instellingen heeft de Raad van bestuur van de ECB op 14 maart 2016 rechtsinstrumenten aangenomen (ECB-verordening en ECB-leidraad), waarvan de leidraad reeds in werking is getreden en de verordening naar verwachting op 1 oktober 2016 in werking zal treden. In 2016 is de tweede fase van start gegaan waarin de inventarisatie zal worden voltooid en beleidswerk rond acht aanvullende opties en discretionaire bevoegdheden zal worden verricht. Indien passend zullen er, na de beoordeling van toekomstige situaties waardoor het GTM ervaring met de toepassing ervan kan opdoen of na de aanneming van een regelgevingskader door de EBA en de Commissie, specificaties voor een aantal van deze opties en discretionaire bevoegdheden in het kader van dit project worden opgesteld. Met betrekking tot **Minder Belangrijke Instellingen** onderzoekt de ECB in de loop van 2016 in hoeverre het nieuwe kader voor opties en discretionaire bevoegdheden moet worden toegepast en op welke manier hieraan uitvoering kan worden gegeven in nauwe samenwerking met de nationale bevoegde autoriteiten. Er zij echter op gewezen dat verscheidene opties en discretionaire bevoegdheden in het regelgevingskader buiten de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit vallen en alleen door de lidstaten kunnen worden uitgeoefend.

73. Na de uitgebreide beoordeling van 2014 **bekijkt het GTM voortdurend** of er corrigerende maatregelen nodig zijn met het oog op een **prudente waardering van activa**, ook van activa die zijn gewaardeerd op reëlewaardebasis met gebruikmaking van niet-waarneembare inputs (zogenoemde activa van niveau 3 in de reëlewaardehiërarchie). Voor belangrijke instellingen (BI's) die onder rechtstreeks toezicht van de ECB staan, voorziet het jaarlijkse proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP) en monitoring in een risicobeoordeling voor belangrijke deelnemingen van niveau 3 in de reëlewaardehiërarchie, waarmee de gezamenlijke toezichtsteams per geval rekening houden bij hun doorlopend toezicht.
74. Het **GTM** en de **GAR** hebben de impact van de **standaarden voor jaarrekeningen** vanuit een toezichts- en afwikkelingsperspectief besproken. Het GTM heeft de bevoegdheid gekregen om afzonderlijke banken die onder rechtstreeks toezicht staan, te verplichten internationale standaarden voor financiële verslaglegging (IFRS) voor prudentiële en rapporteringsdoeleinden toe te passen. Hoewel het GTM deze bevoegdheid indien nodig kan uitoefenen, is dit tot dusver nog niet het geval geweest. Na de openbare raadpleging over de leidraad voor opties en discretionaire bevoegdheden op 18 mei wordt beslist of het GTM deze verplichting zal opleggen. Wat betreft de waardering voor afwikkelingsdoeleinden zij erop gewezen dat de GAR van oordeel is dat deze waardering momenteel kan worden uitgevoerd in het kader van de verschillende boekhoudsystemen, de internationale standaarden voor financiële verslaglegging (IFRS) en de nationale algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen. De regelingen kunnen worden geëvalueerd in het licht van eventuele nieuwe ontwikkelingen in de bankenunie. In dit verband zij erop gewezen dat sommige lidstaten van oordeel zijn dat banken voor prudentiële doeleinden dezelfde boekhoudregels zouden moeten toepassen.

3.1.2. Op EU28-niveau

75. De **EBA** heeft technische reguleringsnormen opgesteld inzake de geharmoniseerde vaststelling van de minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (**MREL's**), waarna de Commissie op 17 december 2015 heeft voorgesteld de voorgestelde ontwerpen van technische reguleringsnormen te wijzigen. De EBA heeft in februari 2016 bepaalde wijzigingen verworpen. De **Commissie** heeft op 23 mei 2016 door middel van een gedelegeerde handeling een gewijzigde technische reguleringsnorm aangenomen, die momenteel door de medewetgevers wordt besproken.

