



Brussel, 30.4.2019
COM(2019) 213 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing en herziening van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en
afwikkeling van banken) en Verordening (EU) nr. 806/2014 (verordening
gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme)**

I. INLEIDING

Het regelgevingskader van de Unie op het gebied van financiële diensten heeft als gevolg van de financiële crisis een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Met een reeks nieuwe wetgevingsbesluiten werden voorschriften ingevoerd om nog niet gereguleerde zaken te reguleren en bestaande wetgeving aan te passen. Doel hiervan was om problemen en tekortkomingen aan te pakken die tijdens de financiële crisis aan het licht waren gekomen en om het risico van een herhaling van (systeem)crises te verminderen.

In dit verband werd in 2014 in de vorm van de richtlijn betreffende het herstel en de afwikkeling van banken (hierna "de BRRD" genoemd)¹ een Europees wetgevingskader ingevoerd dat voorziet in een minimumharmonisatie van de voorschriften die van toepassing zijn in het geval van een bankencrisis². Dit geharmoniseerde wetgevingskader wordt aangevuld door de verordening betreffende het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (hierna "de GAM-verordening" genoemd)³. Deze wetgevingshandelingen bieden doeltreffende instrumenten voor de afwikkeling van "falende of waarschijnlijk falende" banken. Anders dan de BRRD, die door de afzonderlijke lidstaten van de EU moest worden omgezet in nationale wetgeving, is de GAM-verordening, waarbij bepaalde afwikkelingstaken en -besluiten voor de bankenunie worden gecentraliseerd, rechtstreeks toepasselijk. Samen vormen deze instrumenten dus het EU-kader voor de afwikkeling van banken.

In de BRRD en de GAM-verordening is als beginsel vastgelegd dat de afwikkelingsautoriteit in gevallen waarin een bank faalt of waarschijnlijk zal falen, kan bepalen dat het in het algemeen belang is om de bank in afwikkeling te plaatsen, in plaats van een insolventieprocedure naar nationaal recht te openen. Van een dergelijk algemeen belang kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de bank functies verricht die cruciaal worden geacht voor de economie en waarvan de uitoefening niet kan worden onderbroken zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de financiële stabiliteit. Is afwikkeling niet in het algemeen belang, moet de bank worden geliquideerd volgens de insolventievoorschriften van het nationale recht.

Als vuistregel geldt dat een bank geacht moet worden te falen of waarschijnlijk te falen, wanneer zij aangewezen is op buitengewone openbare financiële steun om haar levensvatbaarheid, liquiditeit of solvabiliteit te vrijwaren. Alleen in specifieke buitengewone omstandigheden kan een bank overheidssteun ontvangen zonder dat dit tot de vaststelling leidt dat zij faalt of waarschijnlijk gaat falen. Tot deze buitengewone omstandigheden behoren onder meer preventieve herkapitalisatie en het verlenen van

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

² Zoals bepaald in artikel 1 van de BRRD respectievelijk artikel 2 van de GAM-verordening zijn de BRRD en de GAM-verordening van toepassing op kredietinstellingen, beleggingsondernemingen en andere categorieën financiële entiteiten. Bij wijze van afkorting wordt echter in dit verslag de algemene term "banken" gebruikt ter aanduiding van alle entiteiten die onder het toepassingsgebied van deze wetgevingshandelingen vallen.

³ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1).

staatsgaranties ter dekking van door centrale banken verstrekte liquiditeitsfaciliteiten of staatsgaranties met betrekking tot nieuwe verplichtingen⁴.

Het wetgevingskader waarborgt dat aandeelhouders en schuldeisers daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het opvangen van verliezen, en doet de autoriteiten een reeks afwikkelingsinstrumenten aan de hand voor de omgang met banken in afwikkeling. Naargelang van het geval kunnen de autoriteiten beslissen of zij gebruikmaken van het instrument van verkoop van de onderneming, een overbruggingsbank of een vehikel voor activabeheer in het leven roepen of een bail-in⁵ toepassen.

Tevens voorziet het kader in voorschriften voor het verlenen van externe financiële overheidssteun aan banken in afwikkeling. Om te voorkomen dat reddingsmaatregelen door de belastingbetaler moeten worden gefinancierd, wordt de invoering voorgeschreven van nationale financieringsregelingen en van een (door alle op de markt actieve banken te financieren) gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF), de belangrijkste bronnen van externe financiële steun in geval van afwikkeling van een bank.

Daarnaast wordt bij de GAM-verordening de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR) opgericht, die belast is met de voorbereiding en uitvoering van de afwikkeling van banken die gevestigd zijn in de aan de bankenunie deelnemende lidstaten, en met het beheer van het GAF⁶.

Volgens artikel 129 van de BRRD en artikel 94 van de GAM-verordening moet de Commissie de toepassing van het afwikkelingskader evalueren en hierover verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. De verslagen over de toepassing van deze wetgevingsinstrumenten moesten uiterlijk in juni respectievelijk december 2018 worden ingediend. Vanwege de nauwe verbanden tussen deze twee instrumenten is een gezamenlijke evaluatie ervan op haar plaats. Voor de uitvoering van de evaluatie was het bovendien noodzakelijk om de goedkeuring van het bankenpakket af te wachten. Met dit pakket (dat hieronder nader wordt beschreven) werd een aantal belangrijke elementen van het afwikkelingskader gewijzigd, met name de voorschriften inzake het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (afgekort als "MREL").

II. OVERZICHT VAN DE STAND VAN ZAKEN BIJ DE TOEPASSING EN VOLTOOIING VAN HET AFWIKKELINGSKADER

A. *Stand van zaken met betrekking tot de omzetting van de BRRD*

De uiterste datum voor de omzetting van de BRRD was 31 december 2014. Slechts twee lidstaten hebben binnen die termijn te kennen gegeven dat zij de BRRD volledig hadden omgezet. Tegen de overige lidstaten werden dan ook inbreukprocedures wegens niet-mededeling ingeleid.

⁴ Artikel 32, lid 4, onder d), BRRD.

