

Brussel, 21 april 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0111 (COD)**

**8499/23
ADD 2**

**EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 april 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 226 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij voorstellen voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU wat betreft vroegtijdige-interventiemaatregelen, de voorwaarden voor afwikkeling en de financiering van afwikkelingsmaatregelen HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 wat betreft vroegtijdige-interventiemaatregelen, afwikkelingsvoorwaarden en financiering van afwikkelingsmaatregelen HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2014/49/EU betreffende de omvang van depositobescherming, het gebruik van de middelen van depositogarantiestelsels, grensoverschrijdende samenwerking en transparantie

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 226 final.

Bijlage: SWD(2023) 226 final

Straatsburg, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[...]

bij

Voorstellen voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU wat betreft vroegtijdige-interventiemaatregelen,
de voorwaarden voor afwikkeling en de financiering van afwikkelingsmaatregelen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 wat betreft vroegtijdige-
interventiemaatregelen, afwikkelingsvoorwaarden en financiering van
afwikkelingsmaatregelen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Richtlijn 2014/49/EU betreffende de omvang van depositobescherming,
het gebruik van de middelen van depositogarantiestelsels, grensoverschrijdende
samenwerking en transparantie

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling over de doorlichting van het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering (CMDI) (richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD), gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR), richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD))
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
Het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering (CMDI) is ontworpen om het falen van kredietinstellingen, ongeacht de omvang of het bedrijfsmodel, te voorkomen en te beheersen. De doelstellingen van het kader zijn de financiële stabiliteit beperken, deposanten beschermen, het gebruik van overheidssteun beperken, het morele gevaar beperken en zorgen voor gelijke voorwaarden op de eengemaakte markt, en tegelijkertijd waardevernietiging voorkomen. In het algemeen concludeerde de evaluatie dat het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering doeltreffend functioneert voor sommige doelstellingen (beschermen van financiële stabiliteit), maar onderpresteert voor andere doelstellingen (beschermen van het geld van de belastingbetaler en deposanten, en zorgen voor gelijke voorwaarden op de eengemaakte markt). Daarom zijn er verbeteringen nodig, vooral voor de volgende problemen: - Er is nog steeds onvoldoende rechtszekerheid en voorspelbaarheid bij het beheer van bankfalen. Zo kan de beslissing van overheden om een beroep te doen op afwikkeling of insolventie aanzienlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat. - Door de sector gefinancierde vangnetten blijven ondoeltreffend en uiteenlopende toegangsvoorwaarden voor financiering bij afwikkeling en buiten afwikkeling blijven bestaan, wat een invloed heeft op stimulansen en mogelijkheden schept voor arbitrage wanneer er een beslissing moet worden genomen over crisisbeheersinstrument dat die moet worden gebruikt om deposito's beter te beschermen. - De bescherming van deposanten blijft ongelijk en inconsequent tussen lidstaten en de financiering van het depositogarantiestelsel (DGS) kan onvoldoende robuust blijken, met name door het uitblijven van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).
Wat is het doel van dit initiatief?
Rekening houdend met deze problemen streeft de doorlichting van het CMDI ernaar beter te voldoen aan alle fundamentele doelstellingen van het kader door: - de financiële stabiliteit en de continuïteit van de kritieke functies van banken voor de samenleving te behouden; - deposanten te beschermen en het vertrouwen van de consument te waarborgen; - de werking van de interne markt te waarborgen en te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden in de hele EU; - het gebruik van belastinggeld te beperken en de marktdiscipline te waarborgen.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
De doorlichting zal de EU-wetgeving (de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD), de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR) en de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD)) wijzigen. De voorgestelde wijzigingen zijn gerechtvaardigd op EU-niveau omwille van de sterke banden tussen nationale financiële sectoren en het risico op besmetting en overloopeffecten; de grensoverschrijdende aard van veel activiteiten van de financiële instellingen; en de systemische impact die het falen van om het even welke bank kan hebben op de financiële stabiliteit (zelfs kleine en middelgrote banken). Alleen een optreden van de EU kan nationale en Europese afwikkelingsautoriteiten de passende instrumenten en bevoegdheden aanreiken om falende banken van elke omvang en bedrijfsmodellen op ordelijke wijze te beheren. De EU kan optreden via het geharmoniseerde afwikkelingskader wanneer nationale insolventieprocedures niet passend worden geacht om de deposanten, het geld van de belastingbetaler en de financiële stabiliteit te beschermen. Met haar optreden kan de EU ook zorgen voor een vlak speelveld, een verbeterde eengemaakte markt voor bankdiensten en gelijke behandeling voor alle deposanten en banken in heel de EU. Tegelijkertijd legt het optreden van de EU geen bepaalde strategie op die moet worden gekozen voor falende banken. In plaats daarvan reikt het nationale en Europese autoriteiten een consequent kader aan om per geval de passende en evenredige beslissingen te nemen.
B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Gezien de sterke banden tussen het instrumentarium voor crisisbeheer en de financiering ervan, werden in de effectbeoordeling pakketten met beleidsopties in overweging genomen. Deze pakketten met beleidsopties bundelen de relevante ontwerpeigenschappen van het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering om een alomvattende en consequente aanpak te waarborgen. Sommige voorgestelde wijzigingen in verband met maatregelen voor vroegtijdige interventie, de voorwaarden om te bepalen of een bank falend is of waarschijnlijk zal falen, en de harmonisatie van bepaalde kenmerken van de richtlijn depositogarantiestelsels zijn gemeenschappelijke kenmerken voor alle in aanmerking genomen optiepakketten.