76. De **Commissie** zal toezicht houden op de consistente en strikte **toepassing** van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, met inbegrip van de **bail-in-regels**. Indien publieke middelen of middelen uit het GAF, nationale afwikkelingsfondsen of depositogarantiestelsels worden gebruikt, zal de Commissie toezien op de naleving van de **EU-regels inzake staatssteun** en steun uit het Fonds. Deze regels garanderen dat het gebruik van publieke middelen of middelen uit het GAF, nationale afwikkelingsfondsen of depositogarantiestelsels door middel van passende lastenverdelingsmaatregelen tot een minimum wordt beperkt, dat geholpen banken binnen een redelijke termijn opnieuw levensvatbaar kunnen worden en dat de concurrentie op de eengemaakte markt niet wordt verstoord.
77. De **Commissie** beoordeelt eveneens op gezette tijden het niveau van uitgestelde belastingkredieten (Deferred Tax Credits - **DTC's**) nadat met de betrokken lidstaten werkafspraken zijn gemaakt om het aantal DTC's te verminderen en de opbouw van nieuwe DTC's te voorkomen.
78. Terwijl verschillende lidstaten zich afvroegen of het voorstel inzake de **structurele hervorming van banken** nog relevant is in de context van de versterking van de bankenunie, werkt het **Europees Parlement** aan de vaststelling van zijn onderhandelingsstandpunt ten aanzien van het voorstel. Aangezien de Raad zijn onderhandelingsstandpunt in juni 2015 heeft vastgesteld, zou een akkoord in het EP de medewetgevers in staat stellen dialoog-onderhandelingen aan te knopen.
79. Op het niveau van het EFC bespreekt de groep op hoog niveau inzake de regelgevende behandeling van blootstellingen aan staatsschulden momenteel beleidsopties voor de regelgevende behandeling van het **landenrisico** in Europa.

3.1.3. Op internationaal niveau

80. Het **Bazels Comité** beziet momenteel verschillende regelgevingskwesties op bankgebied, met name de normen inzake kapitaalvereisten voor krediet- en werkingsrisico's, met inbegrip van de bestaande regelgevende behandeling van de blootstelling van banken aan **landenrisico**. Een discussiedocument over het onderwerp wordt begin **2017** verwacht.
81. De **Raad voor financiële stabiliteit** (FSB) heeft het onderwerp **risico op wangedrag** opgenomen in twee werkstromen: de Contactgroep toezicht op compensaties concentreert zich op de rol van compensatie-instrumenten en zal hierover tegen augustus 2016 een rapport presenteren; en een nieuwe FSB-werkgroep zal goede praktijken uitwisselen over het gebruik van governancekaders, hetgeen kan resulteren in een instrumentarium of richtsnoeren voor toezichthouders, het delen van nationale ervaringen met handhaving en eventuele aanbevelingen over bezoldigingen. Deze werkstromen dienen ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten worden toegerust met passende instrumenten om wangedrag en daarmee verband houdende risico's aan te pakken.

3.2. Werkzaamheden door de Commissie

82. In aansluiting op bovengenoemde lopende werkzaamheden zal de Commissie naar verwachting op korte en middellange termijn verscheidene maatregelen voorstellen. Een deel van deze werkzaamheden geldt voor de EU28 en vergt waarschijnlijk geen verdere sturing van de Raad; andere werkzaamheden zijn op verzoek van een aantal lidstaten specifiek gericht op de eurozone/ de bankenunie.

3.2.1. Voor de EU aangekondigde maatregelen

83. Vóór eind **2016** zal de Commissie wijzigingen in het wetgevingskader voorstellen om de beschikbaarheid van voldoende passende passiva die voor *bail-in in aanmerking komen*, te waarborgen door uitvoering te geven aan de norm inzake het totale verliesabsorberend vermogen (**TLAC**) en het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (**MREL**) indien nodig opnieuw te bezien, en om eventuele rechtsonzekerheid te ondervangen. In dit verband zij erop gewezen dat de EBA in juli een tussentijds rapport en uiterlijk op 31 oktober een eindrapport over de MREL-implementatie zal presenteren.
84. Het is mogelijk dat de Commissie vóór **eind 2016** in het kader van een algehele evaluatie wijzigingen in CRR/CRD IV voorstelt met het oog op het volgende:
- a) De harmonisatie of de nadere specificatie van **opties en discretionaire bevoegdheden die aan de lidstaten zijn verleend**, wanneer dat relevant en dienstig is voor de werking van de bankenunie en de integriteit van de eengemaakte markt. Volgens sommige lidstaten kunnen deze werkzaamheden ook bijdragen tot het doel de **liquiditeits- en kapitaalstromen** binnen grensoverschrijdende bankgroepen te verbeteren, met inachtneming van overwegingen van financiële stabiliteit. Daartoe kunnen specifieke CRR/CRD IV-bepalingen die momenteel het verkeer van kapitaal in de lidstaten beperken, worden besproken, zoals mogelijke juridische belemmeringen voor het vrije verkeer van middelen tussen instellingen binnen één liquiditeitssubgroep.

