



ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK
van 4 oktober 2011
inzake de hervorming van het depositogarantiestelsel
(CON/2011/76)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 1 augustus 2011 publiceerde het Nederlandse Ministerie van Financiën ten behoeve van een openbare consultatie een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (hierna de ‘ontwerpregeling’) die beoogt het Nederlandse depositogarantiestelsel om te zetten in een ex-ante gefinancierd stelsel met risicogedifferentieerde bijdragen. In de openbare consultatie kon tot 11 september 2011 een reactie worden gegeven.

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het derde en zesde streepje van artikel 2, lid 1 van Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen¹, aangezien de ontwerpregeling betrekking heeft op De Nederlandsche Bank (DNB) en op voorschriften voor financiële instellingen, voorzover deze regels de stabiliteit van financiële instellingen en markten aanzienlijk beïnvloeden.

De ECB dient over deze ontwerpregeling te worden geraadpleegd, met name omdat ECB Advies CON/2011/60 inzake de wet die de ontwerpregeling ten uitvoer zal leggen,² wijzigingen voorstelde in het Nederlandse depositogarantiestelsel teneinde naleving te verzekeren van bepalingen van het Verdrag betreffende het verbod op monetaire financiering. Aangezien de ECB ervan in kennis werd gesteld dat het Nederlandse Ministerie van Financiën niet voornemens is de ECB inzake deze materie te raadplegen, heeft de ECB besloten op eigen initiatief dit advies uit te brengen.

Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Doel van de ontwerpregeling

De ontwerpregeling wijzigt het Besluit Bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft en het Besluit prudentiële regels Wft³. Deze wijzigingen betreffen de financiering van het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS) dat thans door DNB wordt uitgevoerd. Indien een

¹ PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42.

² Alle ECB adviezen zijn beschikbaar op de website www.ecb.europa.eu.

³ *Staatsblad* 2006, 507 en 519.

kredietinstelling niet meer in staat is aan haar verplichtingen jegens depositohouders te voldoen, wordt het DGS geactiveerd en worden de kosten omgeslagen over de overige deelnemende kredietinstellingen. Het DGS wordt op ex-post basis gefinancierd door bijdragen van de deelnemende kredietinstellingen en DNB schiet de bijdragen voor die nodig zijn om het uit te voeren. Het belangrijkste doel van de ontwerpregeling is de financiering van het DGS te hervormen van ex post naar ex ante. Voor dit doel voorziet de ontwerpregeling in de oprichting van de Stichting Depositogarantiefonds (hierna de ‘Stichting’) die via aan deelnemende kredietinstellingen opgelegde bijdragen⁴ gefinancierd zal worden en aan DNB de kosten vergoedt die DNB maakt in verband met het DGS,⁵ alsook vooruitbetaalde uitkeringen met betrekking tot gegarandeerde deposito’s⁶. De ontwerpregeling stelt regels op ten aanzien van uiteenlopende aan het DGS door deelnemende kredietinstellingen te leveren bijdragen, waaronder eenmalige bijdragen⁷, reguliere basisbijdragen⁸ en ex-post bijdragen indien het DGS onvoldoende middelen beschikbaar heeft⁹.

2. Algemene opmerking

De ECB dient te worden geraadpleegd inzake toekomstige materiële wijzigingen van de ontwerpregeling. Nadere raadpleging is niet vereist, indien de wijzigingen in wezen tot doel hebben tegemoet te komen aan de zorgpunten die de ECB in dit advies aan de orde heeft gesteld. Bovendien, gezien het lopende wetgevingsinitiatief op Unieniveau voor de herschikking van Richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (hierna ‘ontwerpherschikking van de DGS Richtlijn’)¹⁰, begrijpt de ECB dat de betreffende nationale wetgeving, voor zover nodig, in lijn zal worden gebracht met deze toekomstige richtlijn¹¹.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Verbod op monetaire financiering en werking van het DGS

