



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 23 november 2016
(OR. en)

14778/16

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0363 (COD)**

**EF 354
ECOFIN 1099
DRS 47**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	23 november 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 853 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 853 final.

Bijlage: COM(2016) 853 final



Brussel, 23.11.2016
COM(2016) 853 final

2016/0363 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad wat
betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2016) 377}

{SWD(2016) 378}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De voorstellen tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken of BRRD) maken deel uit van een wetgevingspakket dat ook wijzigingen van Verordening (EU) nr. 575/2013 (verordening kapitaalvereisten of CRR), Richtlijn 2013/36/EU (richtlijn kapitaalvereisten of CRD) en Verordening (EU) nr. 806/2014 (gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme of SRMR) omvat.

De afgelopen jaren heeft de EU een ingrijpende hervorming van het regelgevingskader voor financiële diensten doorgevoerd om de veerkracht van financiële instellingen in de EU te verhogen, grotendeels op basis van mondiale normen die met de internationale partners van de EU zijn overeengekomen. Meer bepaald omvatte dit hervormingspakket Verordening (EU) nr. 575/2013 (verordening kapitaalvereisten of CRR) en Richtlijn 2013/36/EU (richtlijn kapitaalvereisten of CRD) waar het gaat om prudentiële vereisten voor en het toezicht op instellingen, Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken of BRRD) voor herstel en afwikkeling van instellingen, en Verordening (EU) nr. 806/2014 voor het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme (SRMR).

Deze maatregelen zijn genomen in reactie op de financiële crisis die in 2007-2008 uitbrak. Door het ontbreken van passende regelingen voor crisisbeheersing en afwikkeling zagen regeringen overal ter wereld zich gedwongen om banken te redden ten gevolge van de financiële crisis. Door de weerslag daarvan op de overheidsfinanciën en door de ongewenste prikkel om kosten van bankfaillissementen te socialiseren is duidelijk geworden dat een andere aanpak nodig is om bankcrises te beheren en de financiële stabiliteit te beschermen.

Binnen de Unie is in overeenstemming met de belangrijke maatregelen die in internationale fora zijn genomen, door middel van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken of BRRD)¹ en Verordening (EU) nr. 806/2014 (verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme of SRMR)² een robuust kader voor afwikkeling van banken tot stand gebracht om bankcrises doeltreffend te beheersen en de negatieve gevolgen daarvan voor de financiële stabiliteit en de overheidsfinanciën te beperken. Een hoeksteen in een robuust kader van crisisafwikkeling vormt het instrument van de "bail-in" dat erin bestaat schulden af te schrijven of schuldvorderingen of andere passiva in kapitaal om te zetten volgens een vooraf bepaalde rangorde. Het instrument kan worden gebruikt om verliezen op te vangen en om een instelling die failliet gaat of failliet dreigt te gaan te herkapitaliseren, zodat de levensvatbaarheid wordt hersteld. Daarom moeten de lasten van de falende instelling worden gedragen door de aandeelhouders en andere schuldeisers en niet door de belastingbetaler.

¹ Richtlijn 2014/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

² Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1).

Een van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn herstel en afwikkeling (BRRD) is het verliesabsorberend vermogen van de particuliere sector te bevorderen ingeval er zich een bankencrisis voordoet. Om dit doel te bereiken moeten alle banken voldoen aan een minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva ("MREL") om te waarborgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de afschrijving of omzetting in eigen vermogen. Op grond van de BRRD legt het MREL in het algemeen geen verplichting tot achterstelling van voor het MREL in aanmerking komende instrumenten op. Dit betekent in de praktijk dat een voor het MREL in aanmerking komend passivum bij insolventie op gelijke voet (*pari passu*) kan worden gerangschikt met bepaalde andere passiva die volgens de BRRD niet voor bail-in in aanmerking komen, zoals operationele verplichtingen in de zin van interbancaire kortetermijnkredieten of bepaalde andere passiva die voor bail-in in aanmerking komen maar op discretionaire basis daarvan kunnen worden uitgesloten indien de afwikkelingsautoriteit kan rechtvaardigen dat deze wegens de operationele executie ervan of het risico voor systeembesmetting (bijvoorbeeld derivaten) moeilijk voor de bail-in kunnen worden gebruikt. Dit kan leiden tot situaties waarin voor bail-in aangesproken obligatiehouders kunnen aanvoeren dat zij bij de afwikkeling slechter zijn behandeld dan in het kader van een hypothetische insolventie. In een dergelijk geval zouden zij moeten worden vergoed met financiële middelen uit het afwikkelingsfonds. Om dit risico te voorkomen, kunnen afwikkelingsautoriteiten besluiten dat aan het MREL-vereiste moet worden voldaan met instrumenten die bij insolventie een lagere rangorde hebben dan andere passiva welke wettelijk gezien niet voor bail-in in aanmerking komen of bij de bail-in moeilijk kunnen worden ingebracht ("achterstellingsvereiste").

