



Brussel, 2 juni 2021
(OR. en)

9311/21

LIMITE

EF 182
ECOFIN 548
CODEC 796

Interinstitutioneel dossier:
2015/0270(COD)

VERSLAG

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
Betreft:	Voortgangsverslag van het voorzitterschap over de versterking van de bankenunie

Samenvatting

Als bijdrage aan de holistische werkzaamheden met betrekking tot de resterende elementen ter voltooiing van de bankenunie heeft de ad-hocgroep versterking bankenunie zich tijdens het Portugese voorzitterschap geconcentreerd op de technische besprekingen over de opzet van het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS). Het Portugese voorzitterschap heeft een hybride referentiemodel gebruikt en zich beraden op de reikwijdte van het EDIS en de behandeling van de keuzemogelijkheden en nationale discretionaire bevoegdheden (Options and National Discretions (OND's)) waarin de richtlijn depositogarantiestelsels (DGS) voorziet, met inbegrip van de preventieve en alternatieve maatregelen. Tevens werd nader ingegaan op de koppeling tussen het EDIS en het kader voor crisisbeheersing, evenals op de risicogebaseerde bijdragen. De besprekingen vonden plaats op basis van een reeks leidende beginselen.

*Een **hybride model** waarin nationale depositogarantiestelsels (NDGS) toegang hebben tot aanvullende financiële middelen die door een centraal depositoverzekeringfonds (DIF) en via verplichte kredietverstrekking uit andere NDGS worden verleend, werd ter bespreking voorgesteld als een mogelijk compromismodel voor de lancering van EDIS, waarbij het in een eerste fase enkel gaat om liquiditeitsverschaffing.*

Deze opzet biedt de nodige flexibiliteit voor de ontwikkeling van een model met een component verliesdeling tot een volwaardig en stabiel EDIS. In dit verband liepen de meningen uiteen: verscheidene leden pleitten voor een volwaardig EDIS met verliesdeling, terwijl andere leden stelden dat er voor het EDIS geen verschillende fasen of verliesdekking nodig zijn, omdat deze zouden afhangen van een politiek akkoord en de daarmee samenhangende voorafgaande voorwaarden. Er was brede steun voor een eenvoudig en efficiënt model dat de afstemming tussen aansprakelijkheid en controle bevordert.

*Verskillende dimensies van het hybride model in de beginfase werden onderzocht. Veel leden steunden een **EDIS-concept** waarbij, in aansluiting op de bundeling van middelen op centraal niveau, de nationale middelen die beschikbaar zijn voor verplichte kredietverstrekking ook zouden worden gedeponereerd in afzonderlijke deelfondsen naast het DIF, aangezien dit administratief minder complex zou zijn en meer kans op tijdige ondersteuning biedt. De invoering van een nationale bovengrens voor verplichte kredietverstrekking kreeg aanzienlijke steun, terwijl de invoering van een bovengrens voor het DIF meer omstreden was.*

*Verscheidene leden waren van mening dat entiteiten die niet onder de richtlijn kapitaalvereisten (RKV) en de verordening kapitaalvereisten (VKV) vallen (**niet-RKV/VKV-entiteiten**), evenals **institutionele protectiestelsels (IPS) die als DGS zijn erkend**, binnen de reikwijdte van het EDIS moeten vallen. Het onder de reikwijdte brengen van niet-RKV/VKV-entiteiten kan afhankelijk worden gesteld van het gebruik van proportionaliteitsbepalingen, door deze entiteiten op te nemen in de RKV/VKV, of van de uitvoering van een conformiteitstest op Europees niveau. De meerderheid van de leden pleitte ervoor om als DGS erkende IPS en alle IPS-leden onder de reikwijdte van het EDIS te laten vallen. Eén lid vond dat ze buiten de reikwijdte moeten blijven, omdat dergelijke IPS naar zijn oordeel verschillen van andere DGS en kostenneutraliteit alleen maar kan worden bereikt door ze dus buiten de reikwijdte te laten. Een geharmoniseerde gelijkwaardigheidstoets kan een manier zijn om te zorgen voor een gelijk speelveld voor **bijkantoren in derde landen**, hoewel er geen consensus was over hun opname in het EDIS. Het onder het bereik van de RKV/VKV laten vallen van dergelijke entiteiten, kwam eveneens ter sprake.*

*Naast de reikwijdte voor entiteiten, zijn de besprekingen over de **OND's** de mogelijke dekking ervan door het EDIS van belang gebleken om het debat over de toewijzing van middelen tussen de NDGS en het DIF vorm te geven. De meerderheid van de leden was namelijk van mening dat OND's waar mogelijk moeten worden geharmoniseerd en, althans tot op zekere hoogte, door het EDIS moeten worden gedekt. Zoals is besproken, zal een toename van de EDIS-dekking naar verwachting gepaard gaan met een geleidelijke opbouw van het DIF. Enkele leden waren van mening dat alle OND's nationale opties moeten blijven en alleen op nationaal niveau moeten worden gedekt (d.w.z. zonder aanspraak op financiële steun van het DIF), eventueel met aanvullende middelen.*

Het op elkaar afstemmen van de drie pijlers van de bankenunie en het tot stand brengen van een uniform beschermingsniveau van depositanten werden in het algemeen aangemerkt als belangrijke gemeenschappelijke elementen met betrekking tot niet-RKV/VKV-entiteiten, IPS, bijkantoren van derde landen en OND's.

*Verscheidene leden pleitten ervoor om de materiële regelingen voor het gebruik van **preventieve en/of alternatieve maatregelen in het EDIS**, met name wat betreft de laagstekostentoets, te harmoniseren, waarbij sommigen ook bedenkingen hadden bij het feit dat er bij de algehele herziening van het kader op moet worden toegezien dat daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de ingestelde instrumenten en dat er bij het gebruik van deze maatregelen een gelijk speelveld komt in het kader voor crisisbeheersing van de Europese Unie (EU). Wat de dekking van deze maatregelen door het EDIS betreft, waren de leden verdeeld over de vraag of dekking door het EDIS moet worden toegestaan dan wel of deze maatregelen uitsluitend op nationaal niveau moeten worden gehandhaafd. Sommige leden waren het ermee eens dat voor de integratie van deze maatregelen in het EDIS een groter DIF nodig is, terwijl enkelen opmerkten dat voor de grotere efficiëntie die met dergelijke maatregelen kan worden bereikt, wellicht geen groter DIF nodig is, mits de laagstekostentoets wordt geharmoniseerd.*

*Tijdens de bespreking over de mogelijke **koppeling tussen het EDIS en de huidige herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering** werden de uiteenlopende standpunten bevestigd, zowel over de rol van de DGS in crisisbeheersing (waarbij verscheidene leden voorstander waren van de uitbreiding ervan, en verscheidene andere leden aanvoerden dat de primaire functie van een DGS de bescherming van gedekte deposito's door middel van uitbetaling is), als over de opname in het EDIS van een mogelijke uitbreiding van de DGS-functies. De meningen liepen ook uiteen over de vraag of het EDIS en het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering samen of los van elkaar moeten worden besproken.*

*Wat betreft de **opbouw van het DIF** steunden verscheidene leden een model met vooraf te storten directe bijdragen uit de NDGS, aangezien alle NDGS op schema liggen om hun streefbedrag te bereiken, waarbij de meerderheid van de leden ervoor pleitten om bijdragen van meet af aan te benchmarken op het niveau van de bankenunie. Hoewel erkend werd dat de kwestie een sterk politiek karakter heeft, stonden veel leden open voor het idee om het EDIS te voorzien van externe financieringscapaciteit, en wilden sommige onder hen dit via de invoering van een gemeenschappelijk budgettair vangnet doen. Anderen waren geen voorstander van externe financiering met overheidsgeld.*

*De mogelijkheid om **indicatoren op basis van blootstellingen aan staatsschulden** toe te voegen aan de methode voor de berekening van **risicogebaseerde bijdragen** werd door verschillende leden overwogen bij de politieke bespreking over hoe in de regelgeving moet worden omgegaan met blootstellingen aan staatsschulden. Hoewel er enige steun was voor het gebruik van indicatoren op basis van concentratierisico's, gaf het idee indicatoren op basis van kredietrisico's te hanteren, aanleiding tot bezorgdheid, met name vanwege de negatieve gevolgen voor kleinere markten en het feit dat externe ratings de procyclische effecten en de risico's voor de financiële stabiliteit kunnen verergeren.*

*Het Portugese voorzitterschap heeft zich ook gebogen over het concept van verliesdeling en de wisselwerking ervan met verschillende parameters van het hybride model tijdens de **overgang naar een stabiele toestand** met volledige verliesdekking, hoewel sommige leden erop wezen dat er nog geen akkoord is. Een concept waarbij het DIF en de NDGS parallel zouden interveniëren en waarbij het aandeel van de tussenkomst van het DIF in aanmerking zou worden genomen voor de absorptie van potentiële verliezen, werd door verschillende leden gesteund. Bovendien was er relatief brede steun voor een oplossing waarbij tijdens de overgangsfase het aan het DIF toegewezen aandeel van de middelen zou toenemen en het aandeel van de middelen voor verplichte kredietverstrekking en nationaal gebruik zou afnemen.*

De hierboven vermelde belangrijkste standpunten en boodschappen doen geen afbreuk aan de uitgebreidere beschrijving in dit verslag van de besprekingen die in de ad-hocgroep versterking bankenunie plaatsvonden.