⁵ Bail-in is in de BRRD en de GAM-verordening gedefinieerd als "het mechanisme voor het verrichten van de uitoefening [door een afwikkelingsautoriteit] van de bevoegdheden voor het afschrijven of omzetten van de passiva van een instelling in afwikkeling [...]". Zie artikel 2, lid 1, punt 57, BRRD en artikel 3, lid 1, punt 33, van de GAM-verordening.

⁶ In de bankenunie hebben de afzonderlijke nationale afwikkelingsautoriteiten ten taak bijdragen aan het betrokken nationale afwikkelingsfonds te innen. Deze bijdragen worden vervolgens overgedragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, dat door de gemeenschappelijke afwikkelingsraad wordt beheerd.

Inmiddels hebben alle lidstaten kennis gegeven van de volledige omzetting van de richtlijn. De Commissie heeft geverifieerd dat de BRRD in alle lidstaten volledig is omgezet en heeft de verschillende inbreukprocedures wegens niet-mededeling gesloten.

De Commissie gaat thans na of de nationale omzettingsmaatregelen correct zijn.

B. Stand van zaken bij de tenuitvoerlegging van het afwikkelingskader door de afwikkelingsautoriteiten

De tenuitvoerlegging van de BRRD in de EU is in volle gang. Een aantal lidstaten heeft voor alle onder hun rechtstreekse bevoegdheid vallende banken afwikkelingsstrategieën en doelstellingen inzake het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva vastgesteld. Hierdoor worden banken in staat gesteld obstakels weg te nemen die in de weg staan aan de verwezenlijking van deze strategieën, en middelen op te bouwen om aan het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva te voldoen. Sinds de invoering van de BRRD is een aantal afwikkelingscolleges opgezet die ervoor moeten zorgen dat tussen de met de afwikkeling van bankengroepen in de EU belaste autoriteiten van de lidstaten van herkomst en van ontvangst overeenstemming wordt bereikt over afwikkelingsplannen, de beoordeling van de afwikkelbaarheid en het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva⁷

In de bankenunie is de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR) verantwoordelijk voor de opstelling van de afwikkelingsplannen voor de onder zijn bevoegdheid vallende banken. Daarnaast heeft de gemeenschappelijke afwikkelingsraad richtsnoeren geformuleerd inzake kritieke functies en operationele details van de bail-in-regeling en verricht hij momenteel nog werkzaamheden met betrekking tot verschillende kwesties, met name de operationele continuïteit en managementinformatiesystemen. Eerder heeft de GAR een inleiding tot afwikkelingsplanning ("Introduction to Resolution Planning") gepubliceerd. Momenteel ontwikkelt hij een meer gedetailleerde, voor externe publicatie bestemde handleiding voor de afwikkelingsplanning.

Wat betreft het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva omvat het beleid van de GAR, dat voor 2016 alleen in informatieve doelstellingen voorzag, sinds 2017 bindende vereisten voor de grootste en meest complexe banken, alsook bankspecifieke aanpassingen van zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten van het MREL. Eind 2018 bracht de GAR de MREL-richtsnoeren 2018 uit over de toepassing door de GAR van de wettelijke MREL-voorschriften⁸. Over het algemeen maken banken een overgangsfase door, waardoor sommige banken momenteel niet volledig aan het MREL voldoen, maar de meeste zijn goed op weg om de doelstellingen binnen de door de GAR gespecificeerde termijnen te halen.

⁷ Zie het verslag van de EBA over afwikkelingscolleges:
<https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>

⁸ De relevante documenten zijn te vinden op: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf en https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf

C. Wijzigingen van het MREL in het bankenpakket

In april 2019 hebben het Europees Parlement en de Raad het bankenpakket aangenomen, dat wijzigingen bevat van een aantal bepalingen van de BRRD en de GAM-verordening, maar ook van de richtlijn kapitaalvereisten (CRD) en de verordening kapitaalvereisten (CRR)⁹. Gezien de in die wetgevingsteksten vastgestelde termijnen zullen de nieuwe voorschriften waarschijnlijk in de loop van 2020 van toepassing worden in de lidstaten.

Een deel van de bepalingen van het pakket heeft betrekking op het MREL. In het bijzonder voorziet het pakket in maatregelen om het bestaande wetgevingskader in overeenstemming te brengen met de toepasselijke, door de Financial Stability Board (Raad voor Financiële stabiliteit) vastgestelde internationale norm inzake de totale verliesabsorptiecapaciteit ("total loss-absorbing capacity" – TLAC). Tevens omvat het belangrijke wijzigingen met betrekking tot de kalibratie, de criteria voor in aanmerking komende vermogensbestanddelen, de toerekening van MREL-vermogensbestanddelen binnen de groep en de gevolgen van niet-naleving van het MREL. Daarnaast worden in de tekst de kwestie van de contractuele erkenning van de bail-in voor overeenkomstig het recht van derde landen uitgeven passiva en de bevoegdheden van de afwikkelingsautoriteiten tot het opschorten van betalingen (moratoriumbevoegdheden) geregeld.

D. Toepassing van de bepalingen van het afwikkelingskader in de praktijk

Tot dusver is er nog maar weinig ervaring opgedaan met de toepassing van het kader op falende of waarschijnlijk falende banken.