3.1.1 De ECB ondersteunt de oprichting van ex-ante gefinancierde depositogarantiestelsels, met het oog op het belang ervan voor financiële stabiliteit, voor zover een exclusief beroep op ex-post bijdragen van DGS leden een bron van procycliciteit kan zijn¹², en kredietinstellingen gaan deelnemen aan de kosten van depositobescherming. In deze context wijst de ECB erop dat de herschikking van de

4 Zie artikel 23f-23m van de ontwerpregeling.

5 Zie artikel 23o van de ontwerpregeling.

6 Zie artikel 23n van de ontwerpregeling.

7 Zie artikel 23f van de ontwerpregeling.

8 Zie artikel 23g-h van de ontwerpregeling.

9 Zie artikel 23r van de ontwerpregeling.

10 PB L 135 van 31.5.1994, blz. 5.

11 Zie voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels [herschikking] – Compromisvoorstel van het Voorzitterschap van de Raad van 14 juni 2011, beschikbaar op de website van de Raad op <http://register.consilium.europa.eu>.

12 Zie Werkdocument van de diensten van de Commissie ‘Samenvatting van de effectbeoordeling. Begeleidend document bij het voorstel voor een RICHTLIJN .../.../EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels [herschikking]’, blz. 5, beschikbaar op de website van de Commissie op www.ec.europa.eu.

DGS Richtlijn onder meer de harmonisatie van een doelniveau van ex-ante financiering tot stand zal brengen, vastgesteld op een bepaald percentage van de gedekte deposito's. Tegen deze achtergrond verwelkomt de ECB de vervanging door het Nederlandse Ministerie van Financiën van de huidige ex-post gefinancierde regeling van het DGS door een ex-ante gefinancierde regeling.

Tegelijkertijd is het echter belangrijk dat de nationale bepalingen betreffende financiering van de depositogarantiestelsels het verbod van monetaire financiering op grond van artikel 123 van het Verdrag naleven. Op grond van dit verbod is het centrale banken verboden voorschotten in rekening-courant of enigerlei andere vorm van kredietfaciliteiten aan de overheidssector te verstrekken, waaronder het financieren van verplichtingen van de overheidssector jegens derden¹³. ECB Advies CON/2011/60 adviseerde de Nederlandse autoriteiten¹⁴ derhalve dat voorschotten door DNB bij het uitvoeren van het Nederlandse depositogarantiestelsel in strijd zijn met het verbod op monetaire financiering en dat de desbetreffende Nederlandse wetgeving bijgevolg dient te worden gewijzigd.

- 3.1.2 Artikel 22 van de ontwerpregelgeving bepaalt dat DNB voorziet in de oprichting van de Stichting en dat de Stichting aan DNB haar kosten in verband met de uitvoering van het DGS zal vergoeden. Voorts bepaalt artikel 23n van de ontwerpregelgeving dat ingeval DNB ingevolge het DGS bedragen heeft uitgekeerd, de Stichting zo spoedig mogelijk het totaal van die bedragen aan DNB vergoedt tot een bedrag dat gelijk is aan de in het DGS aanwezige middelen. Tenslotte bepaalt artikel 23o van de ontwerpregelgeving dat de Stichting de kosten vergoedt die DNB heeft gemaakt in verband met het DGS. De ECB begrijpt dat deze bepalingen inhouden dat DNB, tot de Stichting haar hiervoor vergoedt, het volgende financiert: a) de taken van het DGS, zoals uitkeringen van de gegarandeerde deposito's, en b) de kosten voor het uitvoeren van het DGS. Voorts begrijpt de ECB dat de limiet 'tot een bedrag dat gelijk is aan de in het depositogarantiestelsel aanwezige middelen' in artikel 23n tot een situatie kan leiden waarin DNB betalingen heeft gedaan in het kader van de uitvoering van het DGS die allereerst vergoed moeten worden via ex-post bijdragen van de aan het DGS deelnemende kredietinstellingen en alleen aan DNB kunnen worden vergoed indien dergelijke bijdragen beschikbaar zijn. De ontwerpregelgeving voorziet niet in enigerlei 'backstop' financiering indien ex-post bijdragen van deelnemende kredietinstellingen niet beschikbaar of ontoereikend zijn¹⁵.
- 3.1.3 De boven beschreven vormen van voorfinanciering van het depositogarantiestelsel door de centrale bank zijn in strijd met het verbod op monetaire financiering. De enige met dit verbod verenigbare vormen van financiering van depositogarantiestelsels door de centrale bank zijn: (a) intraday-krediet in overeenstemming met de algemene regels inzake het verstrekken van dergelijk krediet door de centrale bank, en (b) korte-termijnfinanciering met noodliquiditeit onder strikte