Op mondiaal niveau heeft de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) op 9 november 2015 de Total Loss Absorbing Capacity Termsheet (totale verliesabsorptiecapaciteit, hierna "TLAC-norm") bekendgemaakt die een week later op de G20-top in Turkije werd aangenomen³. Volgens de TLAC-norm zijn mondiaal systeemrelevante banken (G-SIB's), die in de Uniewetgeving als mondiaal systeemrelevante instellingen (MSI's) worden gedefinieerd, verplicht een toereikend minimumbedrag aan passiva met hoge verliesabsorptiecapaciteit ("TLAC-minimumvereiste") aan te houden om te zorgen voor een soepele en snelle absorptie van verliezen en herkapitalisatie bij afwikkeling. In haar mededeling van 24 november 2015⁴ heeft de Commissie toegezegd om vóór het einde van dit jaar een wetgevingsvoorstel in te dienen om ervoor te zorgen dat de TLAC-norm kan worden uitgevoerd tegen de overeengekomen termijn van 2019.

Dit voorstel past in het streven van de Commissie om uitvoering te geven aan de TLAC-norm in de Unie, samen met een aantal andere voorstellen tot wijziging van het bestaande Uniekader voor herstel en afwikkeling.

Het voorstel omvat in het bijzonder gerichte wijzigingen in de BRRD in verband met de rangorde bij insolventie van houders van schuldinstrumenten die door banken van de Unie zijn uitgegeven met het oog op de naleving van de BRRD-richtlijn en de TLAC-vereisten betreffende de capaciteit voor verliesabsorptie en herkapitalisatie van banken. Om de operationele werking en de robuustheid van de bevoegdheden inzake bail-in te verbeteren en om rechtsonzekerheid te voorkomen, vereist de TLAC-norm dat passiva alleen voor TLAC in aanmerking kunnen komen indien zij achtergesteld zijn ten opzichte van andere passiva,

³ FSB, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet*, 9.11.2015.

⁴ 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", COM(2015) 587 final van 24.11.2015.

d.w.z. als zij verliezen absorberen bij insolventie of bij afwikkeling vóór andere "preferente" passiva die uitdrukkelijk van de TLAC-werking zijn uitgesloten, zoals derivaten, gedekte deposito's of belastingverplichtingen. De TLAC-norm voorziet derhalve in een achterstellingsvereiste met een aantal uitzonderingen, maar bevat geen voorschriften over de manier waarop dat doel moet worden bereikt.