De verschillende pakketten met beleidsopties zijn vooral gericht op de analyse van de mogelijkheden om de reikwijdte van de afwikkeling op geloofwaardige en doeltreffende wijze te vergroten in functie van het ambitieniveau bij het toegankelijker maken van de financiering bij afwikkeling. In de beleidsopties wordt met name overwogen het gebruik van middelen van depositogarantiestelsels bij afwikkeling te vergemakkelijken, onder meer als overbrugging, in het kader van de waarborg van de laagstekostentoets, ter verbetering van de evenredigheid bij de toegang tot het nationale afwikkelingsfonds / gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (RF/SRF) voor banken, met name kleinere en middelgrote banken, die aan overdrachtsstrategieën met terugtrekking uit de markt worden onderworpen. Zij onderzoeken ook de mogelijkheid om middelen van het depositogarantiestelsel doeltreffender en efficiënter te gebruiken krachtens een geharmoniseerde laagstekostentoets voor andere maatregelen dan de uitbetaling van gedekte deposito's in insolventie. Met deze benadering wil men de verenigbaarheid van stimulansen voor afwikkelingsautoriteiten verbeteren bij de selectie van het meest passende instrument om een crisis te beheren. Het vrijmaken van middelen van het depositogarantiestelsel voor andere maatregelen dan de uitbetaling van gedekte deposito's hangt af van de plaats van het depositogarantiestelsel in de hiërarchie van vorderingen. Daarom worden in de beleidsopties ook verschillende scenario's voor de harmonisatie van de deposantenbevoorrechtiging in de hiërarchie van vorderingen onderzocht.

De beleidsopties leveren uitkomsten gaande van lichtjes verbeterde afwikkelingsfinanciering en een evenredige reikwijdte van de afwikkeling (optie 2) tot ambitieuzere verbeteringen in de besteding van de fondsen, het openen van de mogelijkheid voor een substantiële verruiming van de reikwijdte van de afwikkeling naar meer kleinere en middelgrote banken (optie 3) in verband met opties 1 (baseline) en 2. Optie 4 bestaat uit een ambitieuze hervorming van het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering, met inbegrip van het Europees depositoverzekeringssstelsel (een tussenliggend, hybride model, dat verschilt van het Commissievoorstel van 2015). Terwijl de Eurogroep nog een consensus moet bereiken over hoe het verder moet met het Europees depositoverzekeringssstelsel, erkennen de meeste EU-lidstaten en het Europees Parlement het werk dat op technisch niveau is verricht en het belang van de oprichting van het Europees depositoverzekeringssstelsel voor de robuustheid van het kader en de voltooiing van de bankenunie. Daarom is het in deze optie opgenomen voor de technische volledigheid en samenhang van de beleidsopzet, hoewel het in dit stadium als politiek onhaalbaar werd beoordeeld.

De ambitieuze maar realistische verbeteringen aan het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering onder optie 3, met name de besteding van de fondsen, gekoppeld aan een evenredige reikwijdte van de afwikkeling en op elkaar afgestemde stimulansen om te beslissen over het beste crisisinstrument voor kleinere en middelgrote banken, maken hiervan de voorkeursoptie (bij het uitblijven van politieke overeenstemming over het Europees depositoverzekeringssstelsel).

Wie steunt welke optie?

De meeste EU-lidstaten staan achter het beginsel van de verruiming van de reikwijdte van de afwikkeling naar bepaalde kleinere en middelgrote banken wanneer de afwikkeling de doelstellingen van het kader het best zou bereiken door de beoordeling van het openbaar belang te verduidelijken, mits een geloofwaardige toegang tot financiering in afwikkeling voor deze soorten banken wordt gewaarborgd. Zij zijn voorstander van het integreren van meer proportionaliteit in de regels om toegang te krijgen tot financiering met de hulp van het depositogarantiestelsel onder een geharmoniseerde laagstekostentoets en met behoud van de minimumvoorwaarde voor bail-in voor afwikkelingsfinanciering.

In het algemeen zijn deposanten en consumenten voorstander van een kader waarbij meer banken in afwikkeling worden geplaatst en zij gebruik kunnen maken van door de sector gefinancierde vangnetten, wat het

risico van verliezen die zouden worden afgewenteld op deposito's zou verkleinen en tegelijk het gebruik van geld van de belastingbetaler zou matigen.