1. Inleiding

Overeenkomstig de conclusies van de Raad over de routekaart voor de voltooiing van de bankenunie, zoals aangenomen door de Raad op 17 juni 2016 (10460/16), en voortbouwend op de voortgangsverslagen van het Nederlandse voorzitterschap (10036/16), het Slowaakse voorzitterschap (14841/16), het Maltese voorzitterschap (9484/17), het Estse voorzitterschap (14808/17), het Bulgaarse voorzitterschap (9819/18), het Oostenrijkse voorzitterschap (14452/18), het Roemeense voorzitterschap (9729/19 ADD 1), het Finse voorzitterschap (14354/19 REV 1), het Kroatische voorzitterschap (8335/20 ADD 1) en het Duitse voorzitterschap (13091/20), heeft het Portugese voorzitterschap de werkzaamheden op technisch niveau over het voorstel van de Europese Commissie tot instelling van het EDIS constructief voortgezet.

Het Portugese voorzitterschap heeft vijf vergaderingen van de ad-hocgroep versterking bankenunie georganiseerd (op 2 februari, 23 februari, 22 maart, 27 april en 27 mei 2021).

Dit voortgangsverslag geeft een samenvatting van de besprekingen die in dit semester hebben plaatsgevonden en is opgesteld met inachtneming van de standpunten van de leden van de ad-hocgroep versterking bankenunie, maar onder de verantwoordelijkheid van het Portugese voorzitterschap. Het moet continuïteit bieden en de taak van het aantredende voorzitterschap vergemakkelijken, en het mag niet als bindend worden beschouwd, aangezien het de beoordeling door het voorzitterschap van het resultaat van de besprekingen vormt.

De besprekingen waren toegespitst op de vooruitgang en versterking van de bankenunie. De nadruk lag vooral op de technische elementen van het concept van een geloofwaardig en effectief EDIS, voortbouwend op eerdere besprekingen en recente politieke richtsnoeren, zoals de brief van de voorzitter van de Eurogroep aan de voorzitter van de Europese Raad in de aanloop naar de Eurotop in december 2020.

Het werk van het Portugese voorzitterschap had tot doel de belangrijkste punten te verduidelijken. Aan de hand van een aantal leidende beginselen beoordeelde het Portugese voorzitterschap in eerste instantie de opzet van het hybride model met een uitsluitend liquiditeitsgericht EDIS dat de in de richtlijn depositogarantiestelsels vastgestelde verplichte functies van de DGS omvat (d.w.z. uitbetaling en het gebruik van NDGS bij afwikkeling).

Vervolgens werden verschillende andere bouwstenen één per één behandeld, namelijk: i) de behandeling van verschillende entiteiten (niet-RKV/VKV-entiteiten, bijkantoren van derde landen en IPS en hun leden); iii) de interactie tussen het EDIS en de OND's waarin de richtlijn depositogarantiestelsels voorziet; en iii) het onder het bereik van het EDIS laten vallen van preventieve en alternatieve maatregelen. Dit laatste punt werd aangevuld met een debat over de mogelijke koppeling tussen het EDIS en de herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering. Tot slot werd ook gesproken over de risicogebaseerde bijdragen in het kader van het EDIS, waarbij ook de vraag aan bod kwam of indicatoren voor potentiële blootstellingen aan staatsschulden moeten worden toegevoegd aan hun berekeningsmethode.

Op basis hiervan werd de leden verzocht zich te beraden op de opnemings van steeds complexer wordende bijkomende elementen in het hybride model, en ten slotte op de wisselwerking tussen deze elementen in de overgangsfase met verliesdekking, hetgeen zou kunnen leiden tot een volwaardig en stabiel EDIS waarvoor nog steeds een politiek besluit nodig is.

Het Portugese voorzitterschap deelt de mening dat de besprekingen in dit semester in te passen zijn in de bredere context van de politieke besprekingen van de Groep op hoog niveau inzake EDIS betreffende drie van de vier werkstromen (namelijk EDIS, crisisbeheer en de omgang met blootstellingen aan staatsschulden in de regelgeving) die deel uitmaken van de holistische aanpak, alsmede in de context van de evaluatie door de Europese Commissie van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering, die uiterlijk eind 2021 wordt verwacht. Sommige leden merkten op dat vorderingen met het EDIS gelijke tred moeten houden met andere werkstromen.

Tijdens de vergaderingen van de groep op hoog niveau vond na de besprekingen regelmatig een debriefing plaats.

2. Leidende beginselen

Tijdens de eerste vergadering, die plaatsvond op 2 februari 2021, heeft het Portugese voorzitterschap een aantal **leidende beginselen** voorgesteld voor de daaropvolgende besprekingen over de verdere versterking van de bankenunie, waaronder het EDIS, met een non-paper van het Portugese voorzitterschap als achtergronddocument.

Deze leidende beginselen luiden als volgt:

1. zorgen voor financiële stabiliteit, zowel op het niveau van de bankenunie als op nationaal niveau;
2. zorgen voor een hoge uniforme mate van bescherming van deposanten, ongeacht de plaats waar de bank is gevestigd;

3. zorgen voor een adequaat evenwicht tussen controle en aansprakelijkheid op het niveau van de bankenunie;
4. stimulansen op elkaar afstemmen in een uniform en geharmoniseerd depositogarantiekader;
5. de afhankelijkheid van nationale budgettaire vangnetten en van het geld van de belastingbetaler doorbreken;
6. zorgen voor de gelijke behandeling van NDGS met, in de overgangsfase, de beperking van het pioniersvoordeel;
7. een zo eenvoudig mogelijke opbouw voor het EDIS ontwikkelen.

De meeste leden waren het in grote lijnen eens met de zeven door het Portugese voorzitterschap voorgestelde beginselen en achtten ze nuttig voor het structureren van de besprekingen; de wezenlijke beginselen moesten volgens een aantal onder hen echter op politiek niveau worden besproken.

Een aantal leden wees daarbij met name op het waarborgen van de bescherming van deposanten en het vertrouwen in het stelsel. Voorts uitten een aantal leden hun bezorgdheid over: i) het gebrek aan overeenstemming over wat sommige beginselen betekenen en hoe ze moeten worden geïnterpreteerd; ii) de noodzaak van wisselwerking tussen het kader voor crisisbeheer en het EDIS-kader, en de in dat verband te maken beleidskeuzes; en iii) het beginsel van afstemming tussen controle en aansprakelijkheid. Enkele leden wezen erop hoe belangrijk het is dat met deze beginselen nationale specifieke kenmerken zoals OND's en IPS goed worden aangepakt. Enkele leden benadrukten ook het belang van het risiconiveau van banken bij de toetreding tot het EDIS.