- b) De uitvoering en voltooiing van de **Bazel-hervormingen** waaraan de laatste hand is gelegd of naar verwachting uiterlijk eind 2016 de laatste hand zal worden gelegd⁹ en die vóór 1 januari 2018 ten uitvoer moeten worden gelegd, zoals:
- de invoering van een **hefboomratio** (in dit verband hebben sommige lidstaten de Commissie gevraagd om voor systeembanken de hefboomratio op meer dan 3% vast te stellen) en
 - de invoering van de **netto stabiele financieringsratio** (NSFR). De normen zijn reeds in oktober 2014 door het Bazels Comité gepubliceerd, behalve voor de behandeling van derivaten.

85. Vóór **eind 2016** zal de Commissie naar verwachting een wetgevingsvoorstel voor de minimumharmonisatie op het gebied van het **insolventierecht** indienen in het kader van de kapitaalmarktenunie (KMU), met als hoofddoel ondernemingen in een formele of buitengerechtelijke herstructurering te redden en tegelijkertijd de insolventieprocedures doeltreffender te maken (bijvoorbeeld hogere terugvorderingspercentages), waarbij indien nodig ook het formele insolventierecht aan bod komt.
86. In **2018** zal de Commissie de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en het GAM (eind 2018) evalueren. Wat de geschiktheid van **governanceregelingen van het GAM** betreft, zal de Commissie nagaan of het noodzakelijk is dat de bij de GAM-verordening aan de afwikkelingsraad, de Raad en de Commissie toegewezen functies exclusief door een **onafhankelijke instelling van de Unie** worden uitgeoefend en zo ja, of er wijzigingen in de betreffende bepalingen, waaronder het primair recht, nodig zijn.

⁹ Met betrekking tot maatregelen voor de consistentie van **risicogewogen activa** zij erop gewezen dat wijzigingen in de verordening kapitaalvereisten (CRR) in een later stadium worden verwacht.

87. Met betrekking tot het **GTM** zij eraan herinnerd dat in overweging 85 van de GTM-verordening (EU) nr. 1024/2013 wordt gesteld dat het "VWEU zou kunnen worden gewijzigd om de gewone wetgevingsprocedure toepasselijk te maken en om sommige van de wettelijke beperkingen weg te nemen die momenteel op de opzet van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme wegen (bv. [...] en nog verder gaan bij de interne **scheiding tussen beleidsvorming** over monetair beleid en over toezichtaangelegenheden)". Onder verwijzing naar de GTM-verordening verklaarden de lidstaten tijdens de informele Ecofin-bijeenkomst van 12 april 2013 tevens dat zij bereid zijn constructief samen te werken rond een voorstel voor een verdragswijziging, en dat de ECB-verordening zo nodig moet worden aangepast indien artikel 127, lid 6, VWEU of andere toepasselijke verdragsbepalingen worden gewijzigd.

3.2.2. Door de lidstaten aan de orde gestelde maatregelen

88. De Commissie zou werkzaamheden kunnen verrichten voor een **betere beschikbaarheid en een betere kwaliteit van gegevens**, zulks met het oog op de ambities van de leden van de **Eurogroep** met betrekking tot de **hervorming van de nationale insolventieregelingen** overeenkomstig gemeenschappelijke beginselen en in samenhang met parallelle werkstromen onder leiding van de EU-instellingen in het kader van het actieplan van de Commissie voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie. Op 22 april heeft de Eurogroep de EWG opgedragen hiervan **prioritair** werk te maken; zij kwam tevens overeen in het **najaar 2016** op deze kwestie terug te komen. Voor zover de werkzaamheden betrekking hebben op de KMU en de lidstaten buiten de eurozone, moet het onderwerp tevens op het niveau van de EU28 worden besproken.
89. Na besprekingen in de AHG heeft de Commissie aangeboden een verdere analyse te verrichten van een **moratoriuminstrument** en de eventuele geharmoniseerde invoering en toepassing ervan in de gehele Unie. Verdere **voorbereidende technische werkzaamheden** zullen in de loop van **2016** worden verricht door de deskundigengroep banken, betalingen en verzekeringen van de Commissie (CEGBPI). Het is de bedoeling na te gaan of, wanneer en hoe het huidige rechtskader kan worden gewijzigd, gelet op de grote verschillen qua beschikbaarheid van het moratoriuminstrument en de toepassing ervan (werkingssfeer, duur, betrokken autoriteiten, interventiefase, enz.) door de lidstaten.

