



Brussel, 25 november 2021
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Interinstitutioneel dossier:
2015/0270(COD)

VERSLAG

van: het voorzitterschap
aan: de delegaties

Betreft: Versterking van de bankenunie
– Voortgangsverslag van het voorzitterschap

Samenvatting

De besprekingen in de Raadsgroep over de versterking van de bankenunie waren tijdens het Sloveense voorzitterschap toegespitst op de elementen van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering.

Volgens een aantal lidstaten ondersteunt de **EBA-analyse van het vermogen van EU-banken om toegang tot afwikkelingsfinanciering** te krijgen de gedachte dat het huidige afwikkelingskader onvolledig is, aangezien het bail-in van in aanmerking komende deposito's boven de dekkingslimiet niet in de weg staat. Andere lidstaten wezen erop dat in hun rechtsgebied zelfs zeer kleine banken recentelijk in staat waren om voor MREL in aanmerking komende instrumenten uit te geven. Deze lidstaten benadrukten het belang van het MREL om te voorkomen dat de deposito's gebruikt worden voor lastenverdeling. De lidstaten pleitten er in het algemeen voor om de **capaciteit van banken om MREL-instrumenten uit te geven en de kosten daarvan verder te analyseren.**

Wat betreft het voorstel om **ter voorkoming van bail-in van in aanmerking komende deposito's boven de dekkingslimiet, toegang te geven tot door de sector verstrekte afwikkelings-financiering** en aldus het gebruik van liquidatiesteun te verminderen, konden de lidstaten worden opgedeeld in drie groepen. Een aantal was tegen het voorstel. Deze lidstaten zagen het MREL-vereiste als afdoende verdedigingslinie die in alle gevallen ingezet kan worden om bail-ins van deposito's te voorkomen, of vonden het niet nodig die te voorkomen. Deze lidstaten waren van mening dat de financieringsverplichtingen van depositogarantiestelsels niet moeten worden verruimd. Daarnaast moesten gedekte deposito's/depositogarantiestelsels volgens hen topprioriteit blijven. Er werden alternatieve oplossingen voorgesteld wat betreft de risico's voor de financiële stabiliteit van de bail-in van deposito's boven de dekkingslimiet, zoals depositanten beter bekend maken met de mogelijkheid van bail-in van sommige deposito's, en de financiële toestand van banken transparanter maken teneinde deze mogelijkheid te kunnen beoordelen. Deze lidstaten waren tegen financieringsopties die wijziging van de drempel van 8 % van de totale passiva en het eigen vermogen zou vergen. Weer andere lidstaten steunden het voorstel echter. Volgens hen is de geloofwaardigheid van het afwikkelingskader geschaad door onvoldoende toegang tot afwikkelingsfondsen of depositogarantiestelsels waar die wel nodig was. Deze lidstaten waren er voorstander van om bij de afwikkeling van banken vaker overdrachten van activa en passiva te doen. Om ervoor te zorgen dat het depositogarantiestelsel ruimer bij de financiering van overdrachten kan worden betrokken, waren zij voorstander van wijzigingen in de rangorde van crediteuren. Sommige lidstaten in deze groep stonden ook open voor de mogelijkheid om de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen als financieringsoptie te herzien. Een derde, kleinere groep lidstaten onderkende het bestaan van enkele van de genoemde problemen met het huidige kader. Zij stonden open voor sommige van de voorgestelde oplossingen, mits voldaan wordt aan strikte voorwaarden. Deze lidstaten stonden open voor het gebruik van door het depositogarantiestelsel gefinancierde overdrachtsstrategieën, maar niet voor wijziging van de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen.

Volgens sommige lidstaten waren er geen andere prikkels nodig **teneinde bij afwikkeling het gebruik van liquidatiesteun als alternatief voor MREL en door de sector verstrekte fondsen te verminderen**, maar moesten eerder de mazen waardoor momenteel alternatieven kunnen worden gebruikt, worden gedicht. Andere lidstaten onderkenden dat een deel van het probleem wordt veroorzaakt door de tekortkomingen in het huidige kader. Daarbij zou het onder meer gaan om onvoldoende toegang tot door de sector verstrekte financiering bij afwikkeling, of om een te enge definitie van het concept "beoordeling van het openbaar belang". Er waren echter aanzienlijke meningsverschillen over de manier waarop dit moet worden opgelost.