Sommigen stelden dat tevens rekening moet worden gehouden met andere beginselen zoals: het bevorderen van kosteneffectiviteit en kostenefficiëntie, het zorgen voor kostenneutraliteit voor het bankwezen, het voorkomen van systematische kruissubsidiëring, het terugdringen van de moral hazard en het verbeteren van de risicobeperking. Een aantal leden onderstreepten ook de noodzaak om de drie pijlers van de bankenunie op elkaar af te stemmen, de band tussen overheid en banken te doorbreken, te zorgen voor gelijkwaardige behandeling in alle deelnemende lidstaten, ongeacht of zij de euro gebruiken of niet, om effectiever te zorgen voor een gelijk speelveld en om de integriteit van de interne markt te behouden. Sommigen benadrukten ook hoe belangrijk het is dat snel vooruitgang wordt geboekt, met als einddoel een volwaardig EDIS; enkele anderen namen echter het tegenovergestelde standpunt in.

Het Portugese voorzitterschap was van oordeel dat de meeste voorstellen van de leden reeds in de zeven gepresenteerde beginselen vervat zitten.

3. Het hybride model

De leden van de ad-hocgroep versterking bankenunie bespraken de **operationalisering van het hybride model** tijdens de vergaderingen van 2 en 23 februari 2021, op basis van twee non-papers van het Portugese voorzitterschap.

Het Portugese voorzitterschap spitste het debat toe op de belangrijkste elementen van het hybride model: i) de toewijzing van middelen en de omvang van het DIF; ii) het mechanisme voor verplichte kredietverstrekking; iii) de bovengrenzen van het DIF en de verplichte kredietverstrekking; iv) de opbouw en de financiering van het DIF; v) de toegang tot externe financiering; vi) het concept tekort aan liquiditeit; vii) de terugbetaling van liquiditeitssteun (met inbegrip van rentevoeten en looptijden van de leningen); en viii) de governance van het EDIS.

Met betrekking tot bovenstaande elementen stelde het Portugese voorzitterschap een eenvoudige opzet voor, een zogenaamd "referentiemodel". Dit referentiemodel wordt gekenmerkt door liquiditeitsverschaffing die alleen de uitbetaling van gedekte deposito's en de bijdrage aan afwikkelingsfinanciering omvat ten belope van het bedrag aan verliezen die door gedekte deposito's zouden worden gedragen.

Wat de **toewijzing van middelen** betreft, steunden de meeste leden een klein of middelgroot DIF. Sommigen voerden aan dat het referentiemodel een beperkte reikwijdte heeft ten opzichte van zijn interventies en dat voor een groter bereik echter een groter DIF nodig kan zijn. Vele leden stonden er ook voor open om het DIF mettertijd uit te breiden. Sommigen wezen op het effect dat de toewijzing van middelen kan hebben op de definitieve opzet van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering.

Voor het mechanisme voor **verplichte kredietverstrekking** werden twee opties voorgesteld: één waarin voor verplichte kredietverstrekking vrij te maken middelen worden behouden naast de NDGS, en één waarin deze middelen worden gedeponereerd in afzonderlijke deelfondsen naast het DIF (één deelfonds per lidstaat). Deze laatste optie vond steun bij veel leden die opmerkten dat ze administratief minder complex is en wellicht meer kans biedt op tijdige steun uit het DIF. Sommige leden spraken hun voorkeur uit voor de eerste optie en benadrukten hoe belangrijk het is dat de middelen onder rechtstreekse nationale controle staan.

Enkele leden stelden een alternatieve optie voor, waarbij het centrale fonds volledig uit afzonderlijke compartimenten zou bestaan en dus zou afwijken van het hybride model. Bovendien pleitte een van deze leden voor een model zonder verplichte kredietverstrekking, dat efficiënter zou zijn dan het hybride model. Een ander lid was van mening dat een model met alleen verplichte kredietverstrekking ook een vorm van een EDIS kon zijn.

Veel leden gaven er de voorkeur aan het **plafond** voor het DIF als percentage van het streefniveau van het DIF te definiëren, terwijl andere tegen een plafond waren. Sommige leden waren tegen zo'n plafond omdat er adequate externe financieringsregelingen bestaan en vanwege het belang van de totale slagkracht van het systeem. Slechts enkele leden gaven de voorkeur aan een plafond dat zou variëren naar gelang van de financiële middelen die op het moment van het verzoek in het DIF beschikbaar zijn. Voorts stelden enkele leden voor bij de vaststelling van het plafond rekening te houden met de omvang van het nationale bankenstelsel, aangezien die van invloed is op de aflossingscapaciteit van het in moeilijkheden verkerende NDGS.

Het plafond voor verplichte kredietverstrekking kreeg brede steun, hoewel de leden van mening verschilden over de uitvoering ervan. Veel leden wilden het plafond liever definiëren als het deel van de nationale middelen dat uitsluitend voor nationaal gebruik beschikbaar is (berekend als percentage van het streefniveau van het NDGS), terwijl enkele anderen het bij voorkeur wilden definiëren als percentage van de beschikbare financiële middelen naast het NDGS op het moment van het verzoek.

Het voorstel van het Portugese voorzitterschap om **het DIF op te bouwen** met vooraf verstrekte rechtstreekse bijdragen van de NDGS'en werd door verschillende leden gesteund, aangezien alle NDGS'en momenteel op schema liggen om hun streefniveau te bereiken. Daarnaast gaven enkele leden de voorkeur aan benchmarking van de risicogebaseerde bijdragen (RBC) op nationaal niveau tijdens de liquiditeitsfase, maar de meerderheid vond dat vanaf het begin van het EDIS de benchmark van de bankenunie moest worden gebruikt. Eén lid steunde het idee om de streefniveaus van de NDGS'en te differentiëren om ervoor te zorgen dat een op risico gebaseerd nationaal eerste verlies door het NDGS wordt gedragen voordat het DIF kan worden gebruikt. Als het DIF met voorafgaande overdrachten van NDGS'en wordt opgebouwd, zou volgens dat lid een RBC voor de hele bankenunie immers niet mogelijk zijn. Sommige leden vroegen om een kwantitatieve analyse door de Europese Commissie.

Hoewel erkend werd dat de kwestie een sterk politiek karakter heeft, stonden veel leden open voor het idee om het EDIS via **externe financieringscapaciteit** meer slagkracht te geven en minder afhankelijk te maken van nationale budgettaire vangnetten. Sommigen van hen wilden daartoe een gemeenschappelijk budgettair vangnet invoeren. Sommige andere leden waren geen voorstander van externe financiering met overheidsgeld.

Tijdens deze bespreking werden verschillende standpunten naar voren gebracht. De invoering van een gemeenschappelijk budgettair vangnet voor het EDIS, vergelijkbaar met het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds (GAF), kreeg enige steun. Ook was er steun voor de resterende door het Portugese voorzitterschap voorgestelde opties, namelijk het opzetten van vrijwillige financiering tussen NDGS'en en kredietverstrekking uit het bedrijfsleven. Er werd op gewezen dat deze opties reeds bestaan voor het GAF, wat pleit voor het gebruik ervan in het EDIS. Enkele leden wezen voorts op de mogelijkheid om het GAF leningen aan het EDIS te laten verstrekken, waardoor kan worden geprofiteerd van onderlinge synergie, terwijl andere benadrukten dat zij eerst een volledig beeld van het EDIS wilden hebben alvorens een standpunt in te nemen. Ook werd een verdere analyse van de potentiële financieringsbehoeften voorgesteld om de beleidsopties voor het hybride model beter te kunnen beoordelen.

In het hybride model is het NDGS verplicht eerst zijn beschikbare financiële middelen (tot het streefniveau) op te gebruiken. Daarna kan het DIF tot dat bedrag krediet verstrekken indien er nog een tekort is. In het licht hiervan werden het **begrip tekort aan liquiditeit** en de rol van buitengewone bijdragen besproken, en met name of deze bijdragen moeten worden geïnd voordat de NDGS'en toegang tot het DIF hebben (waardoor het tekort kleiner wordt). De meerderheid van de leden was het erover eens dat het tekort aan liquiditeit dat door het EDIS moet worden gefinancierd, niet mocht leiden tot buitengewone bijdragen.