Het TLAC-vereiste om achtergestelde instrumenten aan te houden in combinatie met het potentiële discretionaire verzoek van de afwikkelingsautoriteiten van de Unie om ook met achtergestelde instrumenten aan het MREL te voldoen heeft sommige lidstaten ertoe aangezet hun nationale rangorde bij insolventie te herzien. Een aantal lidstaten heeft de rangorde van bepaalde bankcrediteuren bij insolventie in hun nationale insolventierecht gewijzigd (of is daarmee bezig) om de mogelijke toepassing van het instrument van bail-in op basis van de BRRD een operationele inhoud te geven en hun MSI's in overeenstemming te brengen met het "achterstellingsvereiste" van de TLAC-norm. In sommige nationale benaderingen is de bestaande voorraad van ongedekte oudere schuld met onmiddellijke ingang achtergesteld om banken in staat stellen te voldoen aan elk achterstellingsvereiste uit hoofde van de BRRD of de TLAC-norm. Volgens andere benaderingen zouden banken nieuwe schulden moeten uitgeven die aan het achterstellingscriterium voldoen. Aangezien de tot dusver vastgestelde nationale regels sterk uiteenlopen, bestaat er een brede consensus onder belanghebbenden en lidstaten dat het bestaan van uiteenlopende benaderingen van de wettelijk bepaalde rangorde van bankcrediteuren bij insolventie juridische onzekerheid oplevert voor uitgevende instellingen en investeerders en de toepassing van het instrument van bail-in voor grensoverschrijdende instellingen bemoeilijkt. Deze onzekerheid kan ook leiden tot concurrentievervalsingen in de zin dat houders van ongedekte schuld mogelijk op een andere wijze worden behandeld in verschillende lidstaten en dat de kosten om te voldoen aan de TLAC- en MREL-vereisten voor banken kunnen verschillen van lidstaat tot lidstaat. Daarnaast zouden schuldeisers van banken volgens deze uiteenlopende nationale insolventieregelingen zeer verschillend worden behandeld wanneer zij overgaan tot het aankopen van schuldinstrumenten die uitgegeven zijn door banken met uiteenlopende nationale regelingen voor rangorde tussen schuldeisers.

Om de hierboven genoemde redenen roept het Europees Parlement de Commissie in zijn verslag over de bankenunie⁵ op voorstellen in te dienen om de juridische risico's van claims op basis van het beginsel dat geen enkele crediteur slechter af mag zijn, verder terug te dringen, en verzoekt de Ecofin-Raad in zijn conclusies van 17 juni 2016⁶ de Commissie een voorstel in te dienen voor een gemeenschappelijke aanpak van de rangorde van bankcrediteuren.

Gelet op de bijzondere aard van de betrokken kwesties en omdat geharmoniseerde EU-regels dringend noodzakelijk zijn om verdere verstoring van de mededinging op de interne markt te voorkomen, is een specifiek voorstel over de rangorde van bankcrediteuren gerechtvaardigd.

1.1. Samenhang met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Het bestaande rechtskader van de Unie voor de afwikkeling van banken vereist reeds dat alle banken van de Unie een toereikend bedrag aan sterk verliesabsorberende (voor bail-in in aanmerking komende) passiva aanhouden die in geval van afwikkeling van de bank moeten worden ingebracht (bail-in). Door de toepassing van het instrument van bail-in te

⁵ Verslag over de bankenunie — jaarverslag 2015 (2015/2221(INI)).

⁶ Conclusies van de Raad van 17 juni 2016 over een routekaart voor de voltooiing van de bankenunie: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_nl.pdf.

vergemakkelijken door naleving van het achterstellingsvereiste volgens de BRRD en de TLAC-norm, zal het voorstel leiden tot een betere toepassing van de bestaande regels en bijdragen tot de invoering van de TLAC-norm in de Unie. Het voorstel is dan ook in overeenstemming met de algemene doelstelling van het Uniekader voor de afwikkeling van banken om de steun van de belastingbetaler te beperken bij afwikkeling van banken.

1.2. Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie

Het voorstel maakt deel uit van een ruimere herziening van de financiële wetgeving van de Unie om risico's in de financiële sector te beperken en tegelijkertijd duurzame financiering van de economische activiteit te bevorderen. Het is volledig in overeenstemming met de fundamentele doelstellingen van de EU om de financiële stabiliteit te bevorderen, de ondersteuning van de belastingbetaler bij de afwikkeling van banken te beperken en bij te dragen tot een duurzame financiering van de economie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

2.1. Rechtsgrondslag

De voorgestelde richtlijn wijzigt een bestaande richtlijn, namelijk de richtlijn bankherstel en -afwikkeling (BRRD). De rechtsgrondslag voor dit voorstel is dezelfde als de rechtsgrondslag van de BRRD, namelijk artikel 114 van het VWEU. Die bepaling maakt het mogelijk maatregelen vast te stellen voor de onderlinge aanpassing van nationale bepalingen die de instelling en de werking van de interne markt tot doel hebben.