Bij het debat over **mogelijke harmonisering van de liquidatieprocedures voor banken** betuigde een grote meerderheid van de lidstaten zich voorstander van de tweedeling "afwikkeling versus liquidatie" in het kader van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD). Sommigen onderschreven wat de resultaten en de gebruikte instrumenten betreft dat een permanent kader een goede zaak zou kunnen zijn, maar waren het niet zonder meer eens met de idee dat het afwikkelingskader het uitgangspunt moet zijn. In die geest vonden de lidstaten op grote schaal dat het concept "beoordeling van het openbaar belang" de spil van het afwikkelingskader moet zijn en waren sommige van mening dat dit concept moet worden verbreed om meer banken te kunnen afwikkelen. Sommige lidstaten betuigden zich voorstander van het gebruik van afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden bij liquidatieprocedures, waarbij dan het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Andere waren echter van mening dat de normale insolventieprocedures in hun rechtsgebied voldoende solide kaders bieden voor een ordelijke uitstap van banken uit de markt. Sommige waren gekant tegen verdere harmonisering van de nationale liquidatiekaders of tegen de toepassing van op afwikkeling gebaseerde instrumenten in hun nationale liquidatiekaders. De lidstaten waren het in grote lijnen eens met verfijning van de definitie van liquidatie in de BRRD en met de doelstelling om een bank na een negatieve beoordeling van het openbaar belang uit de markt te laten stappen. Zij verschilden echter van mening over wat dat uit de markt stappen precies behelzen moet. De meeste lidstaten waren het er in beginsel over eens dat de vergunning van een bank die faalt of waarschijnlijk zal falen, niet automatisch mag worden ingetrokken. Er was geen steun voor het voorstel om ordelijke uitstap van een bank uit de markt toe te voegen als uitdrukkelijke afwikkelingsdoelstelling. De lidstaten achtten de bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten/de afwikkelingsautoriteiten wat betreft de omgang met banken die falen of waarschijnlijk zullen falen, in de regel afdoende.

1. Inleiding

De Raad heeft zijn werkzaamheden ter versterking van de bankenunie voortgezet overeenkomstig de conclusies van de Raad over een routekaart voor de voltooiing van de bankenunie, die op 17 juni 2016 door de Raad zijn aangenomen (doc. 10460/16, "routekaart 2016").

De vorderingen die in de Raad zijn gemaakt met betrekking tot de versterking van de bankenunie, staan in de voortgangsverslagen van het Nederlandse voorzitterschap (doc. 10036/16), het Slowaakse voorzitterschap (doc. 14841/16), het Maltese voorzitterschap (doc. 9484/17), het Estse voorzitterschap (doc. 14808/17), het Bulgaarse voorzitterschap (doc. 9819/18), het Oostenrijkse voorzitterschap (doc. 14452/18), het Roemeense voorzitterschap (doc. 9729/19 ADD 1), het Finse voorzitterschap (doc. 14354/19), het Kroatische voorzitterschap (doc. 8335/20 ADD 1), het Duitse voorzitterschap (doc. 13091/20) en het Portugese voorzitterschap (doc. 9311/21). Dit verslag is in overeenstemming met het mandaat van de Groep financiële diensten en bankenunie van de Raad (doc. 8728/21, "Raadsgroep").

In juni 2019 herhaalde de voorzitter van de Eurogroep in zijn brief aan de Eurotop dat verdere technische werkzaamheden nodig waren om een overgangstraject naar een bestendige bankenunie uit te zetten, waarbij wordt vastgehouden aan alle elementen van de routekaart 2016. Dit moet onder meer een routekaart opleveren voor het starten van politieke onderhandelingen over een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS). De Eurogroep in inclusieve samenstelling gaf een groep op hoog niveau (GHN) inzake EDIS opdracht dit werk voort te zetten en hierover regelmatig verslag uit te brengen.

In juni 2021 herhaalde de Eurotop in inclusieve samenstelling dat de leiders zich volledig inzetten voor de voltooiing van de bankenunie en verzocht deze de Eurogroep in inclusieve samenstelling om, onverwijld op basis van consensus, overeenstemming te bereiken over een stapsgewijs en tijdgebonden werkplan voor alle resterende elementen die nodig zijn om dit doel te bereiken.

Bovendien heeft de Europese Commissie in lijn met haar werkprogramma voor 2021 werk gemaakt van een evaluatie van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering (CMDI) voor banken. In die evaluatie gaat de aandacht vooral uit naar drie wetgevingsteksten van de EU: de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD), de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR) en de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD). Begin 2021 publiceerde de Commissie twee openbare raadplegingen – één algemene en één gerichte – om bij belanghebbenden te informeren naar hun ervaringen met het na de wereldwijde financiële crisis ingevoerde CMDI-kader. Uit de raadplegingen bleek dat onder de respondenten consensus bestaat over het feit dat het kader een verbetering is ten opzichte van de situatie vóór de wereldwijde financiële crisis en dat de doelstellingen van het CMDI-kader grotendeels zijn bereikt. Maar zij wezen echter ook op een aantal onderwerpen dat verbetering behoeft.

De Commissie verzocht tijdens de zitting van de Raad Ecofin in juli 2021 om meer duidelijkheid over de standpunten van de lidstaten en gaf te kennen dat zij overwoog het kader voor crisisbeheer te evalueren als onderdeel van het ruimere werkplan voor de voltooiing van de bankenunie.