Met betrekking tot de door het voorzitterschap gepresenteerde beleidsopties hieromtrent, vond de meerderheid van de leden dat het NDGS volledige flexibiliteit moet genieten om te besluiten of er buitengewone bijdragen moeten worden geïnd nadat er liquiditeitssteun is verstrekt. Op die manier kan worden voorkomen dat het nationale bankwezen te zwaar wordt belast en blijft de financiële stabiliteit behouden. Sommige leden gaven echter de voorkeur aan een binnen een vooraf bepaalde termijn te innen minimumbedrag. Enkele leden benadrukten dat het belangrijk is dat er buitengewone bijdragen worden geïnd nadat er liquiditeitssteun is ontvangen als een manier om leningen tijdig terug te betalen. Enkele leden merkten ook op dat als de automatische inning van de buitengewone bijdragen wordt gewijzigd, volgens hen zou worden afgeweken van de huidige richtlijn depositogarantiestelsels. In dit verband wezen sommige leden ook op het belang van het behoud van een gelijk speelveld tussen leden en niet-leden van de bankenunie.

Wat de **terugbetaling van de liquiditeitssteun** betreft, waren verscheidene leden het erover eens dat flexibiliteit nodig is bij het opstellen van het aflossingsplan, voornamelijk om procycliciteit te voorkomen en de negatieve gevolgen voor het bankwezen te beperken. Er was ook enige steun voor aanvullende sturing in de wet om te zorgen voor voorspelbaarheid, transparantie en snelheid van de onderhandelingen tussen het NDGS en de centrale autoriteit. Andere leden gaven de voorkeur aan een striktere en minder flexibele aanpak met als argument dat er een gelijk speelveld moet zijn en duidelijkheid en zekerheid moet worden geboden, ook voor de begunstigde NDGS'en.

De meerderheid van de leden was voorstander van het toepassen van rente op de door het EDIS verstrekte leningen en pleitte voor een eenvoudige en pragmatische methode; enkele andere leden konden zich daar niet in vinden, omdat het doel van het mechanisme het behoud van de financiële stabiliteit moet zijn, zonder buitensporige lasten aan de NDGS'en, en uiteindelijk aan het nationale bankwezen op te leggen. De voorstanders van het toepassen van rente waren het er ook over eens dat de rentetarieven moesten voortvloeien uit de combinatie van de opportuniteitskosten van de verschillende financieringsbronnen. Veel leden waren het eens met het idee om het rentetarief voor middelen uit zowel het DIF als uit de verplichte kredietverstrekking op elkaar af te stemmen, omdat dit strookt met de waarschijnlijk gelijke opportuniteitskosten van deze bronnen, het pioniersvoordeel vermindert en eenvoudig toepasbaar is. Enkele leden waren voorstander van rentetarieven die niet nul zijn en gedifferentieerd zijn naar de verschillende opportuniteitskosten, met name tussen de deelnemende lidstaten in de eurozone en buiten de eurozone. Tot slot stonden verschillende leden open voor een onderzoek naar het idee om de depositorente van de Europese Centrale Bank (ECB) als benchmark te gebruiken.

Met betrekking tot de looptijd van de lening die is verstrekt aan het in moeilijkheden verkerende NDGS, benadrukten verscheidene leden dat er voldoende tijd moet zijn om zulke leningen terug te betalen om te voorkomen dat het bankwezen buitensporig wordt belast en er procycliciteit ontstaat, maar dat er wel moet worden gezorgd voor een adequaat aanvullingstempo. Het voorstel van het voorzitterschap om een looptijdverschil tussen verstrekte leningen en opgenomen leningen in te voeren, kreeg weinig steun, met name gezien de bezorgdheid over de uitdagingen om een dergelijke looptijdverschil te financieren.

Wat **governancekwesties** betreft, onderstreepten sommige leden het belang van de afstemming tussen aansprakelijkheid en controle. Enkele leden wensten dat de NDGS'en een rol spelen in het besluitvormingsproces, terwijl anderen aangaven dat de toegang van het NDGS tot hun afzonderlijke compartiment niet afhankelijk mag zijn van de toestemming van de centrale autoriteit. Er was geen bezwaar tegen de aanwijzing van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) als centrale autoriteit van het EDIS en sommige leden wezen erop dat de governanceregelingen afhankelijk zijn van de opzet van het EDIS en van de bredere discussies over crisisbeheersing. Ook werd benadrukt dat de governance niet al te complex mag zijn om een effectieve besluitvorming mogelijk te maken.

Ter ondersteuning van de besprekingen over het hybride model in de liquiditeitsfase presenteerde het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie de voorlopige resultaten van zijn lopende kwantitatieve analyse van **de effectiviteit en het pooling-effect van het EDIS**. Uit deze analyse blijkt dat het hybride model en een volledig liquiditeitspoolingmodel doeltreffender en doelmatiger zouden zijn om tekorten aan liquiditeit in crisissituaties te voorkomen dan de huidige status quo. Uit de bevindingen bleek ook dat door het bundelen van middelen synergie is behaald waardoor het model meer slagkracht krijgt. Enkele leden plaatsten vraagtekens bij de analytische conclusies.

4. Niet RKV/VKV-entiteiten

Het gesprek over de reikwijdte van het EDIS is in de vergadering van 23 februari 2021 van start gegaan met de mogelijke opnemings in het EDIS van **niet-RKV/VKV-entiteiten** op basis van het non-paper van het Portugese voorzitterschap over de behandeling van niet-RKV/VKV-entiteiten in het kader van het EDIS.

Op verzoek van het Portugese voorzitterschap presenteerden leden bij wie niet-RKV/VKV-entiteiten een wezenlijk deel van het bankwezen vertegenwoordigen, een korte beschrijving van het kwantitatieve en sociale belang op nationaal/regionaal niveau van dergelijke entiteiten in hun rechtsgebied. Ondanks de beperkte omvang van deze entiteiten op het niveau van de bankenunie, beschreven die leden hoe belangrijk dergelijke entiteiten in hun bankwezen zijn en gaven zij een toelichting op het relatieve risico dat deze entiteiten met zich meebrengen.

Verscheidene leden spraken hun voorkeur uit voor onderlinge afstemming van de drie pijlers van de bankenunie door ook niet-RKV/VKV-entiteiten onder de reikwijdte van het EDIS en het RKV/VKV-kader te brengen, daarbij rekening houdend met de reeds geplande proportionaliteitsbepalingen. Niettemin benadrukten andere leden dat de huidige proportionaliteitsbepalingen wellicht niet voor alle niet-RKV/VKV-entiteiten geschikt zijn. Weer andere leden steunden de invoering van een conformiteitstest op Europees niveau voor de regulering van en het toezicht op deze entiteiten, als voorwaarde om deze onder de reikwijdte van het EDIS te brengen.

Een klein aantal leden was voor opname van niet-RKV/VKV-entiteiten onder de reikwijdte van het EDIS, en één lid stelde afstemming op de behandeling van bijkantoren van ondernemingen uit derde landen voor, die onder het bereik van het EDIS kunnen worden gebracht via aanpassing van de risicogebaseerde bijdragen.

5. Bijkantoren van ondernemingen uit derde landen

Een ander element dat tijdens de vergadering van 23 februari aan bod kwam, was het onder de reikwijdte van het EDIS brengen van bijkantoren van ondernemingen uit derde landen.

Uitgangspunt voor die bespreking was de non-paper van het Portugese voorzitterschap over de behandeling van bijkantoren van ondernemingen uit derde landen in het kader van het EDIS.

De EBA presenteerde haar analyses over de bijkantoren van ondernemingen uit derde landen die zij gemaakt heeft voor haar adviezen over de uitvoering van de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD). Daaruit bleek dat de meeste bijkantoren van ondernemingen uit derde landen in de Europese Unie lid zijn van een NDGS, aangezien hun nationale stelsels niet als gelijkwaardig zijn aangemerkt.

Aangezien in het huidige kader de gelijkwaardigheidstoetsen niet geharmoniseerd zijn, was een meerderheid van leden er voorstander van een geharmoniseerde gelijkwaardigheidstoets in te voeren ten behoeve van een gelijk speelveld. Enkele anderen wezen er evenwel op dat dit gezien het geringe aantal betrokken instellingen - en bijgevolg hun geringe getalsmatige relevantie - een vrij complexe en tijdrovende exercitie kan zijn.