¹³ Zie artikel 1, onder b), punt ii) van Verordening (EG) nr. 3603/93 van de Raad 13 december 1993 tot vaststelling van de definities voor de toepassing van de in artikel 104 en artikel 104 B, lid 1 van het Verdrag vastgelegde verbodsbepalingen (PB L, 332 van 31.12.1993, blz. 1).

¹⁴ Zie paragraaf 4.2 van ECB Advies CON/2011/60; zie ook ECB Jaarverslag 2010, blz. 120 en paragraaf 2.2 en 2.3 van ECB Advies CON/2007/26.

¹⁵ Zie ook paragraaf 3.1.4, onder d) en 3.2.2 van dit advies.

voorwaarden vastgesteld in de Convergentieverslagen van de ECB, d.w.z. indien dergelijke financiering van korte duur is, het urgente situaties betreft, systeemstabiliteit betreffende aspecten op het spel staan en de besluiten ter beoordeling van de NCB staan¹⁶. Deze voorwaarden dienen in het nationale recht¹⁷ te worden opgesomd in de gevallen waarin financiering van het DGS met noodliquiditeit door het nationale rechtsstelsel wordt voorzien.

3.1.4 Bijgevolg stelt de ECB de volgende wijzigingen voor:

- a) in artikel 22 te verhelderen dat de Stichting wordt gefinancierd door de specifieke bijdragen van de aan het DGS deelnemende kredietinstellingen en door andere opgesomde financieringsbronnen, waaronder voorfinanciering door DNB niet zal zijn opgenomen;
- b) in artikel 23n te specificeren dat de Stichting de noodzakelijke bedragen aan DNB overmaakt voordat DNB betalingen doet in verband met de uitvoering van de taken van het DGS. Als alternatief dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat eventuele voorschotbetalingen door DNB alleen intraday-krediet betreffen. Indien DNB daarnaast korte-termijnfinanciering van de operaties van het DGS met noodliquiditeit voorziet, dienen de voorwaarden voor dergelijke, in paragraaf 3.1.3 bedoelde financiering uitdrukkelijk in de Nederlandse wet te worden opgesomd;
- c) in artikel 23o te specificeren dat aan DNB voldoende middelen beschikbaar zullen worden gesteld voor het vervullen van haar wettelijke taak, namelijk de uitvoering van het DGS, teneinde de financiële onafhankelijkheid van DNB te beschermen;
- d) de Stichting ter beschikking staande financieringsbronnen te specificeren, indien ex-post bijdragen door de deelnemende kredietinstellingen ontoereikend zijn om de behoeften van het DGS te dekken.

3.2 Financiering van het DGS door de deelnemende kredietinstellingen

3.2.1 Eenmalige bijdrage

Artikel 23f van de ontwerpregeling bepaalt dat degene die een bank wordt na het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit eenmalig een bedrag aan de Stichting voldoet. De ECB begrijpt uit de nota van toelichting¹⁸ dat bestaande kredietinstellingen eenzelfde bijdrage betalen op grond van artikel III om de Stichting een startkapitaal te verschaffen, waarbij beide bijdragen bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld. De ECB verzoekt om nadere verduidelijking van de bepaling en omvang van deze bijdragen, en geruststelling dat dit niet in strijd is met het beginsel van gelijke concurrentievoorwaarden. In dit kader wijst de ECB op de ontwerpherschikking van de DGS Richtlijn die onder meer beoogt het niveau van de aan nationale depositogarantiestelsels betaalde bijdragen te harmoniseren om gelijke concurrentievoorwaarden te realiseren¹⁹.