In aansluiting op de aanpak van de vorige voorzitterschappen (en meest recentelijk die van het Duitse en het Portugese voorzitterschap), en parallel aan de politieke besprekingen in de GHN inzake EDIS over alle elementen van een bestendige bankenunie, heeft het Sloveense voorzitterschap de besprekingen over de versterking van de bankenunie voortgezet. Op 25 oktober 2021 vond er een informele videoconferentie van de leden van de Raadsgroep plaats.

De vergadering had ten doel het recente antwoord van de EBA op het verzoek van de Commissie om advies over financiering bij afwikkeling en insolventie te presenteren, en op basis van twee non-papers van het voorzitterschap van gedachten te wisselen over 1) toegang tot afwikkelingsfinanciering, bail-in van deposito's en gebruik van staatssteun, en 2) een geharmoniseerde regeling voor de liquidatie van banken. In de analyse van de EBA worden de punten die in het eerste non-paper van het voorzitterschap worden besproken, kwantitatief doorgelicht. De bespreking spitste zich toe op situaties die ontstaan na verklaringen inzake "het falen of waarschijnlijk zullen falen" van kredietinstellingen.

Tijdens de vergadering van de GHN inzake EDIS van 15 november 2021 presenteerde het voorzitterschap de stand van de besprekingen in de Raadsgroep.

Dit voortgangsverslag geeft een samenvatting van de besprekingen in de Raadsgroep en houdt rekening met de standpunten van de leden van de groep. Het is echter opgesteld onder de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap. Verder moet het verslag zorgen voor continuïteit met de werkzaamheden onder vorige voorzitterschappen en moet het de taak van het komende voorzitterschap vergemakkelijken. Het mag niet als bindend worden beschouwd, aangezien het de beoordeling door het voorzitterschap van het resultaat van de besprekingen vormt.

2. Het antwoord van de EBA op het verzoek van de Commissie om advies over financiering bij afwikkeling en insolventie

In de context van de evaluatie van het CMDI-kader verzocht de Commissie de EBA om gericht technisch advies over mogelijke (interne en externe) financieringsbronnen om bij bankfalen de afwikkeling en insolventie aan te pakken, onder meer over de voorwaarden voor toegang tot externe financiering. De EBA analyseerde de interne verliesabsorptiecapaciteit van EU-banken, de potentiële bail-in van depositanten bij afwikkeling en het vermogen van banken om toegang te krijgen tot afwikkelingsfinancieringsregelingen op basis van beschrijvende statistieken met betrekking tot de balansgegevens van banken, waardoor de marginale impact van de uitvoering van verschillende beleidsopties kan worden beoordeeld en vergeleken, en hanteerde modellen voor het simuleren van een bankencrisisscenario. In het antwoord wordt tevens een beoordeling gegeven van de moeilijkheden die kleine en middelgrote banken rapporteren bij de uitgifte van voor het MREL in aanmerking komende instrumenten.

Sommige lidstaten waren van oordeel dat het blootstellen van niet-gedekte deposito's aan bail-ins belangrijke nadelen inhoudt en achtten het huidige afwikkelingskader ontoereikend om bail-ins te voorkomen, met name nadat de meeste buffers van de bank zijn uitgeput, hetgeen waarschijnlijk is op het tijdstip waarop een bank wordt aangemerkt als een bank die faalt of waarschijnlijk zal falen. Enkele lidstaten vonden dat kleine banken moeilijk toegang tot de kapitaalmarkten hebben. Andere daarentegen waren ermee ingenomen dat in hun eigen rechtsgebied met name in de recente periode van gunstige financieringsvoorwaarden zelfs zeer kleine banken in staat waren om voor het MREL in aanmerking komende instrumenten uit te geven. Zij benadrukten het belang van het MREL om te voorkomen dat deposito's worden opgenomen in de lastenverdeling.

De lidstaten pleitten er in het algemeen voor en drongen er bij de EBA op aan om de capaciteit van banken om MREL-instrumenten uit te geven verder te analyseren en na te gaan wat de kosten daarvan zijn. Tijdens de vergadering bracht de Commissie verslag uit van de resultaten van de door haar gemaakte analyse waaruit blijkt dat in een aantal lidstaten banken vooralsnog om tijdelijke en/of structurele redenen geen in aanmerking komende passiva hebben uitgegeven. De redenen behoeven nader onderzoek.

3. Toegang tot afwikkelingsfinanciering, bail-in van deposito's en gebruik van staatssteun

Het non-paper bestaat uit twee delen. In het eerste deel ligt de focus op het aanbrengen van specifieke verbeteringen in het afwikkelingskader van de EU, door voor te stellen de bescherming van in aanmerking komende deposito's uit te breiden tot meer dan alleen gedekte deposito's in situaties waarin de verplichte bail-in – die nodig zou zijn om de drempel van 8 % van de totale passiva en het eigen vermogen te halen om toegang te krijgen tot afwikkelingsfinanciering – zou leiden tot een trade-off tussen het behoud van de financiële stabiliteit en de toegang tot door de sector gefinancierde vangnetten. In het non-paper wordt ervan uitgegaan dat deposito's kenmerken hebben waardoor ze kunnen verschillen van andere bankverplichtingen die in beginsel bail-inbaar zijn, en dat zij een belangrijke bron van indirecte besmetting kunnen vormen. Een andere premisse is dat de geloofwaardigheid van het afwikkelingskader ervan afhangt of alle af te wikkelen banken binnen dat kader kunnen worden afgewikkeld, en dat dit plaatsvindt door de toegang tot belastinggeld tot een minimum te beperken.