De discussie heeft geen consensus opgeleverd over een voorkeursoptie voor de behandeling in het kader van het EDIS van bijkantoren van ondernemingen uit derde landen waar de beschermingsregeling niet gelijkwaardig is. Sommige leden zagen liever dat de bijdragen van deze bijkantoren worden aangepast aan het Europees depositoverzekeringstelsel via een specifieke aanvullende risicofactor, maar andere leden pleitten er juist voor deze entiteiten onder het bereik van de RKV/VKV te brengen en verzochten om een analyse van de bredere gevolgen. Enkele leden hadden gezien het gebrek aan toezichtinstrumenten bij het gastland liever dat deze bijkantoren alleen op nationaal niveau worden gedekt, waarop anderen echter waarschuwden dat bijkantoren van ondernemingen uit derde landen momenteel weliswaar slechts een klein deel van de gedekte deposito's in de EU vertegenwoordigen, maar dat dit nu na de brexit kan gaan veranderen.

6. Institutionele protectiestelsels

Institutionele protectiestelsels (IPS) worden in de verordening kapitaalvereisten (VKV) gedefinieerd als een contractuele of wettelijke aansprakelijkheidsregeling van een netwerk van kredietinstellingen, die zijn leden beschermt en met name hun liquiditeit en solvabiliteit waarborgt, teneinde waar nodig faillissement te voorkomen. Sommige IPS zijn in het kader van de DGSD officieel erkend als depositogarantiestelsel.

Aangezien in de bankenunie een aanzienlijke aandeel van de gedekte deposito's van IPS-leden als depositogarantiestelsel is erkend (volgens de EBA-databank in 2019 20,8 %), zijn de besprekingen over IPS's van cruciaal belang voor een duidelijke definitie van de reikwijdte van het Europees depositoverzekeringstelsel. Ter ondersteuning van de besprekingen hierover (op 22 maart en 27 april 2021) heeft het Portugese voorzitterschap:

1. twee vertegenwoordigers van IPS's uitgenodigd - een uit Duitsland en een uit Oostenrijk, om hun activiteiten te presenteren;
2. de Europese Commissie verzocht een uiteenzetting over IPS's in de EU te geven;
3. de ECB uitgenodigd een uiteenzetting over haar monitoring van IPS's te geven;
4. als achtergronddocument een non-paper opgesteld over de behandeling van IPS's en de leden ervan in het kader van het EDIS.

De **Duitse nationale vereniging van coöperatieve banken** en de **Oostenrijkse spaarbanken** hebben met presentaties over de opzet en werking van hun IPS uitgelegd hoe dit soort stelsels werkt.

De **Europese Commissie** heeft een overzicht gegeven van het toepasselijke juridisch kader en de belangrijkste feitelijke informatie over IPS's, met bijzondere aandacht voor als DGS erkende IPS's en het effect van het lidmaatschap van een (niet als DGS erkende) IPS in het RBC in sommige lidstaten. In dit verband verzochten enkele leden om nadere toelichtingen met betrekking tot: 1) de voorspelbaarheid en automatische inwerkingtreding van steun door de IPS aan hun leden, 2) een mogelijke risicobeperkende factor in het EDIS, 3) de vraag of IPS's op grond van de VKV in aanmerking komen, 4) de scheiding van IPS-middelen van die welke voor de functies van de DGS's worden gebruikt, en 5) het toezicht op IPS's.

De presentatie over de **monitoring van IPS's door de ECB** ging onder meer over de regelgevings- en toezichtscontext van IPS's, over de aan IPS's gerelateerde kapitaalvoordelen, en over het economisch ondersteuningsvermogen van hybride IPS's, die onder gezamenlijk toezicht van de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten staan. De ECB lichtte met name toe dat de verschillen tussen IPS's qua kapitaalvoordelen en vrijstellingen verband houden met verschillen in structuur en opzet, hetgeen een afspiegeling is van de mate waarin er binnen de groep relaties bestaan in termen van financiering of kapitaalposities. Ook werd verduidelijkt dat sommige als DGS erkende IPS's verplicht zijn hun leden te ondersteunen en andere niet. Daarnaast wees de ECB op een aantal beste praktijken voor het functioneren van IPS's, met name: 1) robuuste regels die voor snelle besluitvorming zorgen, met duidelijke processen daarvoor in de verschillende organen van de IPS's, 2) een striktere scheiding tussen de IPS-middelen en de middelen die de DGS-functies dienen, en 3) efficiënte processen voor goede monitoring op centraal niveau en tijdige activering van maatregelen. De ECB wees er ook op dat IPS's kunnen helpen zorgen voor betere risicobeheersingspraktijken, betere monitoring en verdere consolidatie van minder belangrijke instellingen. Enkele leden wezen er echter op dat de geloofwaardigheid van dergelijke regelingen, en het lagere risico dat eraan verbonden zou zijn, onder druk kunnen komen als er binnen bepaalde IPS's geen wettelijke verplichting bestaat financiële steun te verlenen.

Het Portugese voorzitterschap heeft een non-paper opgesteld over de **behandeling van IPS's en hun leden in het kader van het EDIS** teneinde voortgang te boeken in het debat over de beleidsopties in het kader van het hybride model van het EDIS voor de behandeling van: 1) als depositogarantiestelsels erkende IPS's, en 2) de OND over lagere bijdragen voor leden van niet als DGS erkende IPS's.

Wat betreft de behandeling van IPS's die in het kader van het EDIS als DGS zijn erkend, gaf de meerderheid van de leden er de voorkeur aan de IPS en hun leden onder de reikwijdte van het EDIS te brengen, onder dezelfde voorwaarden als andere DGS's, ook voor preventieve maatregelen. Deze leden waren van mening dat deze optie aansluit op de doelstelling om de drie pijlers van de bankenunie onderling af te stemmen en in lijn met de geharmoniseerde bescherming van deposanten te brengen. Zij voerden ook aan dat het EDIS niet minder slagkrachtig zou worden als het buiten de reikwijdte van IPS's blijft, aangezien IPS's een groot deel van de gedekte deposito's in de bankenunie vertegenwoordigen. Ook werd aangevoerd dat deze optie helpt zorgen voor een consistentere behandeling wat betreft de opname van preventieve maatregelen in het EDIS, en dus effectiever is voor het bereiken van een gelijk speelveld.

Daarnaast waren enkele leden voor het onder de reikwijdte van het EDIS brengen van IPS en hun leden. In dat geval worden preventieve maatregelen uitsluitend op nationaal niveau volledig gefinancierd, hetzij via aanvullende middelen boven het streefbedrag, hetzij in combinatie met een specifieke behandeling voor IPS's (wat betreft overdracht van een kleiner deel van de middelen naar het centrale fonds dan bij andere DGS's). Volgens deze leden sluit een dergelijke aanpak aan op de specifieke kenmerken van als DGS erkende IPS's. Eén lid was er voorstander van om IPS's buiten de reikwijdte van het EDIS te laten, omdat die volgens hem verschillen van andere depositogarantiestelsels doordat zij de kans op insolventie en uitbetaling verlagen, en omdat kostenneutraliteit slechts haalbaar is als ze er niet onder vallen.

Een meerderheid van leden gaf de voorkeur aan volledige harmonisatie van de OND met de lagere bijdragen voor leden van IPS's die niet als depositogarantiestelsel zijn erkend, eventueel in combinatie met betaling van geharmoniseerde RBC's aan het DIF, in lijn met het risicoprofiel van de IPS-leden.

Een aantal leden was bereid te spreken over een geharmoniseerde methode voor het berekenen van bijdragen, voorafgegaan door een beoordeling van het risicoprofiel van de IPS-leden ten behoeve van een gelijk speelveld.

7. Keuzemogelijkheden en nationale discretionaire bevoegdheden

Tijdens de vergadering van 23 februari 2021 heeft het Portugese voorzitterschap verder gesproken over de behandeling van andere keuzemogelijkheden en nationale discretionaire bevoegdheden (OND's) in de context van het EDIS dan die in andere delen van dit verslag reeds aan bod zijn gekomen (bijkantoren in derde landen, lagere bijdragen voor IPS-leden die niet als deposito-garantiestelsels zijn erkend en preventieve en alternatieve maatregelen).