3.3. Andere maatregelen

90. Op basis van bovengenoemde maatregelen heeft de AHG een aantal gebieden besproken waar geen wetgevingsvoorstellen zijn gepland, maar waar **meer maatregelen gerechtvaardigd** zouden zijn in de context van de bankenunie en de EU28. In de huidige fase van de besprekingen in de AHG kan een onderscheid worden gemaakt tussen (i) maatregelen die zouden kunnen worden behandeld in het kader van een Europees depositoverzekeringssysteem (EDIS) en (ii) overige maatregelen, waarvoor verdere politieke sturing nodig is.
91. Er werd op gewezen dat de besprekingen in dit verband weliswaar bijzonder relevant zijn voor de bankenunie, maar op het niveau van de EU28 moeten worden gevoerd om ervoor te zorgen dat de bankenunie blijft openstaan voor alle lidstaten en met het oog op samenhang met de eengemaakte markt.

3.3.1. Mogelijkerwijs te behandelen in het kader van een EDIS

92. Het kader van een Europees depositoverzekeringssysteem zou de mogelijkheid bieden om krachtens de richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD) een aantal **opties en discretionaire bevoegdheden** voor de bankenunie te specificeren, met name om de relatie tussen een Europees depositoverzekeringssysteem en nationale DGS's te verduidelijken en een gelijk speelveld en de soepele werking van een Europees depositoverzekeringssysteem te garanderen. Omdat de voorgestelde methode voor het specificeren van OND's ten behoeve van een Europees depositoverzekeringssysteem niet noodzakelijk voorkomt dat lidstaten en/of nationale autoriteiten in nationaal verband OND's toepassen, steunden veel lidstaten de aanpak teneinde ervoor te zorgen dat de juiste prikkels worden aangeboden om een gelijk speelveld binnen de bankenunie te bevorderen, en tegelijkertijd ook een gelijk speelveld binnen de EU 28 wordt gewaarborgd, en om moreel risico te voorkomen in de context van een Europees depositoverzekeringssysteem.

93. Sommige lidstaten opperden de mogelijkheid om, waar dat passend is, het **toezicht op Minder Belangrijke Instellingen** nader te specificeren in samenhang met een Europees depositoverzekeringstelsel. Hoewel volgens andere lidstaten voorzichtigheid geboden is, werd in overweging gegeven dat de gevolgde praktijken wellicht aangescherpt en geharmoniseerd kunnen worden door middel van balansbeoordelingen voor MBI's. In dat verband werd opgemerkt dat belangrijke instellingen vóór de invoering van de eerste en de tweede pijler aan een uitgebreide beoordeling door het GTM zijn onderworpen om vertrouwen in het Europese banktoezicht te kweken en risico te verminderen, hetgeen de oprichting van het GAF heeft vergemakkelijkt.
94. Enkele lidstaten gaven te kennen dat waar nodig maatregelen, waaronder precieze **waarborgen**, zouden kunnen worden uitgewerkt ter beteugeling van het mogelijke risico van specifieke nationale maatregelen met een significant effect op de balansen van banken. Daartoe deden enkele lidstaten de suggestie om de GAM-verordening en/of andere ter zake dienende wetteksten te wijzigen. Verscheidene andere lidstaten uitten bedenkingen bij een dergelijke aanpak zolang niet meer duidelijkheid bestaat over de nationale maatregelen in kwestie, de mogelijke risico's die zij inhouden en de nadere details van de mogelijke waarborgen in dat verband.

3.3.2. Noodzaak van verdere politieke sturing

95. Ten aanzien van een **Europees depositoverzekeringstelsel** gaven diverse lidstaten te verstaan dat zij met het oog op de totstandbrenging van een volwaardige bankenunie een behoefte voelen aan politieke sturing over de mogelijke inrichting (inclusief de drie fasen herverzekering, medeverzekering en volledige verzekering) en timing (en de mogelijke voorwaarden die eraan verbonden zijn) van de aanneming en de inwerkingtreding van de opbouw van een dergelijk stelsel in samenhang met de andere maatregelen voor risico-vermindering en risicodeling ter versterking van de bankenunie. In dat opzicht vroegen verscheidene lidstaten ook om politieke sturing in verband met de noodzaak en de mogelijke inhoud van een **intergouvernementele overeenkomst**, hoewel sommige andere lidstaten een bespreking van dit onderwerp voorbarig achten.