Het voorstel zou van toepassing zijn op banken in het algemeen, d.w.z. niet worden beperkt tot banken met specifieke kenmerken. Tegelijkertijd zou daardoor de neutraliteit van het bedrijfsmodel van het huidige afwikkelingskader worden versterkt: behoud van het MREL als eerste verdedigingslinie tegen het gebruik van externe financiering in het geval van bankfalen, maar op een wijze die in verhouding staat tot de financieringsstructuur van de bank (en de daarmee samenhangende samenstelling van de activa). Zo kunnen kleine en middelgrote banken in beginsel niet aan MREL-vereisten worden onderworpen op een niveau dat garandeert dat de achtprocentdrempel van totale passiva en eigen vermogen wordt bereikt indien zij falen. Het voorstel is dan van toepassing op elke bank ingeval a) wat betreft het falen of waarschijnlijk falen van de bank er op basis van de beoordeling van het algemeen belang geconcludeerd wordt dat de afwikkelingsdoelstellingen beter gebaat zijn bij afwikkeling dan bij liquidatie; b) de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen uitsluitend bereikt kan worden via bail-in van in aanmerking komende deposito's boven de dekkingslimiet; c) er een overdrachtsinstrument kan worden toegepast; en d) ervoor wordt gezorgd dat de bank de markt ordelijk kan verlaten. In dat geval zou financiering uit afwikkelingsfondsen en/of fondsen uit het depositogarantiestelsel beschikbaar zijn.

De meeste lidstaten zagen het MREL als de cruciale eerste verdedigingslinie. Een aantal lidstaten zag dit ook als een afdoende verdedigingslinie. Zij zijn namelijk van oordeel dat de bail-in van ongedekte deposito's in beginsel geen problemen veroorzaakt voor de financiële stabiliteit (en één lidstaat had dit al met succes uitgetoetst). Andere waren het eens met de premisse dat de bail-in van deposito's in beginsel moet worden vermeden, maar voerden aan dat een afdoend MREL, met name in de vorm van achtergestelde instrumenten, in alle gevallen moet en kan worden vastgelegd om dergelijke bail-ins te voorkomen zonder de diversiteit van het bedrijfsmodel van banken in de EU in gevaar te brengen. Zij steunden het voorstel niet, hoewel sommige de deur open hielden voor het geval dat verdere analyse, zoals besproken in het kader van de presentatie van de EBA, aantoont dat sommige banken inderdaad capaciteitsproblemen ondervinden met de uitgifte van MREL-instrumenten of met de kosten daarvan. Enkele lidstaten vonden dat met het voorstel een ongerechtvaardigde uitzondering in het leven wordt geroepen of een extra afwikkelingsniveau voor een specifiek bankbedrijfsmodel, of vonden het oneerlijk voor banken die na invoering van de MREL-regels in 2015 hun bedrijfsmodel hadden gewijzigd. In het kader van de voorgestelde financieringsoplossingen benadrukte een aantal lidstaten dat middelen uit het depositogarantiestelsel volgens hen in de eerste plaats gebruikt moeten worden om deposito's uit te betalen. Sommige waren ook tegen wijziging van de rangorde van crediteuren, die nodig zou zijn om het financieringsvermogen van depositogarantiestelsels te vergroten. Zij pleitten ervoor om gedekte deposito's/depositogarantiestelsels als topprioriteit te behouden.

Als alternatieve oplossingen voor de trade-off, stelden zij voor om deposanten er beter bewust van te maken dat hun ongedekte deposito's bail-inbaar zijn, alsook om verdere transparantie te bieden in verband met de financiële situatie van banken zodat het publiek de risico's van een bail-in op betrouwbare wijze kan beoordelen. Ook werd voorgesteld om het falen of het waarschijnlijk falen van een bank tijdig aan te kondigen, op het moment dat een falende bank nog geen verliezen heeft opgebouwd. De lidstaten in deze groep waren gekant tegen financieringsopties die wijziging van de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen zouden vergen. Voor hen is deze drempel een onveranderbaar element van het BRRD-kader.