De EBA presenteerde haar beleidsaanbevelingen uit de **adviezen van de EBA over de uitvoering van de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD)**, die tot doel hadden de verschillen te verkleinen en toe te werken naar een meer geharmoniseerd systeem. In dit verband benadrukten sommige leden het belang van het opzetten van een zo eenvoudig mogelijk, zoveel mogelijk geharmoniseerd systeem om het gelijke speelveld tussen de lidstaten te behouden. Anderen benadrukten de noodzaak van flexibiliteit op nationaal niveau om nationale specifieke kenmerken en discretionaire bevoegdheden te behouden en de bescherming van depositanten en het vertrouwen in het stelsel te waarborgen. In dit verband bevestigden sommige leden hun standpunt over de definitieve opzet van het EDIS door te wijzen op het belang van het ontwikkelen van een opbouw die, in de stabiele toestand, werkt op basis van een volwaardig EDIS met onderlinge verliesverdeling. Enkele leden verklaarden dat het hybride model, met geen of minder verliesdeling, geschikt lijkt voor de behandeling van OND's.

Ter structurering van de bespreking presenteerde het Portugese voorzitterschap een non-paper over **de behandeling van OND's in de context van het EDIS**, waarin verschillende beleidsopties in het kader van bovengenoemd referentiemodel aan de orde kwamen. Ook werd een overzicht gegeven van de mogelijke verdere stappen voor elke OND (22 in totaal) in de context van het EDIS, waarbij werd gekeken naar de impact van de OND's op het EDIS en op de relevantie van de OND's voor de lidstaten.

Hoewel er geen individuele beoordeling van elke OND is uitgevoerd met betrekking tot de door het voorzitterschap voorgestelde beleidsopties, was de meerderheid van de leden van mening dat OND's waar mogelijk moeten worden geharmoniseerd en althans tot op zekere hoogte door het EDIS moeten worden gedekt. Sommige leden steunden ook het idee dat de gedeeltelijke harmonisatie van OND's geheel of gedeeltelijk zou worden gedekt door het EDIS of door de NDGS'en op alleen nationaal niveau, met aanvullende middelen boven de streefniveaus van de NDGS'en, met name tijdens de overgangsfase.

Andere waren van mening dat OND's optioneel kunnen blijven indien harmonisatie niet mogelijk is, terwijl ze door het EDIS of door de NDGS'en op alleen nationaal niveau worden gedekt, mogelijk met aanvullende middelen boven hun streefniveaus. Enkele leden waren van mening dat alle OND's nationale opties moeten blijven en alleen op nationaal niveau moeten worden gedekt, eventueel met aanvullende middelen. Volgens hen zou dit de kosten voor het EDIS niet verhogen en extra flexibiliteit op nationaal niveau mogelijk maken. Tot slot waren enkele leden bereid de afschaffing van OND's in overweging te nemen.

Bovendien hadden verscheidene leden belangstelling om te onderzoeken hoe het bedrag aan gedekte deposito's of de aan OND's verbonden risico's in de methode voor de berekening van bijdragen aan het EDIS kunnen worden opgenomen. Enkele leden waren echter sceptisch over de concrete parameters die kunnen worden gebruikt om dit doel te bereiken.

8. Preventieve en alternatieve maatregelen

De behandeling van OND's betreffende preventieve en alternatieve maatregelen in de context van het EDIS is ook van cruciaal belang voor het bereik van het EDIS. Naast de twee verplichte functies van depositogarantiestelsels, namelijk uitbetalingen en bijdragen aan afwikkeling, bepaalt de richtlijn depositogarantiestelsels dat de lidstaten ook de financiering door depositogarantiestelsels kunnen toestaan van: i) maatregelen om het faillissement van een kredietinstelling te voorkomen (preventieve maatregelen) en ii) maatregelen in geval van insolventie om de toegang van deposanten tot gedekte deposito's veilig te stellen (alternatieve maatregelen).

Tijdens de vergadering van 22 maart presenteerde de Europese Commissie de voornaamste punten uit de recente **beslissing van het Hof van Justitie in de Tercas-zaak** en gaf zij een korte **beoordeling van de gevolgen van deze uitspraak voor DGS-interventies** en van de samenwerking tussen de DGSD en de BRRD met betrekking tot de toepassing van preventieve maatregelen en de financiering daarvan door de depositogarantiestelsels (en mogelijk door het EDIS), hetgeen aanleiding kan geven tot verduidelijking als onderdeel van de lopende herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering.

Als bijdrage aan de besprekingen presenteerde het Portugese voorzitterschap een non-paper over de **behandeling van preventieve en alternatieve maatregelen in de context van het EDIS** en pleitte het voor een gesprek over de verschillende beleidsopties voor de behandeling van deze maatregelen in de context van het EDIS en over de gevolgen van deze maatregelen voor de opzet van het hybride model, met name in de liquiditeitsfase van het EDIS.

De standpunten van de leden waren verdeeld wat betreft de beleidsopties voor de behandeling van deze maatregelen in de context van het EDIS. Sommige leden gaven de voorkeur aan een geharmoniseerde regeling voor beide maatregelen en steunden de dekking van beide maatregelen door het EDIS. Andere steunden een regeling waarbij de maatregelen alleen op nationaal niveau gehandhaafd blijven en worden gefinancierd met middelen die ofwel meetellen voor het streefniveau ofwel boven het streefniveau liggen, waarbij het EDIS uitsluitend gericht is op de twee verplichte functies waarin de DGSD voorziet. In het algemeen benadrukten de leden die de dekking van beide maatregelen door het EDIS steunden, de volgende punten: i) de vermeende efficiëntievoordelen op het gebied van de bescherming van het vertrouwen van depositanten en op het gebied van het gebruik van middelen; ii) de samenhang van de maatregelen met de algemene regeling voor interventie in noodlijdende of falende banken; iii) de flexibiliteit en voorspelbaarheid van de maatregelen; en iv) het vermogen van de maatregelen om een gelijk speelveld tussen de lidstaten te bevorderen door de bescherming van depositanten te waarborgen, hetgeen zou rechtvaardigen dat dezelfde dekking uit het centrale fonds en uit de verplichte kredietverstrekking zou worden geboden als in het geval van uitbetaling. Sommige van deze leden waren het erover eens dat de materiële regelingen voor het gebruik van dergelijke maatregelen geharmoniseerd moeten worden (met name wat betreft de laagstekostentoets). De leden die ervoor pleitten deze maatregelen op nationaal niveau te houden, uitten de volgende bedenkingen: i) moral hazard; ii) de wisselwerking met de lopende herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, die van invloed kan zijn op de besprekingen over de behandeling van deze maatregelen in het EDIS; en iii) het feit dat het falen van instellingen binnen het afwikkelingskader moet worden aangepakt en niet in de eerste plaats via deze maatregelen. Sommige van deze leden gaven ook aan dat het EDIS beperkt moet blijven tot uitbetalingsinterventies. Enkele leden gaven er de voorkeur aan dergelijke maatregelen als een nationale optie te houden, met name alternatieve maatregelen, en ze door het EDIS te laten dekken. Enkele leden waren ook voorstander van strengere voorwaarden voor de toepassing van deze maatregelen op nationaal niveau, om te zorgen voor een gelijk speelveld in het EU-kader voor crisisbeheersing.

Sommige leden wezen ook op het effect van de verschillende beleidsopties op de kenmerken van de opzet van het hybride model, met name wat betreft de toewijzing van middelen (waarbij sommige leden aangaven dat er door de opname van deze maatregelen een groter DIF nodig kan zijn, terwijl een paar andere leden opmerkten dat door de mogelijke grotere efficiëntie van dergelijke maatregelen misschien geen groter DIF nodig zal zijn, mits de laagstekostentoets wordt geharmoniseerd) en op de bijdragen aan het DIF (in het algemeen waren de leden die dit aspect vermeldden, geen voorstander van een wijziging van de bijdragen die door de leden van de depositogarantiestelsels die dergelijke maatregelen gebruiken, worden betaald).

Daarnaast deelden enkele leden hun standpunten over de opnemingsmaatregelen in het EDIS in de overgangsfase en in de stabiele toestand, nadat zij het hadden gehad over governance-gerelateerde kwesties (namelijk een mogelijke gelijktijdige versterking van de rol van de centrale autoriteit als opstap naar een stabiel EDIS). Zij wezen er ook op dat wanneer er een volwaardig EDIS tot stand komt, het van belang is te zorgen voor harmonisatie en toepassing van dezelfde voorwaarden voor iedereen. Tot die tijd moet de harmonisatie volgens hen in elke fase apart worden afgestemd.