De zaak Banco Popular (die in juni 2017 speelde) is het enige geval van een afwikkeling dat zich heeft voorgedaan nadat alle bepalingen van de GAM-verordening in werking waren getreden¹⁰. In het kader van de afwikkelingsregeling voor Banco Popular werd het eigen vermogen van de instelling afgeschreven en omgezet en werd de

⁹ Op zijn plenaire vergadering van 16 april 2016 heeft het Europees Parlement de wetgevingsteksten van het zogeheten bankenpakket aangenomen. Bij de in stemming gebrachte teksten gaat het om de volgende resoluties: - wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 16 april 2019 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU betreffende de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 98/26/EG, Richtlijn 2002/47/EG, Richtlijn 2012/30/EU, Richtlijn 2011/35/EU, Richtlijn 2005/56/EG, Richtlijn 2004/25/EG en Richtlijn 2007/36/EG (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing); - wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 16 april 2019 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 met betrekking tot de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (COM(2016)0851 – C8-0478/2016 – 2016/0361(COD)) (Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing); - wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 16 april 2019 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft de hefboomratio, de nettostabielefinancieringsratio, vereisten inzake eigen vermogen en in aanmerking komend vreemd vermogen, tegenpartijkredietrisico, marktrisico, blootstellingen aan centrale tegenpartijen, blootstellingen aan instellingen voor collectieve belegging, grote blootstellingen, rapportage- en openbaarmakingsvereisten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)); - wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 16 april 2019 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (COM(2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

¹⁰ De bepalingen van de BRRD betreffende het instrument van bail-in moesten uiterlijk met ingang van 1 januari 2016, de andere bepalingen uiterlijk met ingang van 1 januari 2015 worden toegepast.

entiteit verkocht met toepassing van het instrument van verkoop van de onderneming. In dit verband werd in Banco Santander een geschikte koper gevonden. De bail-in ging in dit geval niet verder dan de achtergestelde schuld en was geen steun uit hoofde van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds noodzakelijk¹¹.

De BRRD werd reeds in november 2015, dus nog vóór de zaak Banco Popular, toegepast toen de Italiaanse autoriteiten vier banken (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara en Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti) in afwikkeling plaatsten. De zaken speelden echter voor de datum van inwerkingtreding van de bail-in-bepalingen¹². Daarom werden alleen de staatssteunregels inzake lastenverdeling toegepast (die in afschrijving van het eigen vermogen en achtergestelde schulden voorzien), maar vond geen bail-in krachtens de BRRD plaats¹³.

Voorts werden sommige bepalingen van het afwikkelingskader toegepast in het geval van in moeilijkheden verkerende banken, zonder dat de betrokken instellingen daarbij werden afgewikkeld:

- Bepaalde banken hebben preventieve liquiditeitssteun ontvangen¹⁴. In april 2015 werd dergelijke steun verstrekt aan twee Griekse banken (Nationale Bank van Griekenland en Piraeus Bank)¹⁵. In december 2016 werd preventieve liquiditeitssteun toegekend aan Monte dei Paschi di Siena¹⁶ en in januari en april 2017 kregen twee middelgrote Italiaanse banken, Banca Popolare di Vicenza en Veneto Banca, soortgelijke steun.¹⁷
- De Nationale Bank van Griekenland en Piraeus Bank werden in november 2015 preventief geherkapitaliseerd¹⁸. Banca Monte dei Paschi di Siena ontving in 2017 eveneens steun in die vorm van de Italiaanse overheid¹⁹.
- In juni 2017 werden Banca Popolare di Vicenza en Veneto Banca door de ECB aangemerkt als falende of waarschijnlijk falende banken, en de gemeenschappelijke afwikkelingsraad was van oordeel dat afwikkelingsmaatregelen niet in het algemeen belang zouden zijn²⁰. Volgens het afwikkelingskader zijn in dit geval de insolventievoorschriften van het nationale recht van toepassing. Als gevolg daarvan werden de twee instellingen krachtens Italiaans recht aan een procedure van gedwongen administratieve liquidatie onderworpen.
- Wat de Letse bank ABLV Bank AS en haar dochter ABLV Bank Luxembourg S.A. betreft, die door de ECB in februari 2018 als falende of waarschijnlijk falende

¹¹ De maatregelen werden genomen krachtens het afwikkelingsbesluit van de GAR van 7 juni 2017 (SRB/EES/2017/08), dat werd bekrachtigd bij Besluit (EU) 2017/1246 van de Commissie van 7 juni 2017.

¹² Volgens artikel 130 van de BRRD waren de lidstaten gehouden om bepaalde bepalingen, waaronder de bail-in-bepalingen, uiterlijk met ingang van 1 januari 2016 toe te passen.

¹³ De bail-in-bepalingen van de BRRD schrijven voor dat aandelen en in aanmerking komende passiva minimaal voor een bedrag van tot 8 % van de totale passiva van de bank moeten worden afgeschreven en omgezet, voordat een beroep kan worden gedaan op externe financiële steun.

¹⁴ Liquiditeit in de vorm van overheidsgaranties voor centrale-bankfaciliteiten of voor nieuwe verplichtingen als bedoeld in artikel 32, lid 4, onder d), i) en ii), BRRD en artikel 18, lid 4, onder d), i) en ii), van de GAM-verordening.

¹⁵ Steunmaatregel SA.41503.

¹⁶ Steunmaatregel SA.47081.

¹⁷ Steunmaatregel SA.47149.

¹⁸ De steunmaatregelen SA.43364 en SA 43365 werden door de Commissie goedgekeurd. Onder "preventieve herkapitalisatie" wordt verstaan het verschaffen van eigen vermogen aan een solvabele instelling als bedoeld in artikel 32, lid 4, onder d), iii), BRRD en artikel 18, lid 4, onder d), i) en ii), van de GAM-verordening.

¹⁹ Steunmaatregel SA 47677 werd goedgekeurd door de Commissie.

²⁰ Zaak SA 45664.

instellingen waren aangemerkt, besloot de GAR geen afwikkelingsmaatregelen te nemen omdat er geen sprake was van een algemeen belang. Vervolgens verzocht ABLV Bank AS om vrijwillige liquidatie overeenkomstig Lets recht, terwijl aan ABLV Bank Luxembourg S.A. naar Luxemburgs recht surseance van betaling werd verleend.

In het geval van door de lidstaten aangemelde maatregelen beoordeelde de Commissie deze aan de hand van de staatssteunregels voor de financiële sector, die voorschrijven dat aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers in het geval van kapitaalsteun in de lasten moeten delen, alsook aan de hand van andere bepalingen, zoals de indiening van een herstructureringsplan, voor zover relevant.