Andere lidstaten zagen de noodzaak om andere deposito's dan in aanmerking komende deposito's te beschermen tegen een bail-in boven de dekkingslimiet, alsmede een probleem in het geval er geen afwikkelingsfondsen of depositogarantiestelsels voorhanden zijn om een noodzakelijke afwikkeling te financieren. Het kan hierdoor in sommige gevallen onmogelijk zijn om tegelijkertijd de financiële stabiliteit en het vertrouwen van deposanten te behouden en het belastinggeld te beschermen. Er werd ook gewezen op mogelijke domino-effecten op de financiële stabiliteit, ingeval de bail-in van deposito's de terugbetalingscapaciteit van de kredietnemers van banken zou verlagen. Bovendien zorgt het behoud van kritieke functies bij afwikkeling, in tegenstelling tot liquidatie, ervoor dat er een franchisewaarde moet worden gewaarborgd, wat een andere reden is om andere dan gedekte deposito's bij afwikkeling te beschermen. Sommige lidstaten pleitten voor de bescherming van andere deposito's dan die van natuurlijke personen en van micro- en kleine en middelgrote ondernemingen. In dit verband werd gedacht aan bedrijfsdeposito's. Een ander idee was de reikwijdte van de bescherming af te bakenen op basis van de gronden voor overdracht van activa/passiva, bijvoorbeeld de noodzaak om de financiële stabiliteit te bewaren of een waardevolle commerciële relatie te behouden, naargelang de aard van de afwikkelingszaak. Op basis van gelijkenissen met deposanten pleitte een lidstaat voor een nog ruimere bescherming (d.w.z. ook van houders van retailobligaties) en zelfs voor bescherming bij liquidatie.

De noodzaak van een evenredig MREL-niveau voor kleine en middelgrote banken werd door sommige lidstaten aangehaald als reden waarom deze banken mogelijk geen toegang krijgen tot afwikkelingsfinanciering. Deze lidstaten waren het grotendeels eens met het idee dat de overdracht van activa/passiva in dergelijke afwikkelingsgevallen het geprefereerde instrument moet zijn. Zij bepleitten wijziging van de rangorde van de crediteuren die de financiering van deze overdrachten zouden ondersteunen, om zo meer mogelijkheden te creëren om depositogarantiestelsels bij de financiering van overdrachten te betrekken. Sommige lidstaten in deze groep pleitten voor de mogelijkheid om de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen te herzien, bijvoorbeeld door in plaats daarvan voor te schrijven dat alle in aanmerking komende passiva van de bank gebruikt moeten worden voor lastenverdeling. Een lidstaat stelde ook voor om de maximale bijdrage van het afwikkelingsfonds ter hoogte van 5 % van de door de BRRD toegestane totale passiva en dito eigen vermogen van de bank, te herzien.

De lidstaten waren sceptisch over het idee om de ex ante verliesabsorptie van banken te verbreden door het mogelijk te maken dat bail-inbare non-retailverplichtingen, die momenteel niet als in aanmerking komende passiva gelden, ten behoeve van de afwikkelingsplanning in aanmerking voor de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen kunnen worden genomen, als aanvulling op andere financieringsopties.

Het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) werd door sommige lidstaten die het voorstel steunen, vermeld als een belangrijk liquiditeitsvangnet voor het depositogarantiestelsel, maar een aantal lidstaten verzetten zich hiertegen. In dit verband werd erop gewezen dat de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming en de kostenverdeling op elkaar moeten worden afgestemd tussen nationale en centrale niveaus (zoals, in een andere context, werd gesteld dat er een afstemming nodig is op het niveau van de governance bij problemen die zouden ontstaan indien het MREL wordt vastgesteld op een centraal niveau maar de verantwoordelijkheid voor financiering (van het depositogarantiestelsel) blijft berusten bij het nationale niveau). Andere lidstaten waarschuwden echter dat het CMDI-kader niet aan het EDIS mag worden gekoppeld en benadrukten dat dit kader moet functioneren zonder een gemeenschappelijk vangnet voor depositoverzekering.

Tussen de twee bovengenoemde groepen lidstaten in was er een kleinere groep die het bestaan van sommige van de problemen die aan de basis liggen van het non-paper erkende, en openstond voor een aantal van de daarin voorgestelde oplossingen. Sommige zagen het voordeel in van meer gedifferentieerde afwikkelingsstrategieën, met name tussen strategieën voor "open banks" en "closed banks". Volgens hen biedt dit het voordeel dat afwikkeling voor meer banken mogelijk zal worden, maar dan met een evenrediger MREL-vereiste in vergelijking met het vereiste voor een "open bank" bail-instrategie. Deze lidstaten verklaarden dat zij het voorstel alleen konden steunen als voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. Banken moeten bijvoorbeeld de markt verlaten, er moeten aanpassingen worden aangebracht aan de voorwaarden voor preventieve maatregelen voor depositogarantiestelsels, en er moeten maatregelen worden genomen om alternatieven in het huidige kader af te blokken en die banken in staat stellen de gunstigste weg te kiezen om uit de markt te stappen, bijvoorbeeld wat betreft het al dan niet onderwerpen van bevoorrechte crediteuren aan lastenverdeling (zie hierna). Wat betreft het soort deposito's dat moet worden beschermd, werd gewezen op de noodzaak om het toepassingsgebied ervan af te stemmen op de rangorde van crediteuren bij insolventie, teneinde te voorkomen dat het beginsel dat geen enkele schuldeiser slechter af mag zijn, wordt geschonden. Deze lidstaten staan eventueel open voor het gebruik van door het depositogarantiestelsel gefinancierde overdrachtsstrategieën, maar niet voor een wijziging van de achtprocentdrempel voor totale passiva en eigen vermogen om toegang tot afwikkelingsfondsen te krijgen.