Met het voorstel wordt de nationale wetgeving op het gebied van herstel en afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen geharmoniseerd, in het bijzonder wat hun verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit bij afwikkeling betreft, voor zover dit noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de lidstaten en de banken van de Unie over dezelfde instrumenten en capaciteit beschikken om bankfalen aan te pakken in overeenstemming met de internationaal overeengekomen normen (TLAC-norm).

Door in de interne markt geharmoniseerde regels vast te stellen over de behandeling van bepaalde bankcrediteuren bij afwikkeling, zorgt het voorstel voor een aanzienlijke vermindering van de verschillen in de nationale regels inzake de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken, hetgeen kan leiden tot vervalsing van de mededinging op de interne markt. Het doel van het voorstel is derhalve de totstandbrenging en de werking van de interne markt.

Artikel 114 VWEU is daarom de passende rechtsgrondslag.

2.2. Subsidiariteit

Krachtens het in artikel 5, lid 3, VEU vastgelegde subsidiariteitsbeginsel mag de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De Unie en haar lidstaten zijn vastbesloten het Uniekader voor bankherstel en -afwikkeling toe te passen in overeenstemming met de internationale normen. Indien de Unie niet optreedt,

hadden de lidstaten zelf de regels voor de behandeling van bankcrediteuren bij afwikkeling moeten vaststellen om de toepassing van het instrument van bail-in overeenkomstig de BRRD te bevorderen en de internationaal overeengekomen TLAC-norm ten uitvoer te leggen. Ten gevolge van sterk uiteenlopende nationale voorschriften ondervinden banken en hun schuldeisers (investeerders) rechtsonzekerheid en hebben zij te maken met verschillen in kosten en potentieel hogere kosten in vergelijking met de situatie die zich met het optreden van de Unie zou voordoen. Het optreden van de Unie is daarom wenselijk om de geharmoniseerde toepassing van het instrument van bail-in te bevorderen in overeenstemming met de mondiale TLAC-norm, teneinde de nalevingskosten voor de banken en hun schuldeisers zoveel mogelijk te verlichten en tegelijkertijd te zorgen voor een doeltreffende afwikkeling van bankfaillissementen.

2.3. Evenredigheid

Krachtens het evenredigheidsbeginsel mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, in overeenstemming met de algemene doelstellingen van de Verdragen. Het voorstel zou geen wezenlijke gevolgen hebben voor de lasten die banken moeten dragen om te voldoen aan de bestaande regels inzake verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit en om hun kosten voor de naleving van de TLAC-norm tot een minimum te beperken. Daarnaast zullen de rechten van bankcrediteuren en investeerders met betrekking tot uitstaande bankschulden niet worden aangetast. De bepalingen van het voorstel zijn bijgevolg evenredig met wat noodzakelijk is om de doelstellingen te verwezenlijken.

3. RESULTATEN VAN DE EFFECTBEOORDELING

3.1. Effectbeoordeling

Als onderdeel van een ruimer pakket voor de herziening van de financiële wetgeving van de Unie, dat tot doel heeft de risico's in de financiële sector te beperken, is het voorstel aan een effectbeoordeling onderworpen. Het ontwerp van effectbeoordelingsverslag werd op 7 september 2016 voorgelegd aan de raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie⁷. Aanvankelijk heeft de raad een negatief advies uitgebracht. Nadat de inhoudelijke basis van het herzieningspakket beter onderbouwd werd, is op 27 september 2016 een positief advies uitgebracht.

Overeenkomstig haar beleid voor betere regelgeving heeft de Commissie de effecten van verschillende beleidsalternatieven beoordeeld. De beleidsopties werden beoordeeld in het licht van de hoofddoelstellingen, namelijk de verbetering van de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken bij afwikkeling, de versterking van de rechtszekerheid en de samenhang van het afwikkelingskader. In de beoordeling werd rekening gehouden met de doeltreffendheid ten aanzien van de bovenstaande doelstellingen en de kostenefficiëntie bij de uitvoering van verschillende beleidsopties.