III. Nader te evalueren punten

A. Toepassing van de BRRD en de GAM-verordening

Preventieve herkapitalisatie

Preventieve herkapitalisatie voorziet onder buitengewone omstandigheden²¹ in de mogelijkheid om een bank met behulp van overheidsmiddelen te herkapitaliseren om tijdig op moeilijkheden in te spelen die zich in het kader van een onwaarschijnlijk economisch scenario (zoals bepaald in het ongunstige scenario van een stresstest) kunnen voordoen en nadelige gevolgen kunnen hebben voor de financiële situatie van solvabele instellingen. Dit draagt bij tot een vooruitziend beleid met betrekking tot financiële stabiliteit en helpt een mogelijke verslechtering van de financiële situatie te voorkomen die tot het falen van een bank zou kunnen leiden. Om te waarborgen dat een preventieve kapitaalinjectie naar behoren en in de zin van het afwikkelingskader wordt gebruikt, moet volgens de BRRD en de GAM-verordening aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Onder meer moet de bank solvabel zijn, mag de financiële steun niet worden gebruikt om geleden verliezen of te verwachten verliezen te dekken en moet de preventieve herkapitalisatie noodzakelijk zijn om een kapitaaltekort aan te zuiveren dat bij een stresstest of een doorlichting van de kwaliteit van activa is geconstateerd. Ook moet de maatregel van tijdelijke aard zijn en evenredig zijn om de gevolgen van een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te verhelpen. Tot slot moet de maatregel worden goedgekeurd op grond van het kader voor staatssteun van de Unie.

De Commissie heeft opgemerkt dat het nodig kan zijn de voorwaarden en de procedure voor het toekennen van preventieve herkapitalisatiesteun verder te verduidelijken om een tijdig optreden en de nodige coördinatie tussen de relevante actoren te waarborgen. In het kader is bijvoorbeeld niet gespecificeerd welke autoriteit vóór het verlenen van preventieve herkapitalisatiesteun dient na te gaan of de bank "solvabel" is (noch bevat het een definitie van "solvabiliteit" met het oog op preventieve herkapitalisatie), of welke autoriteit dient te bepalen welke verliezen die de entiteit heeft gemaakt of waarschijnlijk in de nabije toekomst zal maken, niet mogen worden gedekt door een preventieve herkapitalisatie.

Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de eerste zaken, heeft de Commissie, in samenwerking met de ECB en de GAR, goede praktijkbenaderingen ontwikkeld met

²¹ De maatregel is toegestaan wanneer deze ertoe dient een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te verhelpen en de financiële stabiliteit te vrijwaren.

betrekking tot bepaalde aspecten van de procedure, waaronder de rol van de stresstests en het verband daarvan met de doorlichting van de kwaliteit van activa. De Commissie zal deze weg verder vervolgen.

Vroegtijdige-interventiemaatregelen

Bij de BRRD worden de toezichthoudende autoriteiten vroegtijdige-interventiebevoegdheden verleend, die ten doel hebben een verdere verslechtering van de financiële situatie van een instelling te voorkomen en het risico en de gevolgen van een mogelijke afwikkeling zoveel mogelijk te beperken. Deze bevoegdheden treden in werking wanneer aan bepaalde specifieke voorwaarden²² is voldaan en bieden de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om van het leidinggevend orgaan van de instelling te vereisen dat een actieprogramma wordt opgesteld of dat de bedrijfsstrategie of de juridische of operationele structuur van de instelling wordt aangepast. De bevoegde autoriteiten kunnen in dergelijke omstandigheden ook het management van de instelling vervangen²³.

Tot dusver zijn vroegtijdige-interventiemaatregelen slechts op zeer beperkte schaal toegepast, zodat alleen een aantal voorzichtige conclusies kan worden getrokken. De wisselwerking en potentiële overlapping tussen de vroegtijdige-interventiebevoegdheden die op grond van de nationale wetgeving tot omzetting van de BRRD aan de bevoegde autoriteiten zijn verleend, en de toezichtsbevoegdheden die zij kunnen uitoefenen krachtens de CRD en de verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, moeten nader worden geanalyseerd²⁴. Met betrekking tot de bankenunie zou het bovendien zinvol kunnen zijn om de bepalingen inzake bepaalde vroegtijdige-interventiebevoegdheden die zijn opgenomen in de BRRD, over te nemen in de GAM-verordening, om te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op uiteenlopende nationale omzettingsmaatregelen.

Gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het GAF en de intergouvernementele overeenkomst²⁵

In overeenstemming met vroegere politieke overeenkomsten van de ministers van Financiën²⁶ en conform de resultaten van de Eurotop van december 2018²⁷ wordt het achtervangmechanisme voor het GAF, dat van essentieel belang is voor de versterking van de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme,

²² In het bijzonder voorziet artikel 27 BRRD in de bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten om vroegtijdige-interventiemaatregelen te nemen "[w]anneer een instelling de voorschriften van Verordening (EU) nr. 575/2013, Richtlijn 2011/36/EU, titel II van Richtlijn 2014/65/EU of een van de voorschriften van de artikelen 3 tot en met 7, de artikelen 14 tot en met 17, en de artikelen 24, 25 en 26 van Verordening (EU) nr. 600/2014, overtreedt of wegens een snel verslechterende financiële toestand, waaronder begrepen een verslechterende liquiditeitssituatie, een toenemende mate van hefboomfinanciering, hoeveelheid slechte leningen of concentratie van risico's, beoordeeld aan de hand van een reeks voorwaarden, waaronder eventueel het vereiste aan eigen vermogen van de instelling plus 1,5 procentpunten, waarschijnlijk in de nabije toekomst zal overtreden [...]".

²³ De ECB heeft onlangs een dergelijke beslissing genomen ten aanzien van de Banca Carige (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Zie <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

²⁴ Meer bepaald artikel 16 van de verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme.

²⁵ Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds van 14 mei 2014 (8457/14): <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/nl/pdf>.

²⁶ Verklaring van de Eurogroep en de Ecofin-ministers van 20 december 2013 inzake het achtervangmechanisme voor het GAM (18137/13). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>.

²⁷ Verklaring van de Eurotop van 14 december 2018 en de voorwaarden voor het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds.

uiterlijk aan het einde van de overgangperiode voor de mutualisatie van de middelen van het GAF ingesteld.