Er werd verder gedebatteerd over het gebruik van alternatieven voor het afwikkelingskader die vergelijkbare resultaten opleveren (afwikkeling of liquidatie), maar met een andere verdeling van verliezen over de (bevoorrechte) crediteuren van banken en andere financieringsbronnen, d.w.z. de zogenaamde omzeilingsroutes. Staatssteunregels voor banken zijn een belangrijk onderdeel van het kader dat besluiten ter zake regelt. In november 2020 verzocht de Eurogroep in inclusieve samenstelling de Commissie om het staatssteunkader voor banken, uiteengezet in de banken-mededeling van 2013, te herzien. Hoewel dit proces pas onlangs van start is gegaan, spitste de discussie zich reeds toe op de vraag in hoeverre met verbetering van het afwikkelingskader de hoeveelheid staatssteun (liquidatiesteun) kan worden verminderd.

Er was een grote mate van overeenstemming tussen de wijze waarop de lidstaten het voorstel bekeken en hoe zij het gebruik van alternatieven voor de BRRD zagen. De lidstaten waren het erover eens dat deze alternatieven voorhanden zijn. Zij waren het echter oneens over de vraag of het gebruik ervan al dan niet wordt vergroot door tekortkomingen in het BRRD-kader, die derhalve moeten worden verholpen om dat gebruik te ontmoedigen. Sommige lidstaten vonden dat het kader niet van andere prikkels hoeft te worden voorzien, maar wel dat de mazen waardoor het momenteel mogelijk is alternatieven te gebruiken, moeten worden gedicht. Indien de liquidatiesteun zou worden gehandhaafd, vroegen zij ten behoeve van een gelijk speelveld voor banken dat de lastenverdeling bij liquidatiesteun in overeenstemming zou worden gebracht met die van de afwikkeling.

Andere lidstaten zagen weliswaar de noodzaak om omzeilingsroutes af te blokken, maar erkenden dat een deel van het probleem het gevolg is van tekortkomingen in het huidige kader, zoals onvoldoende toegang tot door de sector verstrekte financiering bij afwikkeling, of het feit dat de beoordeling van het openbaar belang niet ruim genoeg is gedefinieerd om alle banken te omvatten waarvoor afwikkeling nodig is. Er waren echter aanzienlijke meningsverschillen over de manier waarop dit moet worden opgelost. Sommige zagen een rechtstreeks verband tussen het afblokken van omzeilingsroutes en het zorgen voor een gemakkelijkere toegang tot de financiering van overdrachten bij afwikkeling, en vroegen dat de toegang tot liquidatiesteun en het gebruik van alternatieve middelen uit het depositogarantiestelsel drastisch worden ingeperkt nadat afwikkelings-financiering toegankelijker is gemaakt. Anderen voerden aan dat indien er meer door de sector verstrekte financiering beschikbaar zou zijn bij zowel afwikkeling als liquidatie, er aanzienlijk minder liquidatiesteun nodig zou zijn.

Overdrachtsinstrumenten die vergelijkbaar zijn met de in het voorstel genoemde (voor de afwikkeling van banken te gebruiken) instrumenten kunnen eveneens de kosten van overheids-interventie bij liquidatie verlagen (als alternatieve maatregelen voor het depositogarantiestelsel). Daarom werd in een andere reeks vragen nagegaan of de lidstaten het erover eens waren dat bij het afstemmen van de lastenverdeling tussen crediteuren bij afwikkeling en liquidatie, alternatieve maatregelen voor het depositogarantiestelsel niet op dezelfde wijze op elkaar moeten worden afgestemd, en of dat ook het geval zou moeten zijn voor liquidatiesteun. Daarnaast werd de lidstaten gevraagd of zij een afstemming nodig achtten die verder gaat dan het staatssteunkader, en voor welke elementen het gebruik van alternatieven voor de BRRD moet worden afgeblokt.

Slechts enkele lidstaten antwoordden op de vraag of, wat lastenverdeling betreft, alternatieve maatregelen en liquidatiesteun op dezelfde wijze behandeld moeten worden, en dan veelal met te zeggen dat dit niet het geval zou moeten zijn. Sommige lidstaten die de vraag niet hebben beantwoord, wezen er niettemin op dat de interactie tussen staatssteun en alternatieve maatregelen van het depositogarantiestelsel moet worden verduidelijkt, bijvoorbeeld wat in het geval van staatssteun het verschil is tussen de behandeling van preventieve maatregelen en alternatieve maatregelen, en tussen de behandeling van particuliere depositogarantiestelsels en publieke depositogarantiestelsels, alsook op de mogelijkheid voorschriften inzake lastenverdeling op te leggen in het geval van alternatieve maatregelen.