¹⁶ Zie het Convergentieverslag van de ECB van mei 2010, blz. 25.

¹⁷ Zie paragraaf 2.2 tot en met 2.8 van ECB Advies CON/2008/5.

¹⁸ Zie nota van toelichting, blz. 38.

¹⁹ Zie overweging 6 bij de ontwerpherschikking van de DGS Richtlijn.

3.2.2. *Ex-post bijdragen door deelnemende kredietinstellingen en backstop financiering*

Artikel 23r van de ontwerpregelgeving voorziet in ex-post bijdragen door aan het DGS deelnemende kredietinstellingen indien de Stichting niet voldoende middelen heeft om gemaakte kosten en voorschotbetalingen in verband met het DGS aan DNB te vergoeden. Zoals gesteld in een eerder ECB advies²⁰, dient een ex-ante financieringsstelsel voor aanvullende financiële ondersteuning ook een beroep op de particuliere sector mogelijk te maken, aangezien vooraf bij de sector geïnde middelen in een crisissituatie ontoereikend kunnen zijn. Dit beginsel van ex-post financiering door de particuliere sector dient marktdiscipline aan te scherpen en morele risico's te adresseren. Tegelijkertijd merkt de ECB op dat in een ernstige crisis die bijvoorbeeld activering vereist van depositogaranties voor een grote kredietinstelling, aanvullende tijdelijke financiering nodig kan zijn die verder gaat dan de ex-post bijdragen door de deelnemende kredietinstellingen. De ontwerpregelgeving voorziet niet in financiering ter overbrugging van deze financiële kloof. Zoals al aangegeven in paragraaf 3.1.4, onder d) hiervoor, nodigt de ECB het Nederlandse Ministerie van Financiën uit deze kwestie te regelen.

3.3. **De financiële onafhankelijkheid van DNB**

De ECB verwijst naar het beginsel van financiële onafhankelijkheid op grond waarvan een NCB over voldoende middelen moet beschikken om niet slechts de met het ESCB verband houdende taken te vervullen, maar ook de eigen nationale taken, zoals de financiering van haar administratie en eigen werkzaamheden²¹. In eerdere ECB adviezen is erop gewezen dat toewijzing aan de NCB's van specifieke niet met het ESCB verband houdende taken (bijv. taken op het gebied van financieel toezicht of consumentenbescherming) vergezeld dient te gaan van de toewijzing van voldoende personele en financiële middelen opdat dergelijke taken kunnen worden uitgevoerd op een wijze die de operationele capaciteit van de NCB's om hun met het ESCB verband houdende taken uit te voeren, niet aantast²². Met name heeft de ECB ervoor gepleit in dit opzicht voorzichtig te werk te gaan wanneer in de nationale wetgeving vergoedingsregelingen worden voorgesteld als een manier om de niet met het ESCB verband houdende taken te financieren²³. De ECB is van mening dat de ontwerpregelgeving in dit opzicht aanleiding geeft tot zorg voor zover, zoals hierboven uiteengezet, de ontwerpregelgeving voorziet in voorfinanciering van de transacties van het DGS door DNB anders dan in de vorm van intraday-krediet of korte-termijnfinanciering met noodliquiditeit, en met name in de omstandigheden waarin dergelijke voorfinanciering niet volledig aan DNB zou worden vergoed.

²⁰ Zie ECB Advies CON/2011/12.

²¹ Zie het Convergenceverslag van de ECB van mei 2010, blz. 21.

²² Zie bijv. paragraaf 3 van ECB Advies CON/2007/8.

²³ Zie bijv. paragraaf 4.2, onder c) van ECB Advies CON/2008/16.

ECB-PUBLIC

Dit Advies wordt op de website van de ECB gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 4 oktober 2011.

[getekend]

De President van de ECB

Jean-Claude TRICHET