De Commissie heeft daarvoor bij herhaling aangedrongen op de instelling van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme²⁸. In december 2018 werd op de Eurotop overeengekomen dat het achtervangmechanisme vervroegd zal worden ingevoerd, op voorwaarde dat er voldoende vooruitgang is geboekt met risicovermindering.

De aan de bankenunie deelnemende lidstaten lijken het er over het algemeen over eens dat de terugbetaling van de gemeenschappelijke achtervang uit het GAF beperkt blijft tot het betrokken nationale compartiment of de betrokken nationale compartimenten ingeval de achtervangmiddelen voor het einde van de overgangperiode zijn opgebruikt²⁹. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de bedragen die kunnen worden terugbetaald en dus kunnen worden geleend uit het gemeenschappelijk achtervangmechanisme. Om ervoor te zorgen dat de achtervang gedurende de overgangsfase indien nodig volledig toegankelijk is, moeten op korte termijn kleinere aanpassingen van de intergouvernementele overeenkomst worden overeengekomen (vooral omdat een vervroegde invoering van het mechanisme zonder een spoedige wijziging van die overeenkomst slechts van beperkt nut zal zijn).

Een mogelijke optie is de mutualisatie van achteraf te betalen en vooraf te betalen bijdragen vanaf 2021, met het oog op de totstandbrenging van een gemeenschappelijke achtervang met een geloofwaardige omvang en verhoging van de veerkracht van de bankenunie.

Liquiditeit bij afwikkeling

Voor een doeltreffende afwikkeling is het van essentieel belang dat een bank in afwikkeling over voldoende liquiditeit blijft beschikken om aan haar verplichtingen te voldoen. Liquiditeit kan worden verschaft door de markt of door de gebruikelijke centrale-bankfaciliteiten. Indien die bronnen tijdelijk geen uitkomst bieden, kan een beroep op het GAF worden gedaan om voor liquiditeit bij afwikkeling te zorgen.

Gezien de potentieel grote liquiditeitsbehoefte tijdens het afwikkelingsproces, zouden de middelen van het GAF, zelfs als deze worden aangevuld door een achtervang van dezelfde of soortgelijke omvang, wel eens onvoldoende kunnen blijken om op passende wijze in die behoefte te voldoen³⁰.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank van 6.12.2017, getiteld "Verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een routekaart" (COM(2017) 821 final) en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11.10.2017 over de voltooiing van de bankenunie (COM(2017) 592 final).

²⁹ Artikel 5, lid 1, onder e), van de intergouvernementele overeenkomst.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: verslag van de Eurogroep van 4 december 2018 aan de leiders over de verdieping van de EMU, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>; W.P. de Groen, "Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required", november 2018, uitvoerige analyse in opdracht van de commissie ECON van het Europees Parlement, beschikbaar op: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA\(2018\)624423_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf) ; M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, "How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union", november 2018, uitvoerige analyse in opdracht van de commissie ECON van het Europees Parlement, beschikbaar op: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA\(2018\)624422_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf)

Volgens artikel 73 van de GAM-verordening kan de GAR voor het Fonds externe leningen aangaan om te waarborgen dat er voldoende middelen voor de afwikkeling ter beschikking staan ingeval de geïnde bijdragen daarvoor (nog) ontoereikend zijn. De Commissie is van mening dat deze bepaling de GAR in staat stelt de nodige maatregelen te treffen om zijn operationaliteit te verzekeren, onder meer door voor een beperkt bedrag leningen aan te gaan voor andere doeleinden dan afwikkeling.

Overigens zijn in lidstaten buiten de bankenunie en in derde landen³¹ aan het verschaffen van liquiditeitssteun bij afwikkeling geen grenzen gesteld of is daarvoor een duidelijke hogere bovengrens vastgesteld dan in de bankenunie, die bovendien vaak nog kan worden verhoogd.

De Commissie verleent daarom haar volledige steun aan het lopende reflectieproces over andere bronnen en oplossingen voor het verstrekken van liquiditeitssteun bij afwikkeling en dringt erop aan in de loop van 2019 een desbetreffende regeling overeen te komen en te implementeren. Er moet voor worden gezorgd dat voldoende middelen beschikbaar zijn om zo nodig op korte termijn liquiditeitssteun te kunnen verstrekken.

Andere kwesties

Volgens artikel 129 BRRD is de Commissie gehouden een evaluatie te maken op basis van de conclusies van het op grond van artikel 4, lid 7, van de richtlijn in december 2017 uitgebrachte verslag van de Europese Bankautoriteit (EBA) over vereenvoudigde verplichtingen³², en het op grond van artikel 45, lid 19, BRRD in december 2016 uitgebrachte verslag van de EBA over het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL)³³.

Het verslag van de EBA over de vereenvoudigde verplichtingen schetst een overzicht van de toepassing van de bepalingen van de BRRD, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten en afwikkelingsautoriteiten kunnen verlangen dat in aanmerking komende banken vereenvoudigde herstel- en afwikkelingsplannen opstellen. Of banken in aanmerking komen voor vereenvoudigde verplichtingen, moet worden bepaald aan de hand van een aantal criteria, die in artikel 4 BRRD en in de gedelegeerde verordening inzake vereenvoudigde verplichtingen³⁴ zijn omschreven. Het verslag vestigt de aandacht op de verschillende praktijken en benaderingen die door de bevoegde autoriteiten en de afwikkelingsautoriteiten worden gehanteerd bij de toepassing van vereenvoudigde verplichtingen. In dit verband beveelt de EBA in haar verslag aan om de nog resterende verschillen te blijven monitoren.

³¹ Zie bijvoorbeeld het Orderly Liquidation Fund van de Verenigde Staten (12 U.S.C. § 5390; Dodd-Frank Act § 210(n)).