Met betrekking tot benodigde wijzigingen in het BRRD-kader om de prikkels van afwikkeling en liquidatie op elkaar af te stemmen, is onder meer gewezen op de eenkanalige afwikkelingsstrategie waarbij een op groepsniveau gebaseerde crediteurenrangorde wordt gecreëerd die verschilt van de op juridische entiteiten gebaseerde rangorde die van toepassing is op insolventie, met een verschillende lastenverdeling tot gevolg. Een ander idee was om het gebruik van liquidatiesteun en alternatieve maatregelen van depositogarantiestelsels expliciet te koppelen aan de uitstap van een bank uit de markt. Nog een ander idee bestond erin om bij alternatieve maatregelen van depositogarantiestelsels een limiet te stellen op de preferente status van overdraagbare passiva, teneinde de overdracht van obligaties te voorkomen die afbreuk zou kunnen doen aan het gelijk speelveld tussen obligatiehouders.

4. Mogelijke harmonisering van de liquidatieprocedures voor banken

In zijn tweede non-paper bespreekt het voorzitterschap de wisselwerking tussen de afwikkelingsregeling en de liquidatieprocedures voor banken, alsook het concept van normale insolventieprocedures in het BRRD-kader. Het is de bedoeling nogmaals na te denken over de tweedeling tussen afwikkeling en liquidatie, die van begin af aan in het BRRD-kader is geïntegreerd.

De kenmerken van dit kader komen voort uit die tweedeling, en uit voorgaande debatten over de evaluatie van het CMDI-kader is gebleken dat de standpunten van de lidstaten over enkele fundamentele punten in verband met de normale liquidatieprocedures voor banken sterk uiteenliepen. Het non-paper is conceptueel van aard en bevat geen antwoorden op praktische vragen, bijvoorbeeld over de financiering van afwikkeling en liquidatie en de voorwaarden voor toegang ertoe.

Het uitgangspunt is dat er niet alleen een openbaar belang is bij de afwikkeling, maar ook bij de liquidatie van banken: de "versplinterde" insolventie die bedoeld is voor niet-financiële ondernemingen, is geen optimale manier voor het liquideren van banken vanwege de negatieve effecten ervan op de financiële stabiliteit. In het non-paper wordt daarom voorgesteld de kenmerken vast te stellen van een eventueel voor alle lidstaten gemeenschappelijk liquidatiekader. Daarbij zou het gaan om: i) een verbeterde gemeenschappelijke definitie van liquidatie in de BRRD, zodat duidelijk is welke nationale insolventieprocedures onder de definitie vallen; ii) duidelijk omschreven minimumkenmerken en triggers van een normale liquidatieprocedure voor banken; en iii) bijzondere toezichtbevoegdheden die van toepassing zijn na een verklaring inzake het falen of waarschijnlijk zullen falen en de uiteindelijke intrekking van de vergunning.

Enkele lidstaten onderschreven dat het openbaar belang gediend kan zijn bij liquidatie, maar vonden dat indien het algemeen belang in het geding is, de bank moet worden afgewikkeld. Sommige lidstaten betuigden zich wel voorstander van het gebruik van bepaalde afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden bij liquidatieprocedures, en verwezen naar het evenredigheidsbeginsel. Zij stonden open voor verdere uitbreiding van dergelijke instrumenten en procedures in de EU, althans als ook de mogelijkheid om normale insolventieprocedures te gebruiken open bleef. Sommige gaven aan dat er meer onderzoek nodig was om exact na te gaan welke belemmeringen zulke instrumenten en procedures in hun rechtsgebied in de weg staan. Andere waren echter van mening dat de normale insolventieprocedures in hun rechtsgebied voldoende solide kaders boden die een ordelijke uitstap uit de markt van banken die falen of waarschijnlijk zullen falen, mogelijk maken. Sommige waren gekant tegen verdere harmonisering van de nationale liquidatiekaders en tegen toepassing van op afwikkeling gebaseerde instrumenten in hun nationale liquidatiekaders. Zij wezen op juridische, en soms constitutionele, belemmeringen voor de invoering van administratieve bevoegdheden buiten de afwikkeling.

Het concept "beoordeling van het openbaar belang", dat in het huidige kader wordt gebruikt als criterium om de afwikkeling van een bank te scheiden van de liquidatie ervan, werd door de lidstaten algemeen gezien als de juiste aanpak. Deze tweedeling is voor hen belangrijk. Hoewel sommige lidstaten, net als tijdens eerdere debatten in verschillende fora, van oordeel waren dat de huidige aanpak op basis van de beoordeling van het openbaar belang een aantal aanpassingen vergt ten behoeve van de benodigde samenhang, voorspelbaarheid en transparantie, waren zij voorstander van een ruimer afwikkelingsmandaat (in tegenstelling tot uitbreiding van het algemeen belang tot liquidatie).