96. In de laatste alinea van de door de ministers in de Raad (Ecofin) op 8 december 2015 afgelegde verklaring over de bankenunie en regelingen voor overbruggingsfinanciering voor het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds staat het volgende: "Zodra het GAF in werking treedt en de deelnemende lidstaten de intergouvernementele overeenkomst hebben geratificeerd en de richtlijn herstel en afwikkeling van banken volledig in nationaal recht hebben omgezet, zullen de lidstaten de balans opmaken van de regelingen voor overbruggingsfinanciering en bekijken welke verdere stappen er binnen welk tijdsbestek moeten worden ondernomen in verband met de werkzaamheden betreffende het **gemeenschappelijk vangnet**, teneinde ervoor te zorgen dat dit vangnet uiterlijk aan het eind van de overgangperiode volledig operationeel zal zijn. De lidstaten zullen zich in 2016 tevens verder beraden op maatregelen die nodig zijn om de bankenunie te verdiepen.". De resterende voorwaarde zal naar verwachting in juni 2016 vervuld zijn, en de lidstaten zullen dan de balans opmaken van de regelingen voor overbruggingsfinanciering, waarna politieke sturing nodig zal zijn over de vraag welke verdere stappen er binnen welk tijdsbestek moeten worden ondernomen in verband met de werkzaamheden betreffende het gemeenschappelijk vangnet. In verband hiermee benadrukten enkele lidstaten tevens dat een gemeenschappelijk vangnet voor een Europees depositoverzekeringssysteem essentieel is om in alle omstandigheden voor een gelijke mate van vertrouwen in de bescherming van deposito's te zorgen. Terwijl er volgens deze lidstaten sturing moet komen over de noodzaak dat een gemeenschappelijk vangnet tevens moet gelden voor een Europees deposito-verzekeringssysteem, waren andere daar sterk tegen gekant.

97. De EFC-Groep op hoog niveau inzake de wettelijke behandeling van blootstellingen aan staatsschulden beraadt zich thans vanuit een holistisch gezichtspunt op beleidsopties om de blootstellingen van banken aan **staatsschulden** in Europa aan te pakken. Het beleid moet bijdragen tot het doorbreken van de koppeling tussen banken en overheden, waarbij rekening wordt gehouden met de potentiële kosten en baten, het bredere effect op de financiële markten, het beheer van de overheidsschuld, de financiële stabiliteit en de reële economie. Op basis van de eerste bevindingen van de Groep op hoog niveau werden ook tijdens de informele bijeenkomst van de Raad (Ecofin) in april verscheidene beleidsopties besproken, waaronder kwesties in verband met transitie. Er werden uiteenlopende visies verwoord over de voorkeursbeleidsoptie(s) en de verder te volgen weg. Een groot aantal lidstaten was van mening dat elke mogelijke wijziging in de EU moet sporen met het proces van Bazel, waarvan derhalve de resultaten dienen te worden afgewacht. Verscheidene van deze lidstaten betoonden zich terughoudend, gezien de mogelijke negatieve gevolgen van een eventuele onvoorzichtige herziening van het bestaande kader. In dat opzicht waren sommige lidstaten buitengewoon bezorgd over de samenhang van de eengemaakte markt wanneer wijzigingen alleen voor de bankenunie of de eurozone zouden gelden. Andere lidstaten wezen op het aan bepaalde beleidsopties inherente valutarisico voor lidstaten die niet aan de euro deelnemen, met name bij beleidsopties in verband met concentratierisico. Verscheidene andere lidstaten wezen echter op de noodzaak om de wettelijke behandeling van blootstellingen aan staatsschulden aan te scherpen. Sommige van die lidstaten beklemtoonden dat er mogelijk, met name indien het Bazels Comité niet tijdig met een ingrijpende hervorming komt, in een specifieke behandeling moet worden voorzien, gelet op de ermee verband houdende risico's voor de financiële stabiliteit en de verhoogde grensoverschrijdende overloopeffecten en de risicodeling die met name inherent is aan de bankenunie of de eurozone en de institutionele structuur daarvan. In dat verband stelden deze lidstaten voor om krediet- en concentratierisico tegelijk aan te pakken. In het licht van de uiteenlopende meningen die zijn geuit en gezien het feit dat de besprekingen in het Bazels Comité nog aan de gang zijn, is er behoefte aan politieke sturing over de volgende stappen.

98. Tijdens de vergadering van de AHG werd opgemerkt dat de kwestie **staatsschuld-herstructurering** thans niet specifiek wordt besproken op internationaal of Europees niveau. Veel lidstaten achtten een verdere bespreking van dit onderwerp onnodig en potentieel schadelijk, maar enkele lidstaten verlangden toch verdere politieke sturing op dit gebied.

IV. CONCLUSIES

99. Het Nederlandse voorzitterschap verzoekt de Raad nota te nemen van dit voortgangsverslag, zodat de besprekingen onder het aantredende Slowaakse voorzitterschap kunnen worden voortgezet.
-