³² <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf>

³³ <https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

³⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1075 van de Commissie van 23 maart 2016 houdende aanvulling van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot technische reguleringsnormen ter specificatie van de inhoud van herstelplannen, afwikkelingsplannen en groepsafwikkelingsplannen, de minimumcriteria die de bevoegde autoriteiten moeten beoordelen met betrekking tot herstelplannen en groepsafwikkelingsplannen, de voorwaarden voor financiële steun binnen de groep, de voorwaarden voor onafhankelijke taxateurs, de contractuele erkenning van afschrijvings- en omzettingsbevoegdheden, de procedures en de inhoud van de kennisgevingsvereisten en van de kennisgeving van opschorting en de operationele werking van de afwikkelingscolleges, beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075>

De Commissie neemt nota van het verslag en is van mening dat vereenvoudigde verplichtingen een belangrijk onderdeel van het afwikkelingskader vormen, dat ervoor zorgt dat het vereiste om herstel- en afwikkelingsplannen te ontwikkelen doeltreffend en evenredig blijft en dat eventuele administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten en afwikkelingsautoriteiten worden beperkt. In het licht van de resultaten van de monitoring met betrekking tot vereenvoudigde verplichtingen door de EBA kan de Commissie dus bezien of het noodzakelijk is het kader in dit opzicht te verbeteren.

Het door de medewetgevers op 16 april aangenomen bankenpakket omvat een aantal maatregelen waarbij de MREL-regeling wordt gewijzigd, waardoor de verplichte evaluatie op basis van een verslag van de EBA komt te vervallen.

B. Wisselwerking tussen afwikkeling en insolventie en overwegingen over een mogelijke verdere harmonisatie van de insolventiewetgeving

De afwikkelingsregeling vormt een "extract" uit algemene insolventieprocedures die krachtens de nationale wetgevingen worden toegepast. Aan de toepassing van de geharmoniseerde voorschriften van de BRRD en de GAM-verordening van toepassing in gevallen waarin een bank wordt geacht te falen of waarschijnlijk te falen, zijn in het bijzonder de voorwaarden verbonden dat er geen alternatieve maatregelen vanuit de particuliere sector zijn en dat het in het algemeen belang is om de betrokken instelling in afwikkeling te plaatsen. Indien het niet in het algemeen belang is om de bank in afwikkeling te plaatsen, wordt zij geliquideerd volgens de insolventievoorschriften van het toepasselijke nationale recht.

Tot dusver zijn de nationale insolventiewetten die van toepassing zijn op falende banken, vrijwel niet geharmoniseerd, en de toepassing van de insolventievoorschriften op nationaal niveau verschilt van lidstaat tot lidstaat. Met de BRRD en de GAM-verordening is tot dusver slechts een beperkte mate van harmonisatie geïntroduceerd. In de BRRD is in het bijzonder bepaald dat bepaalde niet-gedekte in aanmerking komende deposito's in de nationale insolventiehiërarchie een hogere rang innemen dan andere gewone concurrente, niet-preferente passiva, en dat gedekte deposito's in de insolventieprocedure een hogere rang hebben dan niet-gedekte in aanmerking komende deposito's³⁵. De insolventierangorde is verder geharmoniseerd door de richtlijn inzake de rangorde van bankcrediteuren³⁶, waarbij de BRRD is gewijzigd. Bij deze richtlijn is een nieuwe categorie schuldinstrumenten in het leven geroepen (niet-preferente niet-achtergestelde schuldinstrumenten), die in de insolventierangorde hoger gerangschikt zijn dan achtergestelde schulden, maar na niet-achtergestelde verplichtingen komen.

Volgens de herzieningsbepaling in de GAM-verordening dient de Commissie te evalueren of een verdere harmonisatie van de insolventieprocedures voor falende of waarschijnlijk falende banken vereist is.

De verschillen tussen de insolventieregelingen in de bankenunie kunnen de afwikkelingsautoriteit voor problemen stellen en haar werkzaamheden ingewikkelder maken, met name wanneer insolventie in het kader van maatregelen ten aanzien van grensoverschrijdende banken in afwikkeling als nulscenario wordt gehanteerd (om het

³⁵ Artikel 108 BRRD.

³⁶ Richtlijn (EU) 2017/2399 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU wat betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde.

beginsel in acht te nemen dat geen enkele schuldeiser slechter af mag zijn³⁷). Er moet bredere ervaring worden opgedaan om te kunnen beoordelen of en hoe deze kwesties kunnen worden aangepakt. Toch kan de Commissie al een aantal elementen van de insolventiewetgeving inzake falende banken aanwijzen waarover wellicht verder dient te worden nagedacht. Hierbij gaat het onder meer om een evaluatie van de toepasselijke rangordes van vorderingen in de nationale insolventieprocedures van de afzonderlijke lidstaten, onder andere met het doel om te bepalen of een verdere onderlinge aanpassing van de rangordes bij insolventie en afwikkeling wenselijk is³⁸. Tevens bestaat er behoefte aan een verduidelijking van de bestaande nationale procedures voor de liquidatie van falende of waarschijnlijk falende banken in gevallen waarin er geen sprake is van een algemeen belang bij afwikkelingsmaatregelen. De BRRD en de GAM-verordening bevatten geen specifieke bepalingen met betrekking tot de wijze waarop de insolventieprocedure voor dergelijke banken dient te worden uitgevoerd, aangezien deze elementen niet zijn geharmoniseerd en de regeling ervan is overgelaten aan de nationale wetgever.

De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie om meer inzicht te krijgen in deze kwesties³⁹. De studie moet de basis leggen voor de analyse van verschillen in de insolventiekaders voor banken in de verschillende nationale wetgevingen en een evaluatie maken van de wisselwerking tussen deze kaders en de afwikkelingsvoorschriften. Ook dient de studie potentiële beleidsopties voor harmonisatie aan te reiken, met inbegrip van de mogelijke invoering van administratieve liquidatieprocedures in de EU.

C. Werking van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en de gemeenschappelijke afwikkelingsraad

De herzieningsbepaling van de GAM-verordening schrijft voor dat de Commissie een evaluatie verricht van verschillende aspecten met betrekking tot de governance en de werking van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) en de GAR.