In de effectbeoordeling wordt de optie van ongewijzigd beleid wat rangorde van schuldeisers bij insolventie van banken in de Unie betreft afgewezen aangezien deze optie voor ongedekte bankschulden van hogere rang tot concurrentievervalsing op de interne markt leidt aangezien een verschillende status van houders van bankschulden tussen de lidstaten ongelijke effecten kan hebben op de financieringskosten van banken. Wat harmonisatie betreft, zijn in de

⁷ [Link naar de effectbeoordeling en de samenvatting.](#)

effectbeoordeling een aantal subopties in beschouwing genomen⁸ en is geconcludeerd dat de invoering van een specifieke "niet-preferente" categorie van hogere rangorde voor ongedekte schuld de meest kosteneffectieve manier is om te voldoen aan het achterstellingsvereiste van de TLAC-norm voor MSI's en aan het individuele verzoek per geval van de afwikkelingsautoriteiten om aan het MREL te voldoen door middel van achtergestelde schuld. In tegenstelling tot eigenvermogensinstrumenten kunnen dergelijke schuldinstrumenten bij de afwikkeling van een bank pas voor bail-in worden ingebracht na afschrijving of omzetting van eigenvermogensinstrumenten en voordat andere passiva van hogere rang worden ingebracht. Het belangrijkste voordeel van deze optie is dat de banken kunnen voortgaan met het uitgeven van (goedkopere) schuld van hogere rang voor financiering of om operationele redenen, terwijl de nieuwe schuldcategorie voornamelijk omwille van de naleving van de regelgeving inzake verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit kan worden aangewend.

3.2. Grondrechten

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en strookt met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, en in het bijzonder het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemerschap, en moet overeenkomstig deze rechten en beginselen worden toegepast. Meer bepaald garandeert deze richtlijn dat de eigendomsrechten van de bankcrediteuren niet onevenredig worden aangetast. Gegarandeerd wordt dat de geraakte schuldeisers geen grotere verliezen lijden dan die welke zij zouden hebben geleden indien de instelling volgens een normale insolventieprocedure was afgewikkeld op het ogenblik waarop het besluit tot afwikkeling wordt genomen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de Uniebegroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

5.1. Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

Het voorstel verplicht de lidstaten de wijzigingen in de BRRD uiterlijk in [juni 2017] in hun nationale wetgeving om te zetten en schrijft voor dat banken uiterlijk in [juli 2017] voldoen aan de gewijzigde regels.

5.2. Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel

Het voorstel strekt tot wijziging van artikel 108 van de BRRD door de rangorde van schuldeisers van banken bij insolventie gedeeltelijk te harmoniseren wat betreft de voorrang in de rangorde van houders van preferente ongedekte schuld, waarmee kan worden voldaan aan de BRRD-regels en de TLAC-norm inzake verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken, met name het „achterstellingsvereiste”.

De nieuwe bepaling behoudt de bestaande categorie schuld van hogere rang maar creëert ook een nieuwe activacategorie van "niet-preferente" schuld van hogere rang die bij afwikkeling alleen voor bail-in moet worden ingebracht na andere kapitaalinstrumenten, maar voor andere

⁸ De drie subopties zijn: (i) wettelijke achterstelling, met terugwerkende kracht, van alle ongedekte schuld; (ii) invoering van een schuldcategorie van niet-preferente schuld van hogere rang; (iii) wettelijke bevoorrechtiging voor alle deposito's ten aanzien van schuld van hogere rang.

passiva van hogere rang. De instellingen blijven de vrijheid behouden om schuld in beide categorieën uit te geven, maar alleen de "niet-preferente" categorie van hogere rang komt in aanmerking voor het TLAC-minimumvereiste of voor enig achterstellingsvereiste dat door de afwikkelingsautoriteiten per geval kon worden opgelegd.

De voorgestelde richtlijn mag geen afbreuk doen aan de uitstaande bankschulden en de wettelijke rangorde daarvan bij insolventie en zal worden toegepast op elke uitgifte van schuld papier van banken vanaf de datum van toepassing. Voor schuldinstrumenten die zijn uitgegeven vóór de datum van toepassing van deze richtlijn bedoeld in artikel 2, lid 1 [juli 2017], dient de rangorde bij insolventie te worden geregeld door de nationale wetgeving van de lidstaten zoals deze is vastgesteld op [31 december 2016].