9. Crisisbeheersing en het EDIS

Aangezien sommige van de mogelijke wijzigingen die bij de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering zijn besproken, voorzien in een versterkte DGS-interventie in crisisbeheersingsscenario's, opende het Portugese voorzitterschap tijdens de vergadering van 27 april 2021 het gesprek over de rol van het EDIS in dat verband. In de non-paper van het voorzitterschap over de **herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekeringen en de koppeling daarvan met het EDIS** werd een verkennende discussie gevoerd over de mogelijke rol die het EDIS kan spelen na wijzigingen in het kader voor crisisbeheersing, en werd getracht licht te werpen op de mate waarin de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekeringen afhankelijk is van de opzet van het EDIS en vice versa. De discussie bevestigde de uiteenlopende standpunten van de leden, onder meer over hoe het zit met het verband tussen de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering en het EDIS. Enkele leden voerden aan dat de twee kwesties nauw verband met elkaar houden, maar sommige leden waren van mening dat ze los van elkaar moeten worden gezien.

Met betrekking tot de wijzigingen die uit hoofde van de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering moeten worden aangebracht, waren sommige leden voorstander van een optie waarbij afwikkeling en andere geharmoniseerde instrumenten die bij het faillissement van instellingen worden ingezet (zoals het "instrument voor gecontroleerde afwikkeling" (OLT)) naast elkaar bestaan. Andere leden zagen liever dat afwikkeling breder wordt ingezet, met het argument dat indien een instelling niet wordt afgewikkeld, er geen sprake mag zijn van alternatieve maatregelen of in elk geval niet van alternatieve maatregelen die als gunstiger worden beschouwd dan afwikkeling, en dat in dat geval normale insolventieprocedures aan de orde zijn, ook al impliceert dit uitbetaling van gedekte deposito's. Een derde stroming was weliswaar voorstander van een bredere afwikkeling, maar verzette zich niet tegen de handhaving van alternatieve maatregelen wanneer de normale insolventieprocedures met deposantuitbetaling niet adequaat of minder efficiënt bleken.

Wat betreft de rol die depositogarantiestelsels in abstracto in een dergelijke herziening kunnen spelen, waren de leden bovendien verdeeld over de rol van depositogarantiestelsels bij crisisbeheersing. Verschillende leden waren er voorstander van om de rol van de stelsels uit te breiden (een paar leden zagen die grotere rol alleen weggelegd bij afwikkeling, in ruil voor een geringere rol bij andere doeleinden), maar volgens sommigen is de primaire functie van depositogarantiestelsels gedekte deposito's te beschermen door middel van uitbetaling, en kan een dergelijke uitbreiding dat doel in gevaar brengen en tevens het vertrouwen van depositanten ondermijnen. Sommige leden verzetten zich tegen de afschaffing van de supervoorrang van gedekte deposito's en depositogarantiestelsels, maar enkele benadrukten dat voor een uitbreiding van de rol van het depositogarantiestelsel in het huidige kader enkele wijzigingen nodig zijn, met name de opheffing van de supervoorrang. Enkele leden erkenden dat een combinatie van financieringsmechanismen te overwegen valt, maar vroegen zich af of het nodig is na te denken over de primaire rol van elk mechanisme.

Wat ten slotte de koppeling met het EDIS betreft, dachten de leden verschillend over de vraag of wijzigingen in de rol van depositogarantiestelsels onder de reikwijdte van het EDIS moeten vallen. Sommige leden voerden aan dat dergelijke wijzigingen daaronder moeten vallen om te zorgen voor een coherent systeem in het licht van de drie pijlers van de bankenunie en om te zorgen voor consistente reacties op bankencrises. Andere leden waren daarentegen van mening dat elke nieuwe potentiële rol van depositogarantiestelsels in crisisbeheersing op nationaal niveau moet blijven, d.w.z. niet gecentraliseerd in het EDIS waarvan de rol beperkt moet blijven tot uitbetalingen.

10. Risicogebaseerde bijdragen

Aangezien risicogebaseerde bijdragen een essentieel onderdeel van het EDIS vormen, heeft de Europese Commissie tijdens de vergadering van 27 april 2021 de leden van de AHWP BU op de hoogte gebracht van de lopende ontwikkelingen met betrekking tot de opzet van de methode voor de berekening van **risicogebaseerde bijdragen in de context van het EDIS**. Uit de analyse van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek bleek het effect van de toepassing van de risicogebaseerde bijdragen op het niveau van de bankenunie op het bedrag van de bijdragen met betrekking tot niet-risicogebaseerde bijdragen. De analyse bevatte ook de mogelijke indicatoren voor blootstellingen aan staatsschulden en droeg aldus bij aan de besprekingen over de regelgeving inzake blootstellingen aan staatsschulden.

De meeste leden waren voorstander van het gebruik van risicogebaseerde bijdragen in het EDIS, en verschillende onder hen bepleitten de voordelen van een eenvoudige en transparante methode.

De leden namen uiteenlopende standpunten in over de mogelijkheid om potentiële indicatoren op basis van de concentratie en/of het kredietrisico van blootstellingen aan staatsschulden toe te voegen aan de berekening van de risicogebaseerde bijdragen. Velen beschouwen dit punt als een onderdeel van het omgaan met blootstellingen aan staatsschulden in de regelgeving. Sommige leden waren met name voorstander van het gebruik van beide soorten indicatoren, terwijl enkelen er tegen waren met als argument dat het aanzienlijke effect op de bijdragen gevolgen zou hebben voor de financiële stabiliteit. Een aantal leden stemden slechts in met de opname van indicatoren op basis van concentratierisico's en hadden bedenkingen bij het gebruik van indicatoren op basis van kredietrisico's gezien de negatieve gevolgen voor kleinere markten, alsook bij externe ratings die de procycliciteit en de risico's voor de financiële stabiliteit kunnen verergeren. Sommigen onder hen stelden ook voor om alleen in de overgangsfase een indicator op basis van concentratierisico's in te voeren. Enkele leden benadrukten dat deze indicatoren in de methode voor de berekening van risicogebaseerde bijdragen minder gewicht moeten hebben dan de andere risico-indicatoren, teneinde het beperkte belang ervan tot uiting te laten komen. Een klein aantal leden waren van oordeel dat risicogebaseerde bijdragen op basis van indicatoren voor de blootstelling aan staatsschulden niet in de plaats kunnen komen van het omgaan met dat soort blootstellingen in de regelgeving, terwijl andere leden aanvoerden dat de risicogebaseerde bijdragen een alternatief zijn voor een andere omgang met blootstelling aan staatsschulden in de regelgeving.

Daarnaast pleitten sommige leden voor verdere technische analyse naarmate de reikwijdte van het EDIS duidelijker wordt. Een aantal overige leden reikten andere indicatoren aan die deel kunnen uitmaken van de analyse, mogelijk als alternatief voor het gebruik van indicatoren op basis van het concentratie- en/of kredietrisico van blootstellingen aan staatsschulden. Enkele leden stelden voor om gebruik te maken van risico-indicatoren op basis van financiële instrumenten van niveau 2 en niveau 3, en een ander lid benadrukte dat moet worden erkend dat banken die minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL) opbouwen en met afwikkelingsstrategieën bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF), een lager risico vormen voor een DGS. De Europese Commissie verduidelijkte dat er andere indicatoren kunnen worden toegevoegd, mits er gegevens beschikbaar zijn, maar benadrukte dat de toevoeging van indicatoren betekent dat het relatieve gewicht van de kernindicatoren moet worden gewijzigd (waardoor het relatieve belang ervan in de hele vergelijking vermindert).

Bij deze bespreking werd ook verwezen naar de recente uitspraak van het Gerecht van de EU over de bijdragen aan het GAF die door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) zijn vastgelegd. In deze uitspraak wordt erop gewezen dat het belangrijk is de voordelen van de invoering van aanvullende indicatoren af te wegen tegen het risico dat daardoor de methode complexer en ondoorzichtiger wordt. Ook werd opgemerkt dat complexe berekeningsmethoden geen wezenlijk effect mogen hebben op stimulansen voor banken.

11. Overgang naar een stabiele toestand

Conform zijn aanpak voor het semester heeft het Portugese voorzitterschap tijdens de vergadering van 27 april 2021 de overgangsperiode **van het hybride model naar een stabiele toestand** besproken, rekening houdend met de standpunten die de leden van de ad-hocgroep versterking bankenunie in eerdere besprekingen hadden ingenomen.

Het Portugese voorzitterschap erkent dat het EDIS de noodzakelijke derde pijler is om de bankenunie te voltooien, samen met het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM). De instelling van het EDIS, in combinatie met de totstandbrenging van een DIF op Europees niveau, bevordert de onderlinge afstemming van controle en aansprakelijkheid op het gebied van depositoverzekering. Een consistente opzet houdt in dat zowel de governance als de risico's/passiva op evenwichtige wijze van het nationale niveau naar het centrale niveau worden overgeheveld totdat volledige centralisatie in een volwaardig EDIS wordt verwezenlijkt, mits dit op politiek niveau zo wordt afgesproken. De scheve situatie die zou ontstaan door de risico's/passiva te bundelen zonder ook de governance te bundelen, kan leiden tot ongewenste stimulansen om in de nasleep van een crisis de risico's op nationaal niveau en bij operationele uitdagingen te vergroten. Omgekeerd kan de scheve situatie die zou ontstaan door de governance te bundelen zonder ook de risico's/passiva te bundelen, ertoe leiden dat het uiteindelijke budgettaire vangnet van het EDIS de nationale schatkist is. Het EDIS is van cruciaal belang om stimulansen op elkaar af te stemmen en draagt bij tot het bereiken van een uniform niveau van bescherming van alle deposanten, ongeacht de geografische locatie van de bank, alsmede tot het bevorderen van de financiële stabiliteit en tot het beperken van de band tussen banken en staten, waardoor ook minder belastinggeld wordt gebruikt. Dat zijn de belangrijkste componenten die aan het bankenunieproject ten grondslag liggen.

Voortbouwend op het werk van vorige voorzitterschappen zou het EDIS van start kunnen gaan met een liquiditeitsfase, waarin vertrouwen wordt opgebouwd en de voorwaarden worden geschapen voor een volwaardig stelsel in stabiele toestand, met liquiditeits- en verliesdekking. De flexibiliteit van het hybride model maakt de geleidelijke invoering van onderlinge verliesdeling mogelijk. Daarom zou steun uit het DIF tijdens de overgangsfase een component verliesdekking kunnen omvatten die geleidelijk zou toenemen.

In dit verband onderzocht het Portugese voorzitterschap het concept van verliesdeling en ging het na hoe de invoering van dit concept en de volgende parameters van het hybride model op elkaar kunnen inwerken: i) de toewijzing van middelen en de omvang van het DIF; ii) de opbouw, de financiering en de aanvulling van het DIF; en iii) de governance van het EDIS.

Tijdens de besprekingen was er geen consensus over de aanpak van het voorzitterschap. Verscheidene leden wezen op het belang van een overgangsfase met een volwaardig EDIS als einddoel, en enkelen benadrukten dat er een duidelijk voortgangstraject nodig is. Sommige leden onderstreepten dat het EDIS geen verschillende fasen of verliesdekking vereist, omdat deze zouden afhangen van een politiek akkoord en de daarmee samenhangende voorafgaande voorwaarden.

Wat het concept van verliesdeling betreft, waren verscheidene leden voorstander van een parallelle interventie van het DIF en de NDGS, waarbij het aandeel van de interventie van het DIF wordt meegeteld voor de absorptie van mogelijke verliezen. Eén lid gaf de voorkeur aan een verliesdelingscomponent in de vorm van een percentage van het tekort. Enkele leden namen een tussenpositie in en vonden beide opties aanvaardbaar, mits er een verliesdeling geleidelijk wordt ingevoerd. Sommige leden waren voorstander van een duidelijk en betrouwbaar tijdschema voor de overgang naar verliesdeling, terwijl anderen herhaalden dat het EDIS alleen liquiditeitssteun mag bieden.

Wat de toewijzing van middelen betreft, steunden een aantal leden het idee dat tijdens de overgangsfase het aan het DIF toegewezen aandeel van de middelen zou toenemen en het aandeel van de middelen voor verplichte kredietverstrekking en nationaal gebruik zou afnemen. Het alternatief waarbij het aandeel van de middelen voor nationaal gebruik constant blijft en het aandeel van de middelen voor verplichte kredietverstrekking afneemt, kreeg minder steun. Enkele leden wezen erop dat beide opties geschikt kunnen zijn, afhankelijk van de omstandigheden en met name van de reikwijdte van het EDIS.

De meeste leden herhaalden hun voorkeur om het DIF te financieren met bijdragen die vanaf het begin van de liquiditeitsfase op het niveau van de bankenunie worden gebenchmarkt. Enkelen gaven er de voorkeur aan om het DIF te financieren met bijdragen die aanvankelijk op nationaal niveau worden gebenchmarkt. De benchmark van de bankenunie zou dan worden ingevoerd bij het begin van de overgangsfase, wanneer wordt begonnen met verliesdeling. Enkele leden pleitten voor een correlatie tussen de benchmark van de bankenunie en het tempo van de mutualisatie van het DIF.

Eén lid steunde de mogelijke invoering van een waarborg om het DIF aan te vullen wanneer de beschikbare middelen ervan onder een vooraf vastgestelde drempelwaarde komen te liggen. Een ander lid benadrukte het belang van een uitstelperiode om buitensporige druk op het nationale bankwezen, die procycliciteit kan veroorzaken en een obstakel kan vormen voor de financiële stabiliteit, te verlichten.

Wat de governance van het EDIS betreft, benadrukten enkele leden dat een eenvoudig en efficiënt model tot stand moet worden gebracht. Meer specifiek werd echter ook gezegd dat het belangrijk is aansprakelijkheid en controle op elkaar af te stemmen en dat het model terdege rekening moet houden met de rol van een sterke centrale autoriteit en tegelijkertijd flexibel genoeg moet zijn om tegemoet te komen aan specifieke problemen van de lidstaten, in nauwe samenwerking met de NDGS.

Bij het uitstippelen van een mogelijke te volgen koers ging het Portugese voorzitterschap ook kort in op de behandeling van andere bouwstenen van het EDIS, voornamelijk met betrekking tot: i) de entiteiten die onder het EDIS kunnen vallen; en ii) het mogelijke gebruik van het EDIS om preventieve en alternatieve maatregelen alsook OND's te financieren. In dit verband waren enkele leden er voorstander van om deze bouwstenen geleidelijk in het EDIS op te nemen op verschillende tijdstippen (bij de instelling van het EDIS, tijdens de overgangsfase of in de stabiele toestand), afhankelijk van de vooruitgang die is geboekt met de uitvoering van de voorwaarden die zijn vastgesteld om een dergelijke opnemingsmogelijkheid te maken. Sommige leden gaven er daarentegen de voorkeur aan om deze bouwstenen van meet af aan op te nemen/achterwege te laten. Anderen voerden aan dat de besprekingen over bepaalde bouwstenen (met name het gebruik van het EDIS voor de financiering van preventieve en alternatieve maatregelen) voorrang moeten krijgen vanwege de impact ervan op andere parameters in het model. Ook werd benadrukt hoe belangrijk het is om de drie pijlers van de bankenunie op elkaar af te stemmen en versnippering tegen te gaan.

Aangezien de opneming van bovengenoemde bouwstenen in het EDIS van invloed kan zijn op het dekkingsniveau, het verzamelen en het gebruik van de beschikbare financiële middelen, alsook op de berekening van de bijdragen, stonden sommige leden er tijdens de besprekingen voor open om deze punten in aanmerking te nemen bij de berekening van de risicogebaseerde bijdragen aan de hand van een geharmoniseerde methode.

12. Slotopmerkingen

Het Portugese voorzitterschap verzoekt de Raad nota te nemen van dit verslag, met het oog op verdere vorderingen van de werkzaamheden. Het Sloveense voorzitterschap wordt tevens verzocht voort te bouwen op de geboekte vooruitgang en te blijven werken aan de versterking van de bankenunie.