De herziening heeft onder meer betrekking op de punten die hieronder gemakshalve op een rijtje worden gezet:

- evaluatie van de interactie tussen de GAR (en het GAM als geheel) en de andere actoren die bij het afwikkelingsproces zijn betrokken, alsook de EBA, de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa);
- evaluatie van de vraag of het streefbedrag voor het GAF of het referentiepunt voor de vaststelling daarvan al dan niet moet worden gewijzigd;
- evaluatie van de interne governance-regelingen van de GAR en andere operationele kwesties, en in het bijzonder de beleggingsportefeuille van de GAR;

³⁷ Dit beginsel is gecodificeerd in artikel 34 BRRD en vereist dat aandeelhouders en schuldeisers bij afwikkeling geen hogere verliezen mogen lijden dan bij een insolventieprocedure.

³⁸ In het geval van een harmonisatie van de rangordes van vorderingen bij insolventie moet de nodige aandacht worden besteed aan de positie van bepaalde bevoorrechte schuldeisers, zoals belastingautoriteiten, socialezekerheidsinstellingen en werknemers.

³⁹ De studie werd geïnitieerd naar aanleiding van een verzoek van het EP om een proefproject inzake de bankenunie, waarvoor het een begrotingsvoorziening beschikbaar heeft gemaakt. Op 7 september 2018 werd een oproep tot het indienen van inschrijvingen gepubliceerd, zie: <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:EN:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrszG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGI03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDelqmAExgb>

- evaluatie van de rechtsstatus van de raad als agentschap van de Unie.

Vooraf zij opgemerkt dat de GAR pas in 2016 al zijn afwikkelingsbevoegdheden heeft verkregen en tijd nodig had om zijn interne werking te regelen en zijn volledige personeelssterkte heeft bereikt. Daarom is er onvoldoende informatie beschikbaar en niet genoeg ervaring opgedaan om een diepgaande evaluatie uit te voeren.

Wel is het mogelijk om een aantal voorlopige overwegingen te formuleren.

Wat betreft de in de GAM-verordening vastgelegde procedure voor de vaststelling van de afwikkelingsregeling⁴⁰ kan worden geconstateerd dat deze uit verschillende stappen bestaat en coördinatie tussen verschillende actoren vereist, waaronder de GAR, de nationale afwikkelingsautoriteiten, de Europese Centrale Bank en de Commissie. Om de financiële stabiliteit te vrijwaren en negatieve gevolgen voor de markt te voorkomen, moet de afwikkelingsregeling bovendien binnen een zeer kort tijdsbestek worden goedgekeurd en uitgevoerd. Aan die procedure kleven weliswaar bepaalde moeilijkheden, maar zij zorgt ervoor dat beslissingen over de afwikkeling van banken snel en met inachtneming van de functies en prerogatieven van alle betrokken actoren kunnen worden genomen.

Buiten het raamwerk van de afwikkelingsprocedure heeft de GAR conform de in het afwikkelingskader vastgestelde procedures samengewerkt met de nationale autoriteiten. In de afwikkelingsplanningscyclus van 2017 heeft de GAR bindende MREL-doelstellingen op geconsolideerd niveau vastgesteld voor het merendeel van de grootste bankgroepen die onder de bevoegdheid van de GAR vallen. Bovendien is de GAR voornemens om uiterlijk in 2020 bindende doelstellingen vast te stellen voor alle onder zijn bevoegdheid vallende groepen.

Wat betreft de EBA, heeft de Commissie op 27 november 2017 een verslag gepubliceerd over de rol van de EBA bij bemiddelingsprocedures in het afwikkelingsproces⁴¹. In het verslag werd een aantal kwesties behandeld die door de EBA onder de aandacht van de Commissie zijn gebracht. Al deze kwesties hebben betrekking op bepalingen van de verordening tot oprichting van de EBA,⁴² die thans wordt gewijzigd in de context van de herziening van de ETA's⁴³.

Wat betreft de herziening van het streefbedrag en het referentiepunt voor het GAF, is in de GAM-verordening bepaald dat het bedrag aan beschikbare financiële middelen van het GAF aan het einde van een eerste periode van acht jaar, gerekend vanaf 1 januari 2016, ten minste 1 % moet bereiken van het bedrag van de gedekte deposito's van alle instellingen waaraan in alle deelnemende lidstaten vergunning is verleend⁴⁴. In de BRRD is eveneens bepaald dat de beschikbare financiële middelen van de financieringsregelingen van de lidstaten uiterlijk op 31 december 2024 ten minste gelijk zijn aan 1 % van het bedrag aan de gedekte deposito's van alle instellingen waaraan op hun grondgebied vergunning is verleend.⁴⁵ De lidstaten kunnen hogere streefbedragen

⁴⁰ Artikel 18 van de GAM-verordening.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661>

⁴² Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit).

⁴³ Voorstel van de Commissie COM(2017) 536 final van 20 september 2017.

⁴⁴ Artikel 69, lid 1, van de GAM-verordening.

⁴⁵ Artikel 102, lid 1, BRRD.

vaststellen, een optie waarvan sommige lidstaten gebruik hebben gemaakt bij de omzetting van de BRRD.

Sinds 2014 is een aantal uitvoeringsverordeningen vastgesteld met voorschriften met betrekking tot de wijze van inning van de vooraf⁴⁶ en achteraf⁴⁷ te betalen bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en de nationale financieringsregelingen. Vervolgens heeft de GAR de vooraf te betalen bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds⁴⁸ voor de bankenunie berekend en een begin gemaakt met de inning ervan via de nationale afwikkelingsautoriteiten. Buiten de bankenunie betalen banken inmiddels bijdragen aan de nationale financieringsregelingen.

In oktober 2016 heeft de EBA een verslag aangenomen over het referentiepunt voor het vaststellen van het streefbedrag voor de financieringsregelingen voor de afwikkeling⁴⁹. In het verslag werd aanbevolen om de grondslag voor de financieringsregelingen voor de afwikkeling te wijzigen van gedekte deposito's in het totale bedrag van de passiva minus gedekte deposito's, om voor meer coherentie met het regelgevingskader te zorgen. De EBA benadrukte echter ook dat afwikkelingsautoriteiten en instellingen tijdens de opbouwfase van de financieringsregelingen zekerheid moeten hebben over de te betalen bijdragen en dat wijzigingen van het streefbedrag tijdens die periode moeten worden voorkomen.