In het voorstel worden de lidstaten verplicht de richtlijn uiterlijk tegen [juni 2017] om te zetten en de datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld voor [juli 2017].

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank⁹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁰,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Raad voor financiële stabiliteit (FSB) publiceerde op 9 november 2015 de Total Loss-Absorbing Capacity Termsheet, die door de G-20 werd bekrachtigd in november 2015 (hierna "TLAC-norm"). Volgens de TLAC-norm moeten mondiaal systeemrelevante banken (G-SIB's), die in het regelgevingskader van de Unie als mondiaal systeemrelevante instellingen (MSI's) worden gedefinieerd, een toereikend minimumbedrag aan (voor bail-in in aanmerking komende) passiva met hoge verliesabsorptiecapaciteit aanhouden om een soepele en snelle verliesabsorptie en herkapitalisatie bij afwikkeling te garanderen. In haar mededeling van 24 november 2015¹¹ heeft de Commissie toegezegd dat zij vóór het einde van 2016 een wetgevingsvoorstel zou indienen om ervoor te zorgen dat de TLAC-norm kan worden uitgevoerd binnen de internationaal overeengekomen termijn van 2019.
- (2) Voor de invoering van de TLAC-norm in de Unie moet rekening worden gehouden met het bestaande instellingsspecifieke minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva ("MREL"), dat van toepassing is op alle

⁹ PB C , , p. .

¹⁰ PB C , , p. .

¹¹ 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", COM(2015) 587 final van 24.11.2015.

kredietinstellingen en beleggingsondernemingen als bedoeld in Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad¹². Aangezien de TLAC- en MREL-vereisten dezelfde doelstelling nastreven, namelijk te garanderen dat kredietinstellingen en beleggingsondernemingen over voldoende verliesabsorptiecapaciteit beschikken, moeten de twee elementen complementair zijn binnen een gemeenschappelijk kader. Op operationeel vlak dient het geharmoniseerde minimumniveau van de TLAC-norm voor MSI's ("TLAC-minimumvereiste") in de wetgeving van de Unie te worden opgenomen door wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹³, terwijl de instellingsspecifieke opslagfactor voor MSI's en het instellingsspecifieke vereiste voor niet-MSI's moeten worden gerealiseerd door middel van gerichte wijzigingen van Richtlijn 2014/59/EU en Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad¹⁴. De desbetreffende bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde zijn complementair met die in de bovengenoemde onderdelen van wetgeving en in Richtlijn 2013/36/EU¹⁵.

- (3) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat kredietinstellingen en beleggingsondernemingen over een toereikende verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit beschikken om een soepele en snelle verliesabsorptie en herkapitalisatie bij afwikkeling te garanderen met minimale gevolgen voor de financiële stabiliteit en de belastingbetaler. Dit moet worden bereikt door voortdurende naleving door kredietinstellingen en beleggingsondernemingen van het TLAC-minimumvereiste zoals bepaald in Verordening (EU) nr. 575/2013 en het vereiste inzake eigen vermogen en toelaatbare passiva als vastgesteld in Richtlijn 2014/59/EU.
- (4) Krachtens de TLAC norm, zoals in het Unierecht ten uitvoer gelegd bij Verordening (EU) nr. 575/2013, moeten MSI's voldoen aan het TLAC- minimumvereiste, met bepaalde uitzonderingen, met achtergestelde passiva voortvloeiend uit schuldinstrumenten die bij insolventie in rangorde onder andere passiva van hogere rang komen ("achterstellingsverplichting"). Krachtens Richtlijn 2014/59/EU kunnen afwikkelingsautoriteiten MSI's en andere instellingen per geval verzoeken aan hun ondernemingsspecifieke vereiste te voldoen met achtergestelde passiva, om het risico te verminderen voor juridische betwistingen waarbij schuldeisers zouden aanvoeren

¹² Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

¹³ Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012, PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1.

¹⁴ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1).

¹⁵ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338)

dat hun verliezen bij afwikkeling hoger zijn dan de verliezen die zij onder normale insolventieprocedures zouden lijden.