Banken zien over het algemeen de voordelen van een duidelijker kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering, maar zij tonen zich ook bezorgd. Enerzijds maken sommige kleinere banken zich zorgen over de kosten die een grotere reikwijdte van de afwikkeling, samen met mogelijke (evenredige) MREL-vereisten en een ruimer gebruik van door de sector gefinancierde vangnetten, met zich zou kunnen meebrengen. Anderzijds zijn grotere banken voorstander van afwikkeling en benadrukken zij de noodzaak van het aanleggen van MREL-buffers. Ze staan echter kritisch tegenover het vooruitzicht van het gebruik van vangnetten, vooral voor het afwikkelen van kleinere en middelgrote banken.

De meeste EU-lidstaten zijn voorstander van het Europees depositoverzekeringssysteem en betreuren de gemiste kans om de synergieën met het kader voor crisisbeheer bij banken en depositoverzekering in deze doorlichting te exploiteren. In het algemeen is de sector ook voorstander van een Europees depositoverzekeringssysteem, met name voor de potentiële kostenefficiënties die kunnen leiden tot lagere bijdragen voor vangnetten.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Elk van de drie pakketten met beleidsopties is erop gericht een op stimulansen gebaseerd kader tot stand te brengen door de toepassing van afwikkelingsinstrumenten op een meer consistente wijze aan te moedigen, de rechtszekerheid en voorspelbaarheid te vergroten, het speelveld gelijk te maken en de toegang tot gemeenschappelijke vangnetten te vergemakkelijken, terwijl sommige alternatieven buiten de afwikkeling in het kader van nationale insolventieprocedures worden gehandhaafd. Door de opzet bereiken de optiepakketten deze doelstellingen echter in verschillende mate en verschilt de politieke haalbaarheid ervan.

Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?

De verschillende elementen van de drie beleidsopties zouden leiden tot verschillende niveaus van kosten en verdeling van kosten.

Banken die geoormerkt zijn voor afwikkeling blijven voldoen aan het vereiste om passende niveaus van intern verliesabsorberend vermogen te waarborgen en meer afwikkelaar te worden. Voor banken die overgaan van "in aanmerking genomen voor liquidatie" naar "geoormerkt voor afwikkeling" moet per geval worden beoordeeld of de verruiming van de reikwijdte van de afwikkeling zich zou vertalen in hogere kosten. Een matigende factor voor het publiek en voor de samenleving als geheel zou het behoud van activawaarde (door de vergemakkelijking van transferstrategieën met een ordelijke terugtrekking uit de markt), een verminderd gebruik van belastinggeld en het vermijden van de bail-in van deposanten door een uitgebreider gebruik van het depositogarantiestelsel in het kader van de waarborg van de laagstekostentoets zijn. Het gebruik van de middelen van het depositogarantiestelsel en het nationaal afwikkelingsfonds/gemeenschappelijk afwikkelingsfonds kan ook aanleiding geven tot behoeften aan aanvulling via achteraf te betalen bijdragen door de sector, wat, bij het uitblijven van het Europees depositoverzekeringssysteem, niet zou worden gecompenseerd door verlagingen van bijdragen van banken aan de vangnetten.

Voor consumenten en deposanten (met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)) moeten de kosten beperkt zijn en duidelijk worden gecompenseerd door de voordelen. Dat moet met name gebeuren via een grotere bescherming van de deposanten, financiële stabiliteit, een beter behoud van de waarde door het veiligstellen van de kritieke bankfuncties en een geringer gebruik van het geld van de belastingbetaler.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Gezien de centrale rol van de banken bij het verstrekken van financiering en financiële diensten aan consumenten en kmo's zou een verbeterde stabiliteit van de banksector via een hervorming van het crisisbeheer bij banken en depositoverzekering deze groepen ten goede moeten komen, zowel wat betreft hun toegang tot financiering als hun bescherming als deposanten.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Een doelstelling van de hervorming van het crisisbeheer bij banken en depositoverzekering is een verdere afbouw van het gebruik van het geld van de belastingbetaler bij het afhandelen van het falen van banken. Enerzijds kan de administratieve last voor overheden enigszins toenemen (afwikkelingsautoriteiten, d.w.z. voorbereiding van meer afwikkelingsplannen en uitvoeren van meer administratieve beslissingen). Anderzijds zouden overheden baat hebben bij meer rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de resultaten bij de uitvoering van afwikkelingsacties of bij de toepassing van de passende crisisbeheersinstrumenten buiten afwikkeling.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Nee.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De wetgeving zal vijf jaar na de datum van toepassing een volledige evaluatie ondergaan: er zal worden nagegaan in hoeverre deze effectief en efficiënt is geweest bij de verwezenlijking van de in dit verslag beschreven doelstellingen en er zal worden beslist of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.