Het GAF bevindt zich thans nog in de opbouwfase en is tot dusver niet gebruikt voor afwikkelingsmaatregelen. Daarom moet er vooral voor worden gezorgd dat het streefbedrag wordt bereikt en dat de bestaande wettelijke bepalingen volledig ten uitvoer worden gelegd. Wijzigingen van het streefbedrag zelf of van het referentiepunt en van de bijdragen lijken in dit stadium van het proces niet nodig.

Eventuele verdere evaluaties zouden kunnen worden verricht wanneer het gehele mechanisme om voor de nodige financiering bij afwikkeling te zorgen is voltooid en mogelijk in concrete gevallen op de proef is gesteld. In dit stadium volstaat de opmerking dat grotere capaciteiten in de particuliere sector voor het opvangen van verliezen, waartoe met name de MREL-voorschriften in het bankenpakket moeten leiden, en de groei van het GAF kunnen worden beschouwd als gedegegen middelen om de mogelijke blootstelling van overheden aan risico's in de bankensector te verminderen.

⁴⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/63 van de Commissie van 21 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van wat de vooraf te betalen bijdragen aan afwikkelingsfinancieringsregelingen betreft, en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/81 van de Raad van 19 december 2014 tot vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad wat vooraf te betalen bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds betreft.

⁴⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/778 van de Commissie van 2 februari 2016 tot aanvulling van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad voor wat betreft de omstandigheden en voorwaarden waaronder de betaling van buitengewone achteraf te betalen bijdragen geheel of gedeeltelijk kan worden opgeschort, en inzake de criteria voor de vaststelling van de activiteiten, diensten en bedrijfsactiviteiten ten aanzien van kritieke functies alsook inzake de criteria voor de vaststelling van de bedrijfsonderdelen en daarmee samenhangende diensten ten aanzien van kernbedrijfsonderdelen.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

⁴⁹ In overeenstemming met artikel 102, lid 4, BRRD. "Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements" van 28 oktober 2016 (EBA-OP-2016-18). Het verslag is beschikbaar op: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resolution+on+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf>

Wat betreft de kwestie van de governance van de GAR en de wijziging van zijn rechtsstatus van die van agentschap in die van een EU-instelling⁵⁰ moet worden geconstateerd dat er in dit stadium, gezien de recente oprichting van de GAR en de beperkte praktijkervaring die tot dusver is opgedaan, onvoldoende gronden zijn waarop voorstellen voor wijzigingen van de huidige bepalingen zouden kunnen worden gebaseerd. In dit verband onderstreept de Commissie dat een dergelijke wijziging van de rechtsstatus een aanpassing van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zou vereisen (VWEU).

Tot slot zij erop gewezen dat het met het oog op de potentiële toetreding van niet-deelnemende lidstaten tot de bankenunie opportuun zou kunnen zijn om na te denken over de modaliteiten voor deelneming aan het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme door toetredende lidstaten.

IV. CONCLUSIE

De Commissie heeft de hierboven besproken kwesties geanalyseerd, die aan de orde zijn gesteld op basis van de beperkte ervaringen die de Commissie tot dusver heeft opgedaan bij de toepassing van het afwikkelingskader.

Het afwikkelingskader is voorsnog slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast. Slechts in één van die gevallen ging het om de afwikkeling van een instelling overeenkomstig de GAM-verordening. Opgemerkt zij ook dat in een aantal gevallen zaken uit het verleden werden behandeld die zich vóór of tijdens de financiële crisis hadden opgestapeld.

Bovendien zijn de bepalingen betreffende het instrument van bail-in en de oprichting van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad pas met ingang van 1 januari 2016 van toepassing. Andere elementen – zoals de afwikkelingsplanning voor grotere en complexe instellingen en de bepalingen betreffende het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL) – worden pas na een geleidelijke invoering volledig ten uitvoer gelegd.

Voorts worden bepaalde essentiële onderdelen van het kader – waaronder de MREL-bepalingen, de moratoriumbevoegdheden en de erkenning van onder het recht van een derde land vallende verplichtingen – momenteel gewijzigd en zullen in gewijzigde vorm pas na een overgangperiode van toepassing worden.

Gelet op dit alles, zou het in dit stadium voorbarig zijn om wetgevingsvoorstellen te ontwikkelen en vast te stellen.

De Commissie zal de toepassing van het afwikkelingskader evenwel op de voet blijven volgen en de hierboven genoemde kwesties verder analyseren, mede in het licht van aanvullende elementen die worden aangedragen door de onlangs geïnitieerde studie over de harmonisatie van de nationale insolventiewetgevingen en de ervaringen die

⁵⁰ Artikel 94, lid 1, onder a), i), van de GAM-verordening schrijft voor dat de Commissie, als onderdeel van de herziening van de wetgeving, dient te beoordelen "of het noodzakelijk is dat de bij deze verordening aan de afwikkelingsraad, de Raad en de Commissie toegewezen functies exclusief door een onafhankelijke instelling van de Unie worden uitgeoefend en zo ja, of er wijzigingen in de betreffende bepalingen, met inbegrip van primair recht, noodzakelijk zijn".

worden opgedaan bij de mogelijke toepassing van het afwikkelingskader in de toekomst.

Met het oog hierop zal de Commissie ook een uitvoerige dialoog aangaan met door het Europees Parlement, de lidstaten en alle relevante belanghebbenden aangewezen deskundigen over de in dit verslag aangekaarte kwesties met betrekking tot de BRRD en de GAM-verordening (alook over vraagstukken die eventueel rijzen bij de toepassing van het afwikkelingskader).

In dit verband zal de Commissie ook rekening houden met de wisselwerking met beleidsontwikkelingen op het gebied van depositoverzekering, met inbegrip van de werkzaamheden van de door de Eurogroep ingestelde groep op hoog niveau,⁵¹ en met de herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels⁵².

⁵¹ Verslag van de Eurogroep van 4 december 2018 aan de leiders over de verdieping van de EMU.

⁵² Richtlijn 2014/49/EG.