- (5) Een aantal lidstaten heeft de rangorde bij insolventie van ongedekte schuld van hogere rang in zijn nationale insolventierecht gewijzigd, of is daar momenteel mee bezig, om hun kredietinstellingen en beleggingsondernemingen in staat te stellen te voldoen aan het achterstellingsvereiste als bedoeld in Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU.
- (6) De tot dusver vastgestelde nationale voorschriften lopen sterk uiteen. Het ontbreken van geharmoniseerde regels van de Unie leidt tot onzekerheid voor uitgevende kredietinstellingen, beleggingsondernemingen en investeerders en maakt de toepassing van het instrument van bail-in voor grensoverschrijdende instellingen moeilijker. Dit brengt ook verstoringen van de concurrentie op de interne markt mee aangezien de kosten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen om te voldoen aan het achterstellingsvereiste als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU en de kosten die beleggers op zich nemen bij de aankoop van door kredietinstellingen en beleggingsondernemingen uitgegeven schuldinstrumenten, aanzienlijk kunnen verschillen in de Unie.
- (7) In haar verslag over de bankenunie riep het Europees Parlement de Commissie op voorstellen in te dienen om de juridische risico's van claims op basis van het beginsel dat geen enkele crediteur slechter af mag zijn, verder terug te dringen, en in zijn conclusies van 17 juni 2016¹⁶ verzoekt de Raad de Commissie te komen met een voorstel voor een gemeenschappelijke aanpak van de bankcrediteurenrangorde met het oog op meer rechtszekerheid in geval van afwikkeling.
- (8) Het is dan ook noodzakelijk de grote belemmeringen voor de werking van de interne markt uit de weg te ruimen, de verstoringen van de mededinging ten gevolge van het ontbreken van geharmoniseerde Unieregels over de rangorde van schuldenaars van banken te voorkomen en ervoor te zorgen dat dergelijke belemmeringen en verstoringen zich in de toekomst niet meer voordoen. Derhalve moet als passende rechtsgrondslag voor deze richtlijn artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) gelden, zoals geïnterpreteerd in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- (9) Om de kosten van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen voor de naleving van het achterstellingsvereiste en eventuele negatieve gevolgen voor hun financieringskosten tot een minimum te beperken, moet deze richtlijn de lidstaten de mogelijkheid bieden de bestaande categorie te behouden van ongedekte schuld van hogere rangorde die onder schuldinstrumenten de hoogste rang bij insolventie heeft en voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen minder duur is om uit te geven dan andere achtergestelde passiva. Niettemin worden de lidstaten ertoe verplicht een nieuwe activacategorie "niet-preferente" schuld van hogere rangorde te creëren die bij afwikkeling voor bail-in alleen in aanmerking mag worden genomen na andere kapitaalinstrumenten, maar voor andere passiva van hogere rang. Kredietinstellingen en beleggingsondernemingen moeten de vrijheid behouden om schuld uit te geven in beide categorieën, maar alleen de "niet-preferente" categorie met een hogere rangorde moet kunnen worden aangewend om te voldoen aan het achterstellingsvereiste van

¹⁶ Conclusies van de Raad van 17 juni 2016 over een routekaart voor de voltooiing van de bankenunie: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_nl.pdf.

Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU. Dit moet het voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen mogelijk maken om voor hun financiering of om andere operationele redenen gebruik te maken van de minst dure schuld van hogere rangorde wanneer zij de nieuwe "niet-preferente" categorie van hogere rangorde uitgeven voor naleving van de achterstellingsvereiste.