Er was brede steun voor verfijning van de definitie van liquidatie in de BRRD, evenals voor de doelstelling om een bank na een negatieve beoordeling van het openbaar belang uit de markt te laten stappen. De meningen over wat dat uit de markt stappen precies behelzen moet, liepen echter uiteen. Er was verder onderzoek nodig naar de manier waarop een duidelijke lijst kan worden opgesteld van welke procedures in elk rechtsgebied als liquidatieprocedures gelden en wat moet worden verstaan onder gemeenschappelijke insolventietriggers. Er werd op gewezen dat de mogelijkheid van een gerechtelijke procedure open moet worden gelaten, aangezien dit soms voordelen biedt ten opzichte van een administratieve aanpak, bijvoorbeeld wat betreft rechtszekerheid, of dat gecoördineerde insolventie voor holdings waarbij zowel banken als niet-bancaire ondernemingen betrokken zijn, mogelijk moet blijven. Wat het verband met de intrekking van de vergunning betreft, benadrukten de meeste lidstaten dat het zaak is zowel het niet-automatische karakter van de procedure als de daarmee verband houdende discretionaire bevoegdheden van toezichthouders die nodig zijn om een tijdige maar ordelijke uitstap uit de markt, te behouden. Sommige gaven aan dat voor banken in hun lidstaat intrekking van de vergunning de enige aanleiding tot insolventie was.

Het voorstel om de ordelijke uitstap van een bank uit de markt te verankeren als expliciete afwikkelingsdoelstelling, naast de vijf bestaande afwikkelingsdoelstellingen van artikel 31 BRRD, werd met algemene scepsis onthaald. Een aantal lidstaten achtte dit in strijd met de andere afwikkelingsdoelstellingen en meer bepaald met sommige afwikkelingsstrategieën, namelijk een "open bank" bail-in. Andere plaatsten vraagtekens bij de noodzaak van deze maatregel, aangezien er momenteel voor de afwikkelingsautoriteiten geen belemmeringen zijn om de uitstap van een bank uit de markt te beheren. Er werd opgemerkt dat zelfs een zeer kleine bank in aanmerking moet komen voor justitiële saneringsmaatregelen.

In het non-paper wordt voorgesteld om de bevoegde autoriteiten/de afwikkelingsautoriteiten extra bevoegdheden te verlenen ter toepassing op banken die zijn aangemerkt als een instelling die faalt of waarschijnlijk zal falen en zouden moeten worden geliquideerd. Daarbij zou het onder meer gaan om de bevoegdheid een bijzonder bestuur aan te stellen, instrumenten van verkoop van de onderneming en van afsplitsing van activa toe te passen, en een stapsgewijze liquidatie op gang te brengen, teneinde beter tegemoet te komen aan het openbaar belang. De lidstaten waren echter in het algemeen van oordeel dat de bevoegdheden waarin het huidige kader voorziet, toereikend zijn. Als alternatief stelde een lidstaat voor te zorgen voor een betere coördinatie tussen autoriteiten wanneer een bank op het punt staat te worden aangemerkt als een instelling die faalt of waarschijnlijk zal falen. Op die manier is de afwikkelingsautoriteit voorbereid ingeval de bevoegde autoriteit een bank daadwerkelijk aanmerkt als een instelling die faalt of waarschijnlijk zal falen.

5. Thema's in verband met risicovermindering in het bankwezen

Onder het Sloveense voorzitterschap is begonnen met de bespreking van twee wetgevingsvoorstellen die, na de vaststelling ervan, belangrijke gevolgen zullen hebben voor het verminderen van de risico's in het EU-bankenstelsel, namelijk het antiwitwaspakket, dat de Commissie in juli heeft gepresenteerd, en het pakket kapitaalvereisten, dat in oktober is gepresenteerd. Het voorzitterschap is onmiddellijk van start gegaan met de onderhandelingen in de Raad over beide voorstellen. Voorts is de richtlijn inzake kredietsevicers en kredietkopers, waarover de beide wetgevers onder het Portugese voorzitterschap hebben onderhandeld en die ten doel heeft de ontwikkeling van secundaire markten voor niet-renderende leningen te bevorderen, op 9 november 2021 door de Raad goedgekeurd, zodat zij nog vóór het einde van dit jaar in werking kan treden.

6. Slotopmerkingen

Het voorzitterschap verzoekt de Raad nota te nemen van dit verslag, met het oog op het voortzetten van de werkzaamheden.

Het Franse voorzitterschap wordt verzocht voort te bouwen op de geboekte vooruitgang en te blijven werken aan de versterking van de bankenunie.
