



HEDEN – GRAAG VR 12 MEI 12:00 RETOUR IVM VERZENDING BNC COMMISSIE
TER BESLISSING

Aan
de minister

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

BNC-fiche herziening crisisraamwerk falende banken

Datum

9 mei 2023

Notanummer

2023-0000115120

Bijlagen

1. BNC fiche herziening ci
2. Inzet NL
3. Achtergrond
4. Mededeling van de Cor
5. SRMR voorstel
6. BRRD voorstel
7. DGSD voorstel
8. Daisy Chain voorstel

Aanleiding

De Europese Commissie heeft op 18 april jl. een pakket aan voorstellen (één mededeling, één verordening en drie richtlijnen) gepubliceerd om het wetgevend kader voor het Europese crisisraamwerk voor falende banken aan te passen. Het BNC-fiche over deze voorstellen (bijlage 1) staat geagendeerd voor de BNC-commissie van 16 mei.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met het BNC-fiche en de voorgestelde kabinetsinzet? Indien u akkoord bent zullen we dit fiche agenderen in de BNC-commissie.
2. Graag tevens uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking Nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan de openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- De Europese Commissie (EC) heeft op uitnodiging van de Eurogroep voorstellen gedaan om het crisisraamwerk voor falende banken te herzien (Crisis Management and Deposit Insurance, CMDI).¹
- Onder het huidige crisisraamwerk gaan grote banken in principe in resolutie, omdat deze banken meestal kritieke functies (zoals betalingsverkeer, spaargeld) hebben die beschermd moeten worden.² Investeerders en aandeelhouders zullen dan de eerste verliezen opvangen via een 'bail-in'. Kleine banken gaan in beginsel failliet, waarbij spaarders tot € 100.000 door het depositogarantiestelsel (DGS) worden gedekt.
- Sinds de inwerkingtreding van de bankenunie is resolutie beperkt toegepast. Kleine en middelgrote banken worden vaker binnen nationale insolventiekaders afgewikkeld, waarbij in sommige gevallen een beroep is gedaan op belastinggeld.
- Er is al een paar jaar discussie in de Raad in hoeverre het crisisraamwerk toepasbaar is, dan wel hoe het beter toepasbaar zou kunnen worden voor alle

¹ Het CMDI-raamwerk bestaat uit de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR), de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (BRRD) en de richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD).

² Bij resolutie wordt een bank onder leiding van de resolutieautoriteit gecontroleerd afgewikkeld en maakt deze een doorstart, of wordt (gedeeltelijk) overgenomen door een andere bank. Daarbij worden de eerste verliezen bij aandeelhouders en schuldeisers neergelegd. Het daartoe afschrijven van kapitaal en omzetten van schulden in kapitaal wordt ook wel 'bail-in' genoemd. De belastingbetaler wordt daarmee zoveel mogelijk ontzien.

banken. De voorliggende voorstellen bevatten wijzigingen om een aantal door de EC geconstateerde tekortkomingen aan te pakken, evenals een aantal technische reparaties.

- De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn:
 - Meer banken zullen worden afgewikkeld via resolutie;
 - DGS-middelen kunnen voor meer doeleinden worden ingezet om een bank binnen resolutie af te wikkelen;
 - Technische aanpassingen maken het makkelijker om te voldoen aan de voorwaarden om DGS-middelen in te zetten bij de afwikkeling van een bank.
- NL stelt zich in het BNC-fiche in beginsel constructief op ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen, en noemt enkele punten waar verduidelijkingen nodig zijn. NL stelt bij één element vraagtekens (de wijziging in de rangorde van crediteuren) en wijst hierbij op de verhoogde kosten voor het DGS. Zie tabel 1 voor de appreciatie per punt op hoofdlijnen.
- De voorgestelde inzet in het BNC-fiche is op punten constructiever dan de eerdere NLse lijn, zoals bijvoorbeeld in de consultatiereactie van april 2021 aangaande het CMDI-raamwerk. Het gaat dan om wijzigingen die erop gericht zijn om sectormiddelen in te kunnen zetten om banken via resolutie af te kunnen wikkelen. In de consultatiereactie destijds koos NL bewust voor een kritische lijn, en anticepeerde op een mogelijke landingszone voor de EC.
- Inmiddels past het gezien het krachtenveld o.i. om constructief mee te denken. Internationale en diplomatieke belangen
Internationale en diplomatieke belangen zie bijlage 2 voor een vergelijking van de inzet voor de consultatie in 2021 en de inzet in het BNC-fiche.
- In de toelichting treft u nadere uitleg over: i. de achtergrond van de beleidsdiscussie, ii. de inhoud van de belangrijkste voorstellen en appreciatie, en iii. de Nederlandse inzet ten aanzien van de voorstellen. In bijlage 2 treft u een tabel met nadere uitleg bij de Nederlandse inzet t.o.v. van de eerdere lijn, en in bijlage 3 treft u een achtergrondnota over de bankenunie.

Toelichting

i. Achtergrond beleidsdiscussie

- In 2014 werd de Europese bankenunie opgericht met als doel om het toezicht op banken en eventuele redding van kritieke functies van banken gezamenlijk te organiseren. De bankenunie bestaat uit een gemeenschappelijk regelgevend kader ('Single Rulebook') dat geldt voor alle landen in de Europese Unie (EU). Daarnaast is er voor de Eurozone een gemeenschappelijk toezichtmechanisme (Single Supervisory Mechanism; SSM); en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism; SRM).³
- Bij de oprichting van de bankenunie spraken alle lidstaten de intentie uit om op termijn een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS) op te zetten als derde pijler. Al sinds 2016 wordt geprobeerd een stap te zetten richting de 'voltooiing van de bankenunie' door een akkoord te bereiken over EDIS. In

³ Bij de oprichting van de bankenunie is door alle lidstaten de intentie uitgesproken om op termijn een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS) op te zetten als derde pijler van de bankenunie – naast het gemeenschappelijk toezicht en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme - en daarmee de bankenunie te voltooien. Al sinds 2016 is getracht een stap te zetten richting de voltooiing van de bankenunie door een akkoord te bereiken over een EDIS. In 2021 en 2022 is door de Eurogroep onderhandeld over een werkplan om richting te geven aan de voortgang op de bankenunie. Nadat het in 2022 niet gelukt is om in de Eurogroep overeenstemming te bereiken op bredere voortgang op de bankenunie, heeft de Eurogroep in juni 2022 de Commissie uitgenodigd om met wetgevende voorstellen te komen voor de herziening van het CMDI-raamwerk.

2021 en 2022 is door de Eurogroep onderhandeld over een werkplan om richting te geven aan de voortgang op de bankenunie. Nadat het in 2022 niet lukte om in de Eurogroep overeenstemming te bereiken op bredere voortgang op de bankenunie, nodigde de Eurogroep in juni 2022 de Commissie uit om met wetgevende voorstellen te komen voor de herziening van alleen het CMDI-raamwerk.

- Onderdeel van het 'Single Rulebook' is een raamwerk van wet- en regelgeving om het falen van banken op een goede wijze te kunnen opvangen. Naar dit herstel- en afwikkelraamwerk voor banken wordt verwezen als het *Crisis Management and Deposit Insurance*-raamwerk (CMDI-raamwerk). Het CMDI-raamwerk bestaat uit de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR), de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (BRRD) en de richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD).
- Het herstel- en afwikkelraamwerk bepaalt dat een bank, wanneer deze faalt of waarschijnlijk zal falen⁴, in een regulier faillissement gaat, of dat resolutie noodzakelijk is om het algemeen belang te beschermen. De doelstellingen van resolutie zijn het kunnen voortzetten van kritieke functies, het beperken van de negatieve impact van bankfalen op de financiële stabiliteit en de reële economie, het beschermen van publieke middelen en het beschermen van deposito's.
- In de praktijk blijkt dat weinig gebruik wordt gemaakt van resolutie. Lidstaten kiezen vaak voor andere manieren om falende banken af te wikkelen, bijvoorbeeld door banken via de nationale insolventieprocedures af te wikkelen met gebruikmaking van staatssteun. Volgens de EC heeft dit twee redenen:
 - Het bestaan van prikkels voor nationale autoriteiten om insolventieprocedures toe te passen in plaats van resolutie.
 - Kleine en middelgrote banken zijn onvoldoende in staat om voldoende verlies-absorberende buffers (MREL; *Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*) op te bouwen. Die buffers zijn nodig om een bank in resolutie te brengen.
- Er is al een paar jaar discussie in de Raad in hoeverre het crisisraamwerk reeds toepasbaar is, dan wel hoe het raamwerk beter toepasbaar wordt voor alle banken. Een groep lidstaten vindt dat het raamwerk in eerste instantie vooral beter moet worden toegepast; landen moeten kiezen om banken af te wikkelen via de daarvoor beoogde resolutieroute als er sprake is van een publiek belang. Om dit te bevorderen wil deze groep lidstaten mazen in de wet dichten en het bijvoorbeeld moeilijker maken om staatssteun toe te passen en de strikte bail-in te vereenvoudigen en diplomatieke leiding te geven. Een andere groep lidstaten vindt het raamwerk echter te rigide en pleit juist voor meer flexibiliteit en ruimte om *case-by-case* te werk te gaan. Deze landen zetten in op meer instrumenten en minder strikte regels nationale en diplomatieke belangen

⁴ Indien wordt voldaan aan één van de volgende omstandigheden: de instelling voldoet niet meer aan de voorwaarden waaronder zij een vergunning heeft verkregen of voldoet daar binnen afzienbare tijd niet meer aan; de activa van de instelling zijn geringer of binnen afzienbare tijd geringer dan de passiva; de instelling is niet in staat of binnen afzienbare tijd niet meer in staat haar schulden te betalen; de instelling heeft voor haar voortbestaan (bepaalde vormen van) staatssteun nodig.

ii. Inhoud voorstellen en appreciatie

Hieronder treft u van de belangrijkste wijzigingen een uitleg en appreciatie op hoofdlijnen zoals opgenomen in het BNC-fiche.

#	Inhoud voorstel	Appreciatie in BNC-fiche
1	<p><i>Meer banken zullen resolutie als voorkeursstrategie krijgen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Elementen uit de algemeen belang test (ABT) worden herzien. De ABT wijst uit op welke manier een falende bank moet worden afgewikkeld. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet steunt een meer uniforme toepassing van het crisisaanpak, evenals een bredere toepassing van resolutie als dit leidt tot bescherming van publiek geld in geval van bankfalen. Het kabinet pleit voor een consistente toepassing in lidstaten. Wel is er nog onduidelijkheid over in hoeverre kleinere banken moeten en kunnen voldoen aan de MREL-eisen, de juridische haalbaarheid van het voorstel en de gevolgen voor de uitvoeringslasten.
2	<p><i>DGF-middelen kunnen <u>breder</u> worden ingezet om een bank binnen resolutie af te wikkelen⁵:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> DGF-geld kan worden gebruikt om onder voorwaarden een overdracht van <u>ongedekte</u> deposito's van de falende bank te faciliteren. DGF-geld kan worden gebruikt om onder voorwaarden tot de 8% bail-in eis te komen om toegang te verkrijgen tot het SRF. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet kan de redenering volgen dat er meer financiering in resolutie vrij dient te worden gemaakt zodat meer banken via resolutie kunnen worden afgewikkeld. Het kabinet zet in op strikte voorwaarden en duidelijke inkadering, om te voorkomen dat de inzet – en kosten – van het DGF significant hoger wordt. Zo dient bail-in het uitgangspunt te blijven. Het kabinet oordeelt positief over de aanvullende voorwaarde dat een bank na een bijdrage van het DGF ophoudt te bestaan, omdat dit het risico van moral hazard inperkt.
3	<p><i>DGF-middelen kunnen <u>makkelijker</u> worden ingezet in resolutie.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het voorstel om alle deposito's op gelijke rang te plaatsen in combinatie met de technische aanpassingen in het instrument 'de laagste kosten test' (LCT) zorgen ervoor dat uitbetaling van gedekte deposito's in een regulier faillissement relatief duurder uitpakt. Hierdoor kan DGF-geld gemakkelijker worden aangewend om een overdracht te faciliteren. Daarnaast zal de LCT verder worden geharmoniseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet beoordeelt het voorstel t.a.v. de crediteurenhiërarchie als relatief vergaand. In lijn met eerdere standpunten van het kabinet bent u kritisch t.a.v. het wegnemen van de superpreferentie van het DGS en het gelijkstellen van alle deposito's. O.a. leidt dit mogelijk tot hogere kosten voor het DGF (en dus de sector). Op dit moment zijn er verschillen tussen lidstaten in hoe zij de rangorde van hun crediteuren inrichten. U vindt het positief dat de crediteurenhiërarchie en de LCT worden geharmoniseerd. U pleit voor een concrete en transparante invulling van de LCT wat resulteert in een consistentere toepassing in alle lidstaten.
4	<p><i>Aanscherping van vorm staatssteun</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verduidelijkingen voorwaarden toepassing van preventieve herkapitalisatie instrument. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet kan dit steunen, in lijn met de eerdere NLse inzet.
5	<p><i>Overige (technische) wijzigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het beperken van overlap tussen vroegtijdige-interventiemaatregelen⁶ en toezichtsmaatregelen, en verduidelijking van de voorwaarden voor vroege-interventiemaatregelen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet kan de richting van de voorstellen steunen. Het kabinet oordeelt positief over de concrete maatregelen om depositanten beter te beschermen en een soepele samenwerking tussen depositogarantiestelsels te bevorderen. Het kabinet is van mening dat de technische aanpassing aangaande MREL-systematiek de werkbaarheid van het MREL-kader vergroot en een aantal onnodige procedures elimineert.

⁵ Het Depositogarantiefonds is het door banken gevulde fonds dat voorziet in bescherming van spaarders tot 100.000 euro en dat normaliter wordt gebruikt om spaarders rechtstreeks hun geld terug te betalen.

⁶ Vroegtijdige-interventiemaatregelen betreffen maatregelen die kunnen worden genomen voordat een bank falend of bijna-falend is. Deze maatregelen hebben als doel preventief een bankfalen af te wenden.

<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteringen t.a.v. de financiële robuustheid van DGS-fondsen en verbeterde bescherming van depositohouders (e.g. publieke entiteiten). • Technische aanpassing MREL-systematiek voor banken met holding-tussenholding structuren. 	<p>Wel moeten de consequenties van enkele technische wijzigingen nog verder worden onderzocht.</p>
--	--

iii. Nederlandse inzet t.o.v. eerdere beleidslijn

- De voorgestelde inzet in het BNC-fiche is op punten minder kritisch dan de eerdere NLse lijn, zoals bijvoorbeeld in de consultatiereactie van april 2021 aangaande het CMDI-raamwerk.⁷
- Het is gezien de voorliggende voorstellen en het krachtenveld aangeraden om constructief mee te denken.

Internationale en diplomatieke verhoudingen

Internationale en diplomatieke belangen



Internationale en diplomatieke belangen

- Zie bijlage 2 voor een vergelijking van de inzet voor de consultatie in 2021 en de inzet in het BNC fiche.

Communicatie & politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/20/consultatie-crisismanagement-raamwerk-voor-banken>

Datum	Titel doc.	Toelichting
1-3-2022	Bijlage 3-Achtergrondnotitie over de bankenunie	De (inhoudelijke) informatie is gelakt op de lakgrond 'internationale en diplomatieke belangen'
23-5-2023	Bijlage 2-NL inzet t.o.v. consultatiereactie 2021	De (inhoudelijke) informatie is gelakt op de lakgrond 'internationale en diplomatieke belangen'



TER INFORMATIE

Aan
de minister

**Directie Financiële
Markten**

Persoonsgegevens

nota

Achtergrondnotitie over de bankenunie

Datum

1 maart 2022

Notanummer

2023-0000115114

Bijlagen

1. Achtergrondinformatie bankenunie werkstromen
2. De verschillende herstel en afwikkelingsroutes binnen het crisisraamwerk van de bankenunie en de casussen die sinds oprichting van de bankenunie hebben gespeeld.

Aanleiding

- U heeft aangegeven graag geïnformeerd te worden over de bankenunie. Op 12-4 staat daarvoor een overleg gepland. Deze notitie dient ter voorbereiding en achtergrond voor dit gesprek.

Inhoud

- Deze notitie geeft een overzicht van:
 - de geschiedenis en achtergrond van de bankenunie;
 - de achtergrond en voortgang omtrent het werkplan voor de bankenunie;
 - de inhoudelijke discussies en de Nederlandse uitgangspunten bij de besprekingen.
- De bijlagen bieden verdere verdieping en geven inhoudelijke achtergrondinformatie over de vier werkstromen binnen het bankenunie dossier.

Toelichting

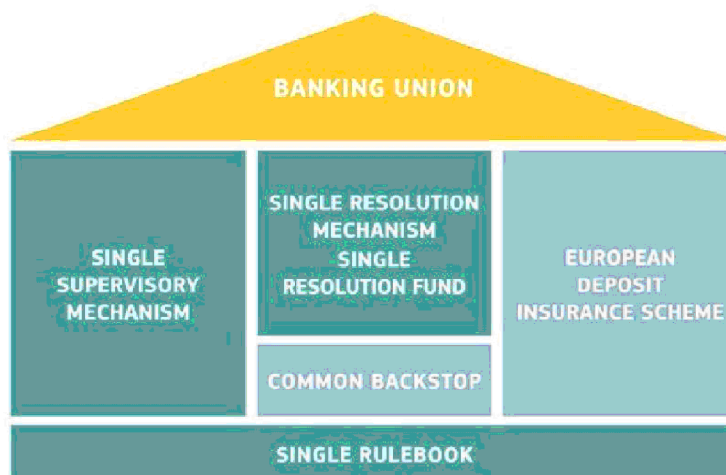
Achtergrond bankenunie

- In 2012 hebben een groot deel lidstaten van de Europese Unie besloten om het toezicht op banken en eventuele redding van kritieke functies van banken gezamenlijk te organiseren, hiervoor is de Europese Bankenunie opgezet.¹
- De noodzaak van een bankenunie kwam voort uit de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende staatsschuldencrisis. Toen werd duidelijk dat, met name in een monetaire unie zoals het eurogebied, de problemen veroorzaakt door de nauwe banden tussen de overheidsfinanciën en de bankensector zich gemakkelijk van het ene naar het andere land verspreidden en tot financiële noodsituaties in andere EU-landen leidden.
- Het doel van de bankenunie is om het Europese bankwezen:
 - transparanter te maken door consequent gemeenschappelijke regels en administratieve normen toe te passen bij het toezicht op en herstellen en afwikkelen van banken;
 - tot een uniform geheel te maken door nationale en grensoverschrijdende

¹ Als beginpunt van de bankenunie wordt vaak de Europese Raad van juni 2012 genomen. Tijdens deze bijeenkomst spraken de Europese regeringsleiders voor het eerst over een mogelijke bankenunie.

- bankactiviteiten op gelijke wijze te behandelen en door de financiële gezondheid van banken los te koppelen van de landen waar ze zijn gevestigd, en;
- veiliger te maken door vroegtijdig te interveniëren als banken in de problemen komen, teneinde te voorkomen dat ze omvallen en - indien nodig - door banken efficiënt af te wikkelen.
- Onderliggende principes voor de oprichting van de bankenunie zijn het bevorderen van de concurrentiekracht van Europese banken en het beschermen van belastingbetalers en deposanten. De oprichting van de bankenunie heeft de weerbaarheid van de Europese banken versterkt en het vertrouwen in de financiële sector in de Europese unie vergroot.
 - De bankenunie betreft regelgeving en toezicht op banken en bestaat uit drie pijlers. Deze pijlers rusten op het fundament van het Gemeenschappelijk Reglement ('Single Rulebook'), dat geldt voor alle EU-landen. De drie pijlers zijn (zie ook figuur 1):
 1. Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism, ofwel SSM);
 2. Gemeenschappelijk Afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism, ofwel SRM)
 3. Europees depositogarantiestelsel (European deposit insurance scheme, ofwel EDIS)

Figuur 1. Pijlers van de Bankenunie



- Sinds 2012 zijn belangrijke stappen gezet op de volgende onderdelen van de bankenunie:
 - Gemeenschappelijk reglement (Single Rulebook): voor alle banken in de EU (27 lidstaten) zijn gemeenschappelijke regels afgesproken. Deze regels zien onder andere op hoeveel kapitaal en liquiditeit de banken in deze lidstaten moeten aanhouden (CRR/CRD), maar ook de regels voor nationale depositogarantiestelsels (DGSD), de regels voor de afwikkeling van falende banken (BRRD), de anti-witwas regelgeving (AML), de hypotheekrichtlijn

- (MCR) en nog een aantal andere richtlijnen en verordeningen valt hieronder.
- Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (SSM): ook het toezicht is gemeenschappelijk ingericht met als doel zorgen dat vergelijkbaar toezicht van kracht is op alle Europese banken. Eurozonelanden doen verplicht mee aan dit gemeenschappelijke banktoezicht (momenteel 19 lidstaten), de overige EU-landen kunnen vrijwillig meedoen aan dit regime.² De grootste banken uit de Eurozone vallen nu onder direct toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB). Op alle andere banken in de Eurozone houdt de ECB indirect toezicht via de nationale toezichthouders.
 - Gemeenschappelijk Afwikkelingsmechanisme (SRM): om snel en effectief in te kunnen ingrijpen wanneer banken in de problemen komen is een gemeenschappelijk resolutiemechanisme opgezet. Hiervoor maakt een centraal orgaan (de '*Single Resolution Board*', *SRB*) vooraf al per bank een resolutieplan. De SRB heeft tevens de beschikking over een door banken gevuld fonds (het '*Single Resolution Fund*', *SRF*) dat – na toepassing van private lastendeling, de zogenoemde 'bail-in' – kan bijdragen om resolutie ordentelijk te laten verlopen. De meest recente stap in de voltooiing van de bankenunie is dat in november 2020 is afgesproken dat het SRF vanaf begin 2022 een gemeenschappelijke achtervang krijgt.³ De verdragsratificatie die hiervoor nodig is is echter in Duitsland en Italië nog niet afgerond.⁴
 - Alhoewel door alle aan de bankenunie deelnemende lidstaten de intentie is uitgesproken om op termijn de derde pijler toe te voegen, zit de politieke discussie hierover al een tijd vast:
 - Europees depositogarantiestelsel: een Europees gemeenschappelijk depositogarantiestelsel (*European Deposit Insurance Scheme*, *EDIS*) moet ervoor zorgen dat depositogarantiestelsels meer slagkracht krijgen doordat nationale fondsen elkaar kunnen ondersteunen of zelfs gebundeld worden. Daardoor wordt de kans kleiner dat overheden hoeven bij te springen omdat nationale depositogarantiefondsen (DGF's) niet volstaan. Dit kan ook bijdragen aan het verminderen van de wisselwerking tussen banken en overheden.
 - Er is geen overeenstemming tussen lidstaten over de stappen richting een EDIS. Dit komt met name omdat lidstaten voorwaarden stellen aan de voortgang op een EDIS waardoor verschillende beleidstrajecten (werkstromen) aan elkaar worden gekoppeld. Ook is er geen overeenstemming over hoe een EDIS vormgegeven zou moeten worden.
 - Allereerst is er de discussie over de herziening van het crisisraamwerk voor

² Aangezien de EU-Verdragen de ECB alleen rechtsbevoegdheid geven over de landen van de eurozone, kan zij juridisch gezien geen maatregelen afdwingen in landen buiten de eurozone. EU-lidstaten die niet tot de eurozone behoren, kunnen echter een "close cooperation agreement" sluiten met de ECB. De banken in dat land staan dan onder toezicht van de ECB en het land krijgt een zetel in de raad van toezicht van de ECB. Deze lidstaten vallen dan automatisch ook onder het SRM. Momenteel zijn Kroatië en Bulgarije als enige vrijwillig toegetreden tot het SSM, Zweden en Denemarken overwegen dit.

³ Deze achtervang is een kredietlijn van het ESM ter grootte van de in het bankresolutiefonds ingelegde middelen van de banken (zodat de capaciteit de facto wordt verdubbeld) waarmee de slagkracht van het SRF wordt vergroot.

⁴ In Duitsland buigt het constitutionele hof zich hier nog over. De verwachting is dat dit geen problemen oplevert. In Italië moet het nog door de senaat worden goedgekeurd en is het een politieke kwestie geworden, waarbij er bredere weerstand tegen het ESM is maar niet zozeer tegen de gemeenschappelijke achtervang.

falende banken (*Crisis Management and Deposit Insurance, CMDI*). Omdat dit raamwerk bepaalt voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden middelen uit het DGS (en dus EDIS) gebruikt kunnen worden, is de herziening van het crisisraamwerk nauw verbonden met de discussie over een EDIS.

- Ook de discussie over de behandeling van staatsobligaties op bankbalansen (*Regulatory Treatment of Sovereign Exposures, RTSE*) wordt gekoppeld de discussie over een EDIS. Dit omdat verschillende lidstaten benadrukken dat eerst risico's op bankbalansen moeten worden verminderd voordat verdere risico's (via een EDIS) kunnen worden gedeeld.
- Als laatste heeft ook de discussie over de omgang met grensoverschrijdende banken (*cross-border / home-host*) een relatie met de discussies omtrent EDIS. Één van de doelen van de bankenunie is ook om het mogelijk te maken voor Europese banken om concurrerender en efficiënter grensoverschrijdend te werken. Hiervoor moet mogelijk gemaakt worden dat kapitaal- en liquiditeit vrij kunnen stromen binnen de bankenunie. Dit zou echter kunnen betekenen dat nationale DGF's (en dus de lokale bankensector) een groter risico lopen om in te moeten staan voor de depositanten van buitenlandse banken. Een EDIS kan hiervoor een oplossing zijn.

Werkplan bankenunie

- Ondanks dat de Eurogroep en regeringsleiders op de Eurotop meerdere malen hebben herhaald dat het voltooien van de Bankenunie een prioriteit is, bevindt de discussie zich al jaren in een patstelling.⁵ Om de vastgelopen discussie over de Bankenunie los te trekken zijn er verschillende pogingen gedaan om tot een compromis te komen.
- In december 2020, heeft de Eurogroep aangegeven dat er een tijdsgebonden werkplan moet worden opgesteld om tot de voltooiing van de Bankenunie te komen. Dit werkplan zou richting moeten geven aan het proces en de inhoud voor de vier werkstromen (EDIS, crisisraamwerk voor falende banken, behandeling van staatsobligaties op bankbalansen, omgang met grensoverschrijdende banken).
- In 2021 is het niet gelukt om tot overeenstemming te komen op een werkplan. Op de Eurotop in december 2021 is nogmaals bekrachtigd dat vervolmaking van de Bankenunie een belangrijk doel is voor de EU en is de Eurogroep gevraagd om het aankomende half jaar opnieuw te benutten om tot overeenstemming te komen over een werkplan.
- De Europese Commissie heeft aangegeven de voltooiing van de Bankenunie als prioriteit te zien en zal na het bereiken van een compromis op het werkplan met voorstellen voor wetgeving op de bovengenoemde werkstromen komen.
- De President van de Eurogroep heeft recent een aanzet tot een mogelijke landingszone gepresenteerd. Het doel is om een meer uitgewerkt werkplan in de Eurogroep van uiterlijk juli 2022 te presenteren. Voorlopige voortgang zal op de Eurogroep van maart 2022 besproken worden.

⁵ In 2016 is er tijdens het Nederlands voorzitterschap (Hans Vijlbrief) voor het laatst overeenstemming bereikt in de Raad over [vervolgstappen t.a.v. een EDIS](#).

Discussies en Nederlandse uitgangspunten

- Dat er nog geen overeenstemming is bereikt over een werkplan dat de verdere stappen op de bankenunie bevat komt doordat lidstaten verschillend denken over de wenselijkheid en volgordelijkheid van vervolgstappen en over het eindbeeld op de vier werkstromen.
- De belangrijkste discussiepunten zijn:
 - *De vormgeving van een EDIS.* Verschillende lidstaten (met name Zuid-Europese lidstaten) pleiten ervoor om direct een volledig Europees garantiestelsel te implementeren met een gezamenlijk fonds waarbij risico's worden gedeeld tussen de (door banken gevulde) fondsen van lidstaten.⁶ De meeste lidstaten lijken echter meer te voelen voor eerst een beperkte stap waarbij nationale fondsen elkaar kunnen ondersteunen door middel van leningen die terugbetaald moeten worden. Hierbij is dus maar beperkt sprake van risicodeling. Na verloop van tijd en onder verschillende voorwaarden zouden de meeste lidstaten openstaan voor een ontwikkeling tot een Europees garantiestelsel met volledige risicodeling. Vooral Duitsland staat kritisch tegenover deze mogelijke ontwikkeling tot een EDIS met volledige risicodeling, en ziet een EDIS met beperkte risicodeling als het eindbeeld.
 - *De wenselijkheid van het beperken van staatsobligaties op bankbalansen.* Een kleine groep lidstaten, waaronder Nederland, ziet de grote concentratie van staatsobligaties van de eigen overheid op de bankbalansen als een groot risico dat moet worden aangepakt met strenge prudentiële regels voordat verdere risico's kunnen worden gedeeld (bijvoorbeeld via een EDIS). Hier diametraal tegenover staat een klein groepje lidstaten die absoluut geen enkele vorm van het aanpakken van staatsobligaties op bankbalansen lijkt te accepteren, onder aanvoering van Italië. De grootste groep lidstaten is voorstander van een beperkte vorm van het aanpakken door het bijvoorbeeld mee te nemen als onderdeel in de bestaande toezichtcyclus, of heeft hier geen sterke mening over.
 - *De aanpassingen om het crisisraamwerk voor banken effectiever te maken.* Lidstaten zijn het in grote mate eens over het feit dat het huidige crisisraamwerk in de praktijk niet bereikt wat er beoogd is. Sinds de oprichting van de bankenunie is er pas één keer een bank succesvol in resolutie gegaan, terwijl er veel casussen zijn waarbij staatssteun is verleend aan falende banken. Ook wordt de bail-in niet consistent toegepast. Over de oplossing is echter geen overeenstemming. Een grote groep lidstaten vindt dat het raamwerk in eerste instantie vooral beter moet worden toegepast; landen moeten kiezen om banken af te wikkelen via de daarvoor beoogde resolutieroute als er sprake is van een publiek belang. Om dit te bevorderen wil deze groep lidstaten mazen in de regels dichten en het bijvoorbeeld moeilijker maken om staatssteun te geven en de strikte bail-in te vermijden. Een andere groep lidstaten vindt het raamwerk echter te rigide en pleit juist voor meer flexibiliteit en ruimte om *case-by-case* te werk te gaan. Deze landen zetten in op meer instrumenten en minder strikte regels.
 - *De aanpassingen om EU-banken efficiënter laten opereren in andere*

⁶ Wanneer een bank omvalt in de ene lidstaat, dragen de banken in andere lidstaten direct bij aan het compenseren van depositanten van deze bank.

lidstaten. Homelanden – landen met hoofdkantoren van grensoverschrijdend opererende banken – willen dat kapitaal- en liquiditeit vrij kunnen stromen binnen de bankenunie. Hiervoor zouden zogenaamde *waivers* voor moeten worden verleend, waardoor dochterondernemingen in andere lidstaten aan minder strenge eisen hoeven voldoen. Hostlanden – landen waarvan de bankensector wordt gedomineerd door dochters van buitenlandse banken – willen sterke garanties dat nationale DGF's daardoor geen groter risico lopen en de lokale financiële stabiliteit wordt gewaarborgd.

- Het standpunt van Nederland in de bovenstaande discussies is tot nu toe in grote lijnen:
 - EDIS: gelijktijdig met een stap tot verdere risicodeling via een EDIS moet er een stap worden genomen op het beperken van risico's op bankbalansen, en specifiek een vorm van prudentiële maatregelen gericht op staatsobligaties. Hierbij moet het ambitieniveau op de stappen gelijk zijn; dus een grote stap op een EDIS betekent een grote stap op risicoreductie.
 - Staatsobligaties: het risico van staatsobligaties op bankbalansen moet worden beperkt. Dit wordt gekoppeld aan verdere risicodeling (zie EDIS).
 - Crisisraamwerk: het probleem is met name dat het raamwerk niet correct wordt toegepast. Banken met kritieke functies moeten altijd bail-in-buffers aanleggen, private lastendeling moet consistent worden toegepast en de mogelijkheden voor staatssteun moeten worden beperkt. Er kan worden gekeken hoe resolutie aantrekkelijker kan worden gemaakt, maar met strikte toepassing van de minimale 8% bail-in (voor toegang tot het resolutiefonds). Ook kan worden gekeken naar bredere inzet van DGS mits dit streng ingekaderd wordt.
 - Grensoverschrijdende banken: Nederland identificeert zich zowel als host- als homeland en neemt om die reden ook geen duidelijke stelling in en houdt zich meestal afzijdig bij deze discussie.

Tabel 1: overzicht krachtenveld bij belangrijkste discussies binnen het werkplan

Onderwerp	Standpunt	Krachtenveld	Koppeling werkstromen
CMDI	<p>Crisisraamwerk nu te strikt, dus moet meer flexibiliteit komen: DGF vaker toepassen bij bankfalen</p> <p>Kritisch over flexibiliseren crisisraamwerk en meer inzet DGF</p>	<p>Internationale en diplomatieke belangen</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>	<p>Voorwaarde voor CMDI flexibiliseren is dat staatssteunroutes worden ingeperkt</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>
EDIS	<p>Staan open voor alle landen</p> <p>EDIS waarin liquiditeit gedeeld wordt</p> <p>Staan open voor alle landen fully fledged EDIS</p> <p>Ontwikkeling van een EDIS in twee fases (eerst hybride, dan fully fledged EDIS)</p>	<p>Internationale en diplomatieke belangen</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>	<p>Discussies over de inzet van DGS gelden voor falende banken binnen crisisraamwerk hangen samen afspraken over een EDIS</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>
RTSE	<p>Strikte toepassing RTSE pijler 1</p> <p>Geen enkele vorm van RTSE</p> <p>Alleen een lichte vorm van RTSE (niet pijler 1)</p>	<p>Internationale en diplomatieke belangen</p>	<p>Voortgang op een EDIS gelijktijdig met voortgang op RTSE</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>
Home-host	<p>Voorstander van waivers: opheffen lokale kapitaal- en liquiditeit eisen</p> <p>Geen voorstander waivers: juist garanties voor financiële stabiliteit en DGF</p>	<p>Internationale en diplomatieke belangen</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>	<p>Het opheffen van kapitaaleisen moet gepaard gaan met stappen naar een fully fledged EDIS</p> <p>Internationale en diplomatieke belangen</p>

Bijlage 1. Achtergrondinformatie bankenunie werkstromen

Crisisraamwerk voor banken (CMDI)

- Het crisisraamwerk – bestaande uit de richtlijn voor bankresolutie (BRRD), de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR), en de richtlijn voor depositogarantiestelsels (DGSD) - dient ertoe om het falen van banken op een goede wijze op te kunnen vangen en daarmee de financiële stabiliteit en spaarders te beschermen.
- Het crisisraamwerk heeft het mogelijk gemaakt om systeemrelevante banken en banken met kritieke functies via resolutie af te wikkelen. Resolutie is de afwikkelingsroute waarbij een bank niet in faillissement gaat maar afgewikkeld wordt via een in Europees verband geharmoniseerde procedure, zonder de inzet van publieke middelen. Daarbij kent resolutie specifieke instrumenten, die niet bij een 'normaal' faillissement kunnen worden ingezet, met als doel het overeind houden van kritieke functies, het bewaken van de financiële stabiliteit en het beschermen van depositohouders (zie figuur 1). Resolutie wordt uitgevoerd door de relevante resolutieautoriteit, dat zijn het Europese Single Resolution Board (SRB) en de nationale resolutieautoriteit (in Nederland DNB) van de lidstaat waar de falende bank gevestigd is.
- Het resolutieraamwerk kent sterke waarborgen om het gebruik van publieke middelen zoveel mogelijk te voorkomen. Zo kan externe financiering voor resolutie alleen door het resolutiefonds (SRF) worden verstrekt.⁷ Dit fonds wordt door de banken zelf gevuld.⁸ Ook is een bijdrage uit het SRF pas beschikbaar nadat een 'bail-in' van minimaal 8% van de verplichtingen van een bank heeft plaatsgevonden (zie figuur 2 voor een illustratie van een bail-in). Een bail-in van private investeerders en aandeelhouders is (in mindere mate) ook bij veel andere afwikkelingsroutes (ook in faillissement) een vereiste.
- Bij een bail-in wordt eigen vermogen en schuld van de bank afgeschreven, of worden schulden van de bank omgezet in nieuw eigen vermogen. Op die wijze worden verliezen opgevangen door private aandeelhouders en investeerders, en kan een bank weer worden geherkapitaliseerd. Daardoor kan een bank mogelijk weer een doorstart maken waarmee kritieke functies geborgd blijven en deposanten geen verlies hoeven te nemen, zonder de inzet van publieke middelen.
- Om bail-in mogelijk te maken bouwen banken speciale buffers op die gemakkelijk aan bail-in kunnen onderworpen (zogenoemde *minimum requirements for eligible liabilities*, MREL). Dit omdat niet alle schuldsoorten even gemakkelijk kunnen worden omgezet of afgeschreven. In de EU is afgesproken dat banken die in resolutie gaan uiterlijk begin 2024 voldoende MREL-buffers opgebouwd moeten hebben.

⁷ Het DGS kan een uitkering doen om gedekte deposito's te vergoeden, maar kan verder worden aangesproken in resolutie voor het beschermen van kritieke functies of de financiële stabiliteit.

⁸ Wel kent het SRF een publieke achtervang. Als het SRF leeg is kan het een lening krijgen van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) met een maximale hoogte van 68 miljard euro.

Figuur 1. De verschillende resolutie-instrumenten



Figuur 2. Voorbeeld van verliesabsorptie en herkapitalisatie via bail-in



- De effectiviteit van het crisisaanpak staat echter ter discussie. Sinds de implementatie is de resolutieroute voor afwikkeling maar één keer gebruikt. In veel gevallen is bij falende banken voor een 'gewoon' faillissement gekozen. In faillissement geldt het niet geharmoniseerde nationale insolventieraamwerk, waarmee lidstaten meer ruimte hebben om naar eigen inzien in te grijpen. Zo is het DGS bedoeld om gedekte spaarders te beschermen, maar in sommige lidstaten kan het DGS ook bijspringen bij een overname, een preventieve herkapitalisatie of een andere ingreep om een falende bank te redden. Ook kan in faillissement staatssteun worden verleend, terwijl het crisisaanpak dit in het algemeen juist beoogt te voorkomen.
- Het redden van een bank die in 'gewoon' faillissement gaat in tegen de gedachte achter het crisisaanpak, namelijk dat banken met kritieke functies

in resolutie gaan, waar er speciale instrumenten zijn om deze functies te borgen. Een bank die geen kritieke functies vervuld, wordt echter geacht zonder steun te kunnen worden afgewikkeld (waarbij depositanten tot 100.000 euro worden gedekt door het DGF). Door niet aan dit principe te houden wordt in stand gehouden dat banken een systeemrisico kunnen vormen en dat de overheid daarom bij moet springen als een bank in de problemen komt, ten koste van de belastingbetaler.

- Om de tekortkomingen in het crisisraamwerk aan te pakken heeft de Commissie had in het voorjaar van 2021 een consultatie uit gezet voor de herziening van het crisisraamwerk. De Commissie zal naar verwachting haar voorstel doen voor versterking van het crisisraamwerk wanneer de onderhandelingen over het bankenunie werkplan zijn afgerond. Omdat de herziening van het crisisraamwerk raakt aan het gebruik van middelen uit het DGS, de risico's op bankbalansen en de veiligheid van banken, hangt de discussie nauw samen overige werkstromen binnen het bankenuniedossier (EDIS, RTSE en home-host).
- Over het algemeen is er overeenstemming tussen lidstaten dat het huidige crisisraamwerk niet functioneert zoals is beoogd. Problemen die worden gezien zijn onder meer dat:
 - *De verschillende instrumenten en voorwaarden voor inzet van deze instrumenten in faillissement en resolutie een objectieve keuze voor een afwikkelingsroute verstoren.* Bijvoorbeeld de mate waarin private aandeelhouders en investeerders meedelen in de verliezen bij faillissement zijn minder strikt dan in resolutie, dit zorgt ervoor dat er eerder voor faillissement wordt gekozen als bail-in toepassen pijnlijk blijkt te zijn (als bijvoorbeeld mkb-ers worden geraakt).
 - *Resolutie-instrumenten niet altijd geschikt lijken om toe te passen op kleine en middelgrote banken, zeker als die voornamelijk deposito gefinancierd zijn.* Voor dergelijke banken is het relatief duur en ingewikkeld om aan de strenge *ex ante* vereisten voor resolutie te voldoen, bijvoorbeeld wat betreft de opbouw van MREL-buffers. Dat heeft mogelijk ook consequenties voor het bedrijfsmodel van deze banken.
 - *Bij onvoldoende MREL-buffers zijn er weinig opties om binnen resolutie tot een ordentelijke afwikkeling te komen.* Een bijdrage uit het resolutiefonds is niet mogelijk bij een bail-in van minder dan 8% van de verplichtingen. Ook een bijdrage van het DGS voor andere doeleinden dan een uitkering aan gedekte depositanten is niet mogelijk, en ook staatssteun is geen optie binnen resolutie. Een bank kan daardoor in resolutie moeten vanuit publiek belang bezien, zonder dat er haalbare afwikkelingsroute binnen resolutie is.
 - *Staatssteun in resolutie niet mogelijk is, maar dat het in faillissement wel mogelijk is om als overheid bij te dragen aan de redding van een bank.* Dit komt omdat de staatssteunregels voor banken (bankencommunicatie 2013) niet consistent zijn met het crisisraamwerk. Naast dat dit de keuze voor resolutie of faillissement verstoort is het ook logisch en principieel niet consistent; voor een bank zonder kritieke functies kan wel staatssteun worden verleend, terwijl die optie er niet is voor banken met kritieke functies.
- Verschillende oplossingsrichtingen waar over gesproken wordt zijn:

- *Het harmoniseren en flexibiliseren van de inzet van DGS-geld in resolutie.* Meer mogelijkheden om DGS-geld in resolutie in te zetten kan bijdragen aan de afwikkelbaarheid van banken waar het toepassen van een 8% bail-in niet haalbaar is. Hiermee kan mogelijk worden voorkomen dat voor banken met kritieke functies de faillissementsroute wordt gekozen, waar mogelijk staatssteun of een DGS-bijdrage wordt ingezet.
- *Het harmoniseren en flexibiliseren van de inzet van DGS-geld in faillissement.* Hierdoor komt meer ruimte om in het nationale insolventieraamwerk te kiezen voor een overdracht van deposito's in plaats van een uitbetaling. Hierdoor kan een bail-in op deposito's worden voorkomen. Hierdoor zal mogelijk minder vaak naar staatssteun hoeven worden gegrepen.
- *Het verlagen van de bail-in vereisten voor toegang tot het SRF.* Als de minimale bail-in voor een bijdrage uit het SRF verlaagd wordt kunnen banken waar de 8% bail-in niet haalbaar is toch afgewikkeld worden via de resolutieroute. Hiermee kan mogelijk worden voorkomen dat voor banken met kritieke functies de faillissementsroute wordt gekozen, waar mogelijk staatssteun of een DGS-bijdrage wordt ingezet. Voor het aanpassen van de minimale bail-in is wel een verdragsaanpassing nodig.
- *Het verruimen van de publiek-belang-toets.* Als de publiek-belang-toets wordt verruimd betekent dit dat banken eerder in aanmerking komen voor resolutie. Als dit wordt gecombineerd met bredere financieringsmogelijkheden in resolutie kan dit mogelijk voorkomen dat staatssteun of een DGS-bijdrage in faillissement wordt ingezet.
- *Het beperken van de opties voor staatssteun.* Als de opties voor staatssteun in faillissement worden beperkt of afgeschaft wordt het minder aantrekkelijk om resolutie te ontlopen voor banken met kritieke functies.
- Wat betreft de oplossingsrichting verschillen lidstaten van mening. Nederland zet erop in dat het resolutieraamwerk zo veel mogelijk verder bestendigd wordt en hecht waarde aan de bail-in eis van minimaal 8%. Nederland kan toestaan dat er enige flexibiliteit wordt aangebracht in het raamwerk, onder de voorwaarden dat de mogelijkheden voor staatssteun worden beperkt. Nederland vindt daarom ook dat naast de herziening van het bredere crisisraamwerk ook de staatssteunregels voor banken moeten worden herzien en dat deze consistent moeten worden gemaakt met het crisisraamwerk.⁹

Europees depositogarantiestelsel (EDIS)

- Op grond van Europese wetgeving beschikken alle EU-landen over een depositogarantiestelsel waarbij deposito's tot EUR 100.000 gegarandeerd zijn. Om deze dekking te garanderen, storten banken sinds 2016 ieder kwartaal een bedrag in het nationale depositiegarantiefonds. Daarmee worden, wanneer banken in de problemen komen, spaarders adequaat beschermd zonder dat de overheid moet bijspringen. Momenteel wordt ongeveer 590 mld euro aan deposito's onder het Nederlandse DGS gedekt. Doel is om – conform afspraken in de DGSD - in 2024 een bedrag van 0,8% gedekte deposito's in het fonds te hebben. Op dit moment hebben banken EUR 3,0 mld in het Nederlandse depositogarantiefonds gestort. De komende jaren zal dit bedrag groeien naar

⁹ De commissie heeft aangekondigd de staatssteunregels voor banken te gaan herzien.

het doel van ruim EUR 5 mld.

- Op Europees niveau wordt gesproken over het samenvoegen van deze nationale depositogarantiestelsels en het harmoniseren van de regels voor het gebruik van DGS-geld.
- Een EDIS kan eraan bijdragen dat de slagkracht van nationale DGSen kan worden vergroot. Het kan de risico's die individuele banken lopen terugdringen, omdat het risico door een grotere groep wordt gedragen, en de beschikbare pot geld groter is. Daarmee kan een EDIS de risico's dat overheden dienen bij te springen wanneer een nationaal DGS leeg is juist terugdringen.
- Al jaren lopen er besprekingen over een EDIS. In 2015 heeft de Commissie een voorstel gedaan, welke sindsdien door onvoldoende draagvlak is blijven liggen. In de Eurogroep is afgelopen jaren verkend welke opties voor een EDIS op draagvlak konden rekenen. Er wordt gesproken over verschillende vormen van een EDIS.
 - Een beperkte vorm van een EDIS is dat nationale depositogarantiestelsels liquiditeit aan elkaar verschaffen, indien een lokaal DGF is uitgeput, in de vorm van een lening.¹⁰ Bij deze vorm van een EDIS is sprake van beperkte risicodeling, omdat de lening ook weer terug betaald moet worden aan de andere nationale DGF's. Beperkttere vormen van een EDIS waarbij nationale DGF's blijven bestaan en er sprake is van beperkte risicodeling worden aangeduid als een 'hybride EDIS'.
 - De meest verregaande vorm van een EDIS zou zijn dat alle nationale fondsen samen worden gevoegd tot één fonds. Het risico dat banken in de bankenunie omvallen wordt dan collectief gedeeld, waarbij er dus risicodeling is tussen banken uit verschillende lidstaten. Deze vorm van een EDIS wordt een 'fully-fledged EDIS' genoemd.
- Al bij oprichting van de bankenunie is voorzien dat een EDIS een van de belangrijke pijlers van de bankenunie is. Alle lidstaten hebben zich daarmee ook gecommitteerd aan het opzetten van een EDIS. Toch is er nog geen overeenstemming over de oprichting hiervan. De discussiepunten hierbij zijn met name:
 - *De balans tussen risicodeling en risicoreductie.* Het invoeren van een EDIS betekent verdere risicodeling tussen (banken van) lidstaten. De staat en weerbaarheid van banken in verschillende lidstaten verschilt echter nogal. Dit komt omdat in sommige lidstaten banken veel meer risico's op de balansen hebben doordat zij bijvoorbeeld meer niet-presterende leningen (NPLs) kennen, risicovollere activa aanhouden of minder risicovol gefinancierd zijn. Specifiek zijn er in een aantal landen ook banken die hoge concentraties van leningen van hun eigen overheid aanhouden, wat een afhankelijkheid creëert. Dit compliceert de discussie over verdere risicodeling.
 - *Het onderscheid tussen bankensectoren.* De bankensectoren in lidstaten verschillen enorm in meerdere opzichten. Sommige worden gedomineerd door enkele grote banken, weer andere worden juist gekarakteriseerd door een veelheid aan kleine banken. Verder zijn er verschillen banken in de functies die ze vervullen, of ze regionaal gebonden zijn, nationaal georiënteerd of juist heel grensoverschrijdend actief zijn. De verschillen in

¹⁰ Binnen de DGSD is het al mogelijk dat landen elkaar vrijwillig een lening verschaffen. Dit is echter nog niet Europees geregeld.

bankensector maken uit voor de risicodeling tussen banken. Zo zullen kleine banken eerder failliet gaan en dus een beroep op het DGS moeten doen, terwijl grotere banken over het algemeen meer bijdragen aan de gezamenlijke potjes binnen resolutie.

- *De rol die het DGS nu al speelt bij bankfalen in verschillende lidstaten.* In verschillende lidstaten speelt het DGS nu al een grote rol bij het ingrijpen bij banken die in de problemen raken. Zo kan een DGS in sommige landen een bijdrage leveren aan preventieve herkapitalisatie van een bank in de problemen of een bij een portfolio-overdracht van een failliete bank. In andere lidstaten kan DGS-geld alleen worden gebruikt voor een uitkering om gedekte deposito's te vergoeden. Bij invoering van een EDIS zullen deze regels gelijkgetrokken moeten worden.
- Het Nederlandse standpunt is tot nu toe geweest dat voorafgaand aan het delen van risico's via een EDIS het eerst noodzakelijk is dat risico's bij banken verder worden teruggedrongen. De Tweede Kamer heeft de regering tevens gevraagd zich tot het uiterste in te spannen om passende risicoweging van staatsobligaties voor banken te realiseren (zie RTSE). Daarbij acht Nederland het ook van belang dat banken aantoonbaar gezond zijn voordat risico's via een EDIS gedeeld worden, dit kan bijvoorbeeld middels een gezondheidstoets (*asset quality review*; AQRs) die wordt uitgevoerd op bankbalansen.

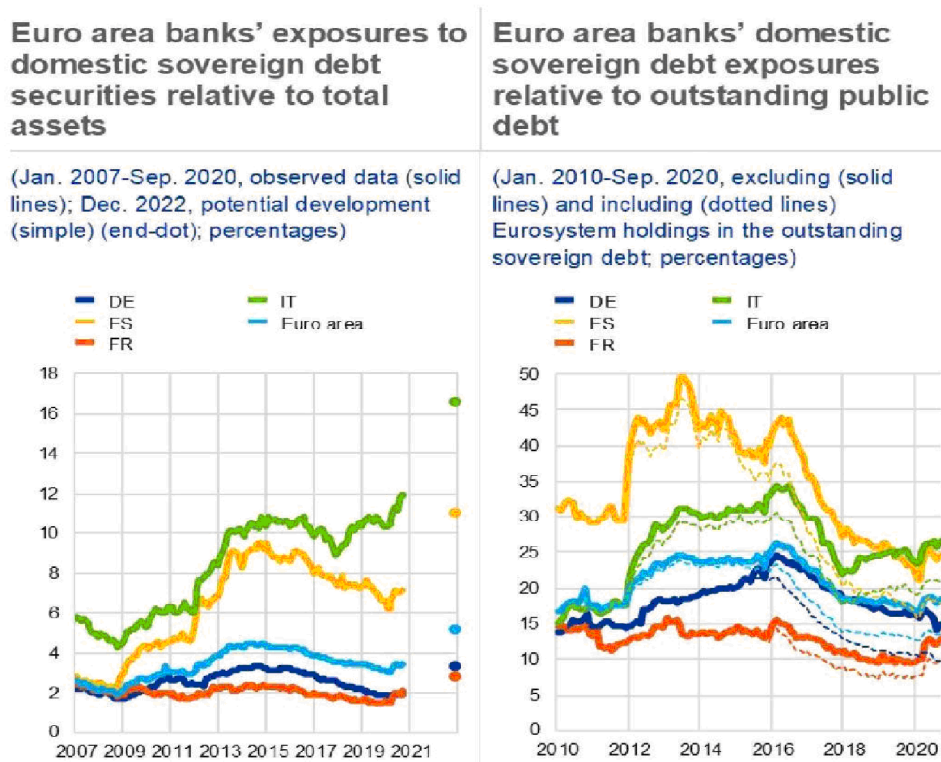
Aanpak risico's staatsobligaties op bankbalansen (RTSE)

- De financiële gezondheid van banken en overheden zijn sterk aan elkaar verbonden in een zogenaamde '*sovereign bank nexus*', waarbij kwetsbaarheden in deze sectoren elkaar in stand houden en zelfs versterken. Risico's bij overheden kunnen gemakkelijk overslaan naar banken en het omvallen van banken directe gevolgen hebben voor overheden. Dit kan een negatieve spiraal veroorzaken die ook wel een '*doom loop*' wordt genoemd.
- De verwevenheid tussen banken en overheden loopt via drie kanalen. Allereerst via de blootstelling van banken aan hun eigen overheden door staatsobligaties aan te houden. Ten tweede door de impliciete en expliciete garanties van overheden aan banken. Het derde kanaal is het economische; zowel de financiële positie van banken als die van overheden wordt beïnvloed door de economie.
- Een belangrijk doel van de bankenunie is om deze verwevenheid tussen banken en overheden terug te dringen. Daarbij moeten dus alle drie de kanalen van verwevenheid aangepakt worden. Op het tweede en derde kanaal zijn grote stappen gezet met de invoering van het SSM en het SRM; de versterking van de weerbaarheid van banken en beter toezicht hebben ervoor gezorgd dat economische schokken minder impact hebben op de financiële gezondheid van een bank, het crisisraamwerk heeft ervoor gezorgd dat de overheid niet meer bij hoeft te springen als een bank in de problemen komt waarmee de overheidsgarantie is verkleind. Het eerste kanaal, de blootstelling van banken aan hun eigen overheden, is echter nog niet aangepakt.
- De blootstelling van banken aan hun eigen overheid verschilt sterk per lidstaat. Voor het bezit van staatsobligaties door banken zijn veel verklaringen. Zo zijn staatsobligaties relatief veilig ten opzichte van bijvoorbeeld leningen aan bedrijven of burgers in dezelfde lidstaat. Ook zijn staatsobligaties zeer liquide

activa en kunnen daarmee gemakkelijk als onderpand dienen. Staatsobligaties krijgen een preferente behandeling in het kapitaaleisenraamwerk. Voor dit type activa hoeft namelijk geen extra kapitaal aangehouden te worden.

- Nederlandse banken hebben een blootstelling aan de eigen overheid van ongeveer 2% van de totale activa. Het gaat hierbij met name om staatsobligaties. In sommige andere landen is die blootstelling veel groter. De coronacrisis heeft deze blootstelling alleen nog maar verder vergroot; een groot deel van de uitgifte van nieuwe schulden om steunmaatregelen te betalen is geabsorbeerd door de eigen bankensector.

Figuur 3. Blootstelling van Eurozone banken aan hun eigen overheid.
Bron: ECB



- Op Europees niveau wordt gesproken over de mogelijkheden om de blootstelling van banken aan overheden aan te pakken. Hiervoor wordt gekeken naar hoe in het toezicht op banken prikkels kunnen worden ingebouwd om deze blootstelling te verminderen (*Regulatory Treatment of Sovereign Exposure, RTSE*).
- RTSE kent in de basis drie mogelijke vormen, die ook weer pijlers worden genoemd:
 - Pijler 1-maatregelen bestaan uit het aanpakken van de blootstelling van staatsobligaties op bankbalansen door middel van prudentiële maatregelen die worden opgenomen in het raamwerk voor kapitaaleisen dat voor alle banken die in Europa actief zijn geldt. Voorbeelden hiervan zijn het invoeren

van risicogewichten¹¹, concentratielimieten¹² of een verdeelsleutel gebaseerd op diversificatie¹³.

- Pijler 2-maatregelen betekenen het verankeren van het toezicht op de risico's van staatsobligaties in de bredere toezichtcyclus. De risico's van staatsobligaties worden dan meegenomen als een van de vele elementen in de *Supervisory Review and Evaluation Proces* (SREP) van de ECB en nationale toezichthouders. Het is dan aan de toezichthouder of, en zo ja, welke maatregelen worden genomen om mogelijke risico's te beperken. Zo kan dit bijvoorbeeld leiden tot een hogere kapitaaleis voor een bank met hoge concentraties aan staatsobligaties.
- Pijler 3- maatregelen zien op transparantie met betrekking tot de blootstelling aan staatsobligaties voor banken. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dat banken verplicht worden om de blootstelling openbaar te maken of dat hierover kan worden gerapporteerd in het risicoreductierapport. Dit verlaagt niet directe de blootstellingen, maar kan wel bijdragen aan de marktdiscipline en daarmee banken prikkelen om de blootstelling te verlagen.
- De discussie over RTSE ligt heel gevoelig bij sommige lidstaten.

Internationale en diplomatieke belangen

- De vrees dat de rentes en daarmee de financieringskosten van minder kredietwaardige landen oplopen is deels terecht, het is namelijk expliciet de bedoeling met RTSE om marktdiscipline af te dwingen en meer risicovolle activa duurder te maken. Aan de andere vormen staatsobligaties op bankbalansen ook een reëel risico dat nu niet ingeprijsd wordt en hoeft een zorgvuldige invoering van RTSE geen enorme stijging van financieringskosten met zich mee te brengen.
- Het Nederlandse standpunt is dat de risico's van de blootstelling aan overheden bij banken moeten worden teruggedrongen. Daarbij is het standpunt, mede op aandringen van de Tweede Kamer, dat dit moet gebeuren middels RTSE pijler 1-maatregelen. Deze discussie is gekoppeld aan de invoering van een EDIS, omdat Nederland van mening is dat risico's moeten worden aangepakt voordat er verdere risicodeling plaatsvindt.

Regels grensoverschrijdend opererende banken (home-host)

- Internationaal opererende banken hebben vaak een structuur van een holding- of moederbedrijf, met daaronder buitenlandse dochterondernemingen. Voor

¹¹ De risicogewichten zijn de factor die bepalen hoeveel een bepaalde categorie activa meeweegt in de risicogewogen activa. Deze risicogewogen activa zijn een belangrijke factor in de bepaling van de kapitaaleisen. Hoe hoger het risicogewicht van een categorie activa, hoe meer kapitaal daarvoor aangehouden moet worden.

¹² Een concentratielimiet legt een bovengrens op aan een blootstelling. Als de blootstelling boven deze grens uitkomt moet extra kapitaal aangehouden worden.

¹³ Een verdeelsleutel houdt bijvoorbeeld in dat blootstelling aan staatsobligaties in een bepaalde mate gediversifieerd moet zijn, bijvoorbeeld door een gelijke verhouding aan obligaties van verschillende lidstaten aan te houden, en als dat niet het geval is extra kapitaal aangehouden moet worden.

kapitaal-, MREL, en liquiditeitsvereisten geldt doorgaans dat zowel moeder als dochter zelfstandig aan deze eisen moet voldoen.

- Dochterbedrijven binnen eenzelfde land als de moederonderneming worden doorgaans vrijgesteld van deze eisen, deze dochters krijgen van de toezichthouders daarvoor een zogenaamde 'waiver'. Dit geldt echter niet als de dochteronderneming in een ander land zit. Dit betekent dat er bij grensoverschrijdende bankgroepen kapitaal moet worden aangehouden op verschillende niveaus en dit niet vrijelijk door de groep kan stromen.
- In de initiële wetgevingsvoorstellen voor het bankenpakket (2016) van de Commissie zat een uitbreiding van de mogelijkheden om MREL-, kapitaal- en liquiditeitseisen op te kunnen 'waiven' voor grensoverschrijdend opererende banken binnen de EU. Lidstaten met veel buitenlandse (dochter)banken, de zogenaamde hostlanden waren echter bezorgd dat een vrijstelling van eisen ertoe zou leiden dat, in geval van problemen bij een dochter, er onvoldoende kapitaal, liquiditeit of MREL in een dochteronderneming zou zitten. Dit voorstel is uiteindelijk daarom gesneuveld in de onderhandelingen.
- Homelanden, landen waar hoofdkantoren van de grensoverschrijdend opererende banken gevestigd zijn, zetten echter nog steeds in op minder vrij verkeer voor kapitaal binnen de bankenunie. Dit kan bijdragen aan de efficiëntie van de Europese bankensector en past ook bij het idee van de bankenunie dat het een 'vrije' interne markt voor banken is.
- Tegelijkertijd blijven hostlanden het belang van voldoende kapitaal en liquiditeit op alle niveaus van de bank benadrukken en vinden daarom dat er zeer strenge voorwaarden moeten kunnen worden gesteld aan 'waivers'.
- Nederland identificeert zich zowel als host- als homeland en neemt om die reden ook geen duidelijke stelling in en houdt zich meestal afzijdig bij deze discussie. Nederland is aan de ene kant namelijk homeland van enkele (middel)grote banken met grensoverschrijdende activiteiten en onderschrijft het idee dat de bankenunie een 'vrije' interne markt voor banken moet zijn. Aan de andere kant stelt Nederland ook geregeld aanvullende eisen aan banken die in Nederland actief zijn, en wil die vrijheid ook graag behouden, en is de positie van Nederland als homeland ook niet vanzelfsprekend als relatief kleine open economie. Zo zijn Nederlandse banken sinds de financiële crisis al veel minder internationaal actief.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlage 2: Vergelijking inzet consultatie april 2021 met inzet BNC fiche april 2023

- De voorgestelde inzet in het BNC-fiche is op punten minder kritisch dan de eerdere NLse lijn, zoals bijvoorbeeld in de consultatiereactie van april 2021 aangaande het CMDI-raamwerk.¹
 - In de consultatiereactie van destijds benadrukte NL dat alle banken MREL op moeten (kunnen) bouwen tot 8% en dat een strikte toepassing van bail-in vereist is om toegang te verkrijgen tot het SRF. Hierbij pleitte NL voor de aanscherping van het staatssteunkader, en het gelijkstellen van prikkels zodat resolutie de voorkeursroute werd. Andere landen benadrukten dat het resolutieraamwerk te streng is met een 8% bail-in eis waardoor mogelijk spaarders aan bail-in zouden kunnen worden onderworpen, en wijzen hierbij op de gevolgen voor de financiële stabiliteit. Deze landen wilden als oplossing dat het DGS kan worden ingezet om (voornamelijk in faillissement) de verkoop van gezonde onderdelen van de bank en al het spaargeld (dus niet alleen tot € 100.000) te financieren.
 - Bij de consultatiereactie van april 2021 was onze inschatting dat de CIE in de consultatie grosso modo twee opties verkende:
 1. Het flexibeler toepassen van het DGS middels het uitbreiden van een bestaande lidstaatoptie in de DGS-richtlijn die nu nauwelijks wordt toegepast (via faillissement);
 2. Meer banken in resolutie plaatsen, bijvoorbeeld door de staatssteunroute aan te scherpen en de toets voor resolutie ruimer te interpreteren.
 - In de begeleidende nota bij de consultatiereactie schreven wij dat:
 - Wij als nationale en diplomatieke belang in de consultatiereactie de nadruk legden op optie 2 en ons ten aanzien van optie 1 vooralsnog kritisch zouden opstellen. ("*Over de technische en juridische haalbaarheid van optie 1 denken we ondertussen door met andere LS en DNB. [...] Wij zijn in overleg met DNB over optie 1 (flexibeler toepassen van DGS). DNB is hier voorstander van. Wij hebben nog veel inhoudelijke en technische vragen*").
 - Qua uiteindelijke landingszone onze inschatting was dat de CIE zou kiezen voor een uitruil/combinatie tussen een flexibelere inzet van DGS gelden en een aangescherpt staatssteunkader ("*zonder een oplossing die de borgtoel en diplomatieke belangen lijkt het onaannemelijk dat CIE de staatssteunregels gaat wijzigen en aanscherpen. [...] Tot slot lijkt gezien het Europese speelveld het aanscherpen van de staatssteunregels niet mogelijk zonder concessies op de flexibelere inzet van DGS-gelden om een overdracht in faillissement te faciliteren*").
 - NL anticipeerde op een mogelijke landingszone voor de EC. De 'mogelijk acceptabele landingszone' waar rekening mee gehouden werd was: "*het gebruik van nationale DGSen onder strenge voorwaarden wordt flexibeler gemaakt; in ruil voor het aanscherpen van de staatssteunregels; en het het aantal banken dat in resolutie gaat wordt vergroot. Het is wenselijk om publieke middelen te beschermen, in het uiterste geval ten koste van (door banken betaalde) DGS-middelen.*" De huidige voorstellen sluiten op grote lijnen aan bij deze voorziene landingszone.
 - Het is gezien de voorliggende voorstellen en het krachtenveld o.i. verstandig om constructief mee te denken. Internationale en diplomatieke belangen
- Internationale en diplomatieke belangen
- Zie onderstaande tabel voor een vergelijking van de inzet voor de consultatie in 2021 en de inzet in het BNC fiche.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/20/consultatie-crisismanagement-raamwerk-voor-banken>

Tabel 1: vergelijking inzet consultatie april 2021 met inzet BNC fiche april 2023

Onderwerp	NL inzet – consultatie CMDI – april 2021	Voorstel NL inzet – BNC fiche CMDI – april 2023
<u>Algemeen functioneren crisisraamwerk</u>	Belangrijke stappen zijn gezet om de risico's van bankfalen in te dammen. Prikkels dienen daarom zo te worden ingericht dat banken met kritieke functies in resolutie gaan: staatssteun aanscherpen. Sceptisch over flexibel gebruik DGS.	Het raamwerk dient zo te worden ingericht dat het raamwerk op een consistente en gelijke manier wordt toegepast tussen lidstaten. Het belang van publieke middelen wordt boven sectormiddelen gesteld. NL staat open voor een beperkt gebruik van DGF- en SRF-middelen onder strikte voorwaarden om resolutie mogelijk te maken.
<u>Uitbreiden van instrumentarium,</u> waaronder flexibele inzet van depositogarantiestelsel, bijv. om overdracht van activa en passiva te faciliteren	Daadwerkelijke probleem dient beter in kaart te worden gebracht, en bezien hoe resolutie werkbaar kan worden gemaakt (mede ten behoeve van private lastendeling). Bijvoorbeeld door belemmering voor de uitgifte van MREL weg te nemen. Nieuw instrumentarium moet niet leiden tot meer arbitrage of onduidelijkheid. Overdracht van activa en passiva in faillissement middels DGS-financiering lijkt tegen juridische en operationele beperkingen aan te lopen. Een overdracht van gezonde activa en passiva kan ook al in resolutie plaatsvinden met SRF-financiering na 8% bail-in.	De CIE concludeert dat het opbouwen van MREL-buffers niet voor iedere bank toegankelijk en betaalbaar is. ² Gezien het krachtenveld en de richting van de voorstellen lijkt het behouden van de 'harde lijn' – MREL opbouwen en strikte bail-in van 8% - naar de toekomst minder effectief. We zien inmiddels meer voordelen van een overdracht van activa en passiva, zowel in faillissement als in resolutie. Deze voorstellen kunnen ervoor zorgen dat meer consistentie wordt aangebracht tussen lidstaten. De LCT moet daartoe wel strikt en transparant zijn, en ook moet de vormgeving van de ABT verder worden verduidelijkt. Gezien het krachtenveld ligt het voor de hand dat er transferstrategieën zullen worden ingeregeld. NL heeft dan (nog steeds) een voorkeur voor het werkbaar maken van een transferstrategie in het geharmoniseerde resolutieraamwerk (i.t.t. faillissement).
<u>Financieren van afwikkeling banken</u> DGS gelden flexibeler in te zetten.	Sceptisch t.a.v. noodzaak om financieringsvoorwaarden aan te passen. Achten het onwenselijk en (politiek) onhaalbaar om toegangscriteria tot het resolutiefonds te verlagen (8% bail-in). Ook onwenselijk om DGS gelden in toenemende mate in te zetten en daarmee eventuele lasten voor het DGS te verhogen. Bovendien bemoeilijkt dit de beleidsdiscussies over een EDIS, omdat hierdoor meer risicodeling plaats zou kunnen vinden.	NL staat nu meer open voor het inzetten van DGF-middelen onder strikte voorwaarden, om meer banken geloofwaardig in resolutie te kunnen laten gaan. NL zet in op strikte voorwaarden en duidelijke inkadering, om te voorkomen dat de inzet – en kosten – van zowel het DGF als SRF significant hoger worden. NL is dan ook kritisch op de voorstellen t.a.v. de crediteurenhiërarchie die de kosten voor het DGS mogelijk flink verhogen. NL wil zich constructief opstellen en meedenken over de mogelijke wijzigingen aan het raamwerk. Beheersbare lasten voor de sector blijft een aandachtspunt.
<u>De vormgeving van een EDIS</u>	Voorstander van een EDIS onder strikte voorwaarden van risicoreductie: middels een sectorbrede gezondheidstoets (AQR) en de weging van staatsobligaties op bankbalansen (RTSE). Benadrukken dat NL overheid geen mandaat heeft om nu al in te gaan op een modelkeuze. Spreken voorkeur uit voor een	NL is (nog steeds) voorstander van een EDIS onder (dezelfde) strikte voorwaarden. Wanneer de kosten voor nationale DGS'en significant worden verhoogd, zal dit de discussie over een EDIS bemoeilijken. Risico's zullen dan immers meer Europees neerslaan.

² EBA Call for Advice regarding funding in resolution and insolvency, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/About%20Us/Missions%20and%20tasks/Call%20for%20Advice/2021/CfA%20on%20funding%20in%20resolution%20and%20insolvency/1022381/Response%20to%20CMDI%20CfA.pdf

	<p>type EDIS met grote rol voor nationale DGSen en een beperkt Europees fonds, met zeer beperkte risicodeling. Uitkomst van andere onderdelen herziening van cruciaal belang voor haalbaarheid EDIS.</p>	<p>NL vindt het wel positief dat lidstaten de instrumenten uit het raamwerk meer consistent zullen toepassen.</p>		
Staatssteunkader	<p>We brengen enkele suggesties aan om het staatssteunkader aan te scherpen, zoals bijvoorbeeld de vereisten voor bail-in in staatssteun meer gelijk trekken met die in resolutie. De SRB zou ook een grotere rol in staatssteun kunnen spelen, gezien haar expertise met bankfalen.</p>	<p>Belangrijk dat een herziening van het CMDI-raamwerk gepaard gaat met een herziening van het staatssteunkader om consistentie tussen de twee raamwerken te borgen, zoals ook is opgenomen in de Eurogroep-verklaring.</p>		
Overig	<p>We steunen de inzet van de Commissie om bijvoorbeeld interventie maatregelen van toezichthouders te verduidelijken de triggers voor banken om failliet te gaan.</p> <p>Tevens zou het goed zijn als de CIE lering trekt uit juridische casuïstiek na toepassing van bail-in (zie ook SNS).</p>	<p>Idem. Hier zijn in de voorstellen verschillende wijzigingen toe opgenomen.</p> <p>Idem. NL heeft nog vragen over de juridische gevolgen van de voorgestelde wijzigingen om deposito's gelijk te stellen.</p>		
	<p>Wij zagen drie redenen om de strikte lijn die reeds door Nederland is uitgedragen te handhaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eventuele beleidswijzigingen zijn aan een volgend kabinet, het aanpassen van het gebruik van het DGS valt hieronder. - Inhoudelijk resteren nog vragen over de voorgestelde wijzigingen en zijn wij (nog) niet overtuigd van de probleemstelling en oplossingsrichting zoals aangedragen door <input type="checkbox"/> 	<table border="1"> <tr> <td>Internationale en diplomatieke belangen</td> </tr> <tr> <td> <p>Gegeven het krachtenveld en de voorstellen zien wij ons genoodzaakt om constructief doch kritisch mee te denken. Inhoudelijk resteren nog vragen over de voorgestelde wijzigingen, welke tijdens de onderhandelingen kunnen worden opgebracht. De situatie is veranderd. EDIS is nu buiten scope. We zullen de lijn blijven hanteren dat aanpassingen aan het bredere crisisraamwerk gepaard gaan met de update van het staatssteunkader.</p> </td> </tr> </table>	Internationale en diplomatieke belangen	<p>Gegeven het krachtenveld en de voorstellen zien wij ons genoodzaakt om constructief doch kritisch mee te denken. Inhoudelijk resteren nog vragen over de voorgestelde wijzigingen, welke tijdens de onderhandelingen kunnen worden opgebracht. De situatie is veranderd. EDIS is nu buiten scope. We zullen de lijn blijven hanteren dat aanpassingen aan het bredere crisisraamwerk gepaard gaan met de update van het staatssteunkader.</p>
Internationale en diplomatieke belangen				
<p>Gegeven het krachtenveld en de voorstellen zien wij ons genoodzaakt om constructief doch kritisch mee te denken. Inhoudelijk resteren nog vragen over de voorgestelde wijzigingen, welke tijdens de onderhandelingen kunnen worden opgebracht. De situatie is veranderd. EDIS is nu buiten scope. We zullen de lijn blijven hanteren dat aanpassingen aan het bredere crisisraamwerk gepaard gaan met de update van het staatssteunkader.</p>				
	<table border="1"> <tr> <td>Internationale en diplomatieke belangen</td> </tr> </table>	Internationale en diplomatieke belangen		
Internationale en diplomatieke belangen				