- (10) Om te garanderen dat de nieuwe categorie van "niet-preferente" schuldinstrumenten van hogere rangorde aan de toelaatbaarheidscriteria van Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU voldoet, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de initiële contractuele looptijd ervan één jaar bedraagt, dat zij geen elementen van derivaten bevatten, en dat de desbetreffende contractuele documentatie met betrekking tot de uitgifte ervan uitdrukkelijk melding maakt van de rangorde die zij innemen in een normale insolventieprocedure.
- (11) Om de rechtszekerheid voor investeerders te verhogen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat klassieke schuldinstrumenten van hogere rangorde in hun nationale insolventiewetten een hogere prioriteit in rang krijgen dan de nieuwe categorie van "niet-preferente" schuldinstrumenten van hogere rangorde in het kader van de normale insolventieprocedures. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de nieuwe categorie van "niet-preferente" schuldinstrumenten van hogere rangorde een hogere prioritaire rang krijgen dan die van eigenvermogensinstrumenten of andere achtergestelde passiva en dat, anders dan deze instrumenten of passiva, de "niet-preferente" categorie schuldbewijzen van hogere rangorde pas kunnen worden ingebracht wanneer de uitgevende instelling in afwikkeling verkeert.
- (12) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk eenvormige regels voor de rangorde van bankcrediteuren vaststellen voor de toepassing van het rechtskader inzake herstel en afwikkeling van de Unie, niet voldoende door de lidstaten alleen kan worden verwezenlijkt en derhalve, gezien de omvang van de maatregelen, beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken,
- (13) Het verdient aanbeveling dat de wijzigingen in Richtlijn 2014/59/EU overeenkomstig deze richtlijn worden toegepast op passiva die zijn uitgegeven op of na de datum van toepassing van deze richtlijn en op passiva die op die datum nog uitstaan. Omwille van de rechtszekerheid en om de overgangskosten zoveel mogelijk te beperken moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de behandeling van alle uitstaande schulden die kredietinstellingen en beleggingsondernemingen vóór die datum hebben uitgegeven, wordt geregeld door de wetgeving van de lidstaat zoals deze is vastgesteld op [31 december 2016]. Uitstaande passiva dienen derhalve onderworpen te blijven aan de wettelijke vereisten als vastgesteld in Richtlijn 2014/59/EU en de desbetreffende nationale wetgeving in de versie zoals vastgesteld op [31 december 2016].

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Richtlijn 2014/59/EU

1. In de titel van artikel 108 worden de woorden "van de deposito's" geschrapt en in punt a) van de eerste alinea van artikel 108 wordt het woord „niet-preferente” geschrapt.
2. Aan artikel 108 worden de volgende leden toegevoegd:

"2. De lidstaten dragen er zorg voor dat ten aanzien van de entiteiten bedoeld in de punten a), b), c) en d) van artikel 1, lid 1, gewone ongedekte vorderingen die voortvloeien uit schuldinstrumenten met de hoogste rang onder schuldinstrumenten, in hun nationale op gewone insolventieprocedures toepasselijke recht een hogere rangorde hebben dan die van ongedekte vorderingen die voortvloeien uit schuldinstrumenten welke aan de volgende voorwaarden voldoen:

 - (a) de initiële contractuele looptijd van schuldinstrumenten bedraagt één jaar;
 - (b) zij bevatten geen elementen van derivaten;
 - (c) de desbetreffende contractuele documentatie met betrekking tot de uitgifte vermeldt uitdrukkelijk de rangorde op grond van deze alinea.
3. De lidstaten dragen er zorg voor dat gewone ongedekte vorderingen die voortvloeien uit schuldinstrumenten als bedoeld in lid 2, in hun nationale op gewone insolventieprocedures toepasselijke recht een hogere rangorde hebben dan die van vorderingen die voortvloeien uit de instrumenten bedoeld in de punten a) tot en met d) van artikel 48, lid 1.
4. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationale op gewone insolventieprocedures toepasselijke recht zoals vastgesteld op [31 december 2016], van toepassing is op gewone ongedekte vorderingen die voortvloeien uit schuldinstrumenten uitgegeven door entiteiten bedoeld in de punten a), b), c) en d) van artikel 1, lid 1, vóór [de datum van toepassing van deze richtlijn — juli 2017]."

Artikel 2

Omzetting

5. De lidstaten dienen uiterlijk [juni 2017] de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de tekst van die bepalingen onverwijld mee aan de Commissie.

De lidstaten passen die maatregelen toe met ingang van [juli 2017].
6. Wanneer de lidstaten de in lid 1 bedoelde bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de

officiële bekendmaking ervan. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

7. De lidstaten delen de Commissie en de Europese Bankautoriteit de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3
Inwerkingtreding

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

Artikel